

CESIT
Centro de Estudos Sindicais e de
Economia do Trabalho

Organizadores:
José Dari Krein
Magda Barros Biavaschi

- Paulo Baltar
- Amilton Moretto
- José Dari Krein
- Magda Barros Biavaschi
- Denis Maracci Gimenez
- Márcio Pochmann
- Claudio Salvadori Dedecca
- José Ricardo Barbosa Gonçalves
- Maria Alejandra Caporale Madi
- Marcelo Weishaupt Proni
- Daví José Nardy Antunes

EMATRA
Escola da Magistratura do
Trabalho da 15ª Região

Organizadores:
Eduardo Benedito de Oliveira Zanella
José Otávio de Souza Ferreira

- José Otávio de Souza Ferreira
- Guilherme Guimarães Feliciano
- Ana Maria de Vasconcellos
- Alzeni Aparecida de Oliveira Furlan
- Valdir Rinaldi Silva
- Tereza Aparecida Asta Gemignani
- Maria Inês Corrêa de Cerqueira César Targa



3336.9

LT^R

As Transformações no Mundo do Trabalho e os Direitos dos Trabalhadores

José Dari Krein
Magda Barros Biavaschi
Eduardo Benedito de Oliveira Zanella
José Otávio de Souza Ferreira
Organizadores

As Transformações no **Mundo do Trabalho** **e os Direitos dos Trabalhadores**



UNICAMP
CESIT
Centro de Estudos Sindicais e de
Economia do Trabalho

LT^R



A leitura das transformações no mundo do trabalho e do papel da regulação pública são objeto de profundas polêmicas, tanto na academia como no campo da política. Os artigos deste livro discutem essas questões de forma crítica e interdisciplinar. E, ao fazê-lo, constroem, indiretamente, uma contraposição à tese que se afirmou, sobretudo nos anos 90 no Brasil, de que é imprescindível a flexibilização das regras de proteção como forma de implementar o direito ao trabalho e garantir condições de competitividade à economia brasileira. Na contramão dessa tendência, os textos apontam para um outro caminho, partindo do pressuposto de que, ao contrário do propalado pela "hegemonia" liberal, a consolidação dessas regras garante um patamar minimamente civilizatório para utilização da força de trabalho. A regulação do trabalho e as instituições públicas aptas a concretizar os direitos que ela inscreve, ainda que não tenham ingerência na geração de emprego — relacionada especialmente à dinâmica da economia — contribuem para garantir a qualidade do trabalho, dando eficácia a uma gama de direitos que têm na dignidade humana seu fundamento. Nesse sentido, participam do processo de afirmação da cidadania e de respeito à Constituição brasileira que buscou fundar no país um *Estado social*.

AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E OS DIREITOS DOS TRABALHADORES

JOSÉ DARI KREIN
MAGDA BARROS BIAVASCHI
EDUARDO BENEDITO DE OLIVEIRA ZANELLA
JOSÉ OTÁVIO DE SOUZA FERREIRA
Organizadores

AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E OS DIREITOS DOS TRABALHADORES

Dedicatória

*Às Instituições Republicanas e
aos homens que lhes dão vida e que lutam para aprimorá-las.*

*Ao Instituto de Economia da UNICAMP e
ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região
por viabilizarem a realização desta obra.*



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores / José Dari Krein, Magda Barros Biavaschi, Eduardo Benedito de Oliveira Zanella, José Otávio de Souza Ferreira, organizadores. — São Paulo : LTr, 2006.

Bibliografia.
ISBN 85-361-0909-2

1. Direito do trabalho — Brasil 2. Juízes trabalhistas — Brasil 3. Sindicalismo — Brasil 4. Sociologia do trabalho 5. Trabalho e classes trabalhadoras — Brasil I. Krein, José Dari. II. Biavaschi, Magda Barros. III. Zanella, Eduardo Benedito de Oliveira. IV. Ferreira, José Otávio de Souza.

06-7598

CDU-34:331.81(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Transformações laborativas : Setor terciário : Direito do trabalho 34:331.8 (81)

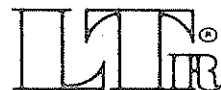
Produção Gráfica e Editoração Eletrônica: WTJ

Capa: FÁBIO GIGLIO

Impressão: HR GRÁFICA E EDITORA

(Cód. 3363.9)

© Todos os direitos reservados



EDITORA LTDA.

Rua Apa, 165 — CEP 01201-904 — Fone (11) 3826-2788 — Fax (11) 3826-9180
São Paulo, SP — Brasil — www.ltr.com.br

Novembro, 2006

APRESENTAÇÃO

Este livro é resultado de um trabalho conjunto do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho — CESIT, da Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP e da Escola de Magistratura do Trabalho da 15ª Região — EMATRA, desenvolvido a partir de uma pesquisa realizada pelo CESIT em parceria com o DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos sobre a modernização tecnológica e seus impactos nas relações de trabalho, negociações coletivas e sindicalismo no setor terciário⁽¹⁾. Para tal pesquisa foram selecionados setores que apresentaram grande transformação no período e que são fundamentais na estruturação do novo sindicalismo e para a compreensão do movimento da sociedade brasileira, tais como: bancários, trabalhadores no setor da educação, operadores de telemarketing, serviços domiciliares, vigilância e de transportes.

Foram analisadas as transformações laborativas no setor terciário, a partir de pesquisa previamente desenvolvida pelo CESIT, em parceria com o DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, com a colaboração da Escola. A modernização tecnológica e seus impactos nas relações de trabalho, negociações coletivas e sindicalismo no setor terciário brasileiro foram o foco do estudo.

É importante destacar que, em junho de 2002, a Escola da Magistratura do Trabalho da 15ª Região — EMATRA, firmou um convênio com a Universidade de Campinas — UNICAMP, objetivando a cooperação institucional acadêmica e científica na área multidisciplinar do trabalho, envolvendo aspectos jurídicos, econômicos, sociológicos, filosóficos, médicos, estatísticos, etc. Como consequência, foi, igualmente, firmado termo aditivo ao aludido convênio, entre a Escola Judicial e o Instituto de Economia da UNICAMP. Assim, 46 Juízes do Trabalho da 15ª Região participaram de um curso de extensão em economia social e do trabalho, no período compreendido entre 2002 e 2003, com carga horária de 360 horas.

Este livro é mais um fruto dessa iniciativa pioneira e do trabalho conjunto de professores da área de economia, integrantes do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho — CESIT e de Juízes do Trabalho, componentes da Escola da Magistratura do Trabalho da 15ª Região.

(1) Esse projeto deu continuidade aos trabalhos de pesquisa e de formação técnica que vêm sendo desenvolvidos com a mesma parceria e que, desde 1997, vem contando com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq, por meio do Programa de Competitividade e Difusão Tecnológica (PCDT), que tem, dentre seus objetivos principais, a discussão e a divulgação dos temas referentes aos impactos socioeconômicos decorrentes da introdução de inovações tecnológicas no Brasil.

A atuação dos Magistrados Trabalhistas na aludida pesquisa, colaborou para um diagnóstico mais preciso sobre as modificações na regulamentação de certos ramos do setor pesquisado, um dos mais atingidos pelas mudanças atuais da economia brasileira, com reflexos nas demandas judiciais, além de trazer ao debate o *papel do Estado* no seu âmbito, assim como solução dos dissídios decorrentes do conflito de interesses entre capital e trabalho.

É importante, também, destacar que o trabalho realizado pelos Juizes foi voluntário e teve o propósito de colaborar com a ciência, além de estreitar as relações institucionais entre as entidades parceiras. Quanto aos professores e pesquisadores do CESIT, estão contribuindo com um diagnóstico das transformações no mundo do trabalho e suas implicações para a estruturação do mercado de trabalho e a distribuição da renda na sociedade, refletindo, ainda, sobre as conseqüências das mudanças na organização sindical e nas políticas públicas na área do trabalho.

Estudar as mudanças ocorridas no setor terciário é essencial para aprofundar o conhecimento sobre a própria sociedade brasileira.

A estrutura do livro

O livro está dividido em duas partes.

Na *primeira*, articulistas vinculados ao CESIT buscam caracterizar as mudanças no mundo do trabalho e suas implicações para o sindicalismo, assim como sua regulação no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990. Os artigos discutem, em síntese, as seguintes questões: a nova ordem econômica e suas implicações para a normatização do trabalho, a evolução do mercado de trabalho como pano de fundo para disciplinar sua regulamentação, o emprego formal, as agências globais e as reformas no mercado de trabalho, a reforma sindical, as condições de trabalho e o sindicalismo no setor bancário, distribuição de renda, políticas para segmentos não assalariados, jornadas e remuneração.

Na *segunda parte*, os Juizes do Trabalho que colaboraram na aludida pesquisa, analisam os subsetores escolhidos, sob a ótica do Estado acerca das mudanças havidas. Abordam os seguintes temas: o novo papel do Estado e as mudanças no mundo do trabalho, os princípios que fundam o Direito do Trabalho, as disposições sobre a jornada, os serviços em domicílio, telemarketing, o setor de vigilância, dos bancários, dos professores da rede pública e o dissídio coletivo.

Dessa forma, o presente livro estabelece uma interdisciplinaridade entre direito, economia e ciências sociais, fundamental para que se compreenda as transformações em curso e o papel das instituições públicas em um mundo do trabalho marcado pela incerteza e insegurança. Busca, assim, contribuir para uma reflexão crítica das mesmas e das posições em debate para o seu enfrentamento.

ÍNDICE

Prefácio	9
1ª Parte	
CESIT — Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho	
O emprego formal no Brasil: início do século XXI	15
<i>Paulo Baltar; Amilton Moretto; José Dari Krein</i>	
Fundamentos do Direito do Trabalho: <i>nosso tempo?</i>	36
<i>Magda Barros Biavaschi</i>	
Agências globais e as reformas do mercado de trabalho	53
<i>Denis Maracci Gimenez</i>	
Políticas públicas para o emprego não-assalariado no Brasil	71
<i>Márcio Pochmann</i>	
Estrutura e Reforma Sindical	84
<i>Claudio Salvadori Dedecca</i>	
Condições de trabalho e sindicalismo no setor bancário no Brasil	99
<i>José Ricardo Barbosa Gonçalves; José Dari Krein; Maria Alejandra Caporale Madi</i>	
Diferenciais da jornada de trabalho no Brasil	121
<i>Marcelo Weishaupt Proni</i>	
Gasto social e desigualdade social	139
<i>Davi José Nardy Antunes</i>	
2ª Parte	
EMATRA — Escola da Magistratura do Trabalho da 15ª Região	
Modernização econômica, estado e relações de trabalho no Brasil	151
<i>José Otávio de Souza Ferreira</i>	
Dos princípios do Direito do Trabalho no mundo contemporâneo	172
<i>Guilherme Guimarães Feliciano</i>	
As relações de trabalho na categoria dos vigilantes na década de 90 no Estado de São Paulo	197
<i>Ana Maria de Vasconcellos</i>	
Reflexões sobre a negociação coletiva no âmbito do serviço público	225
<i>Alzeni Aparecida de Oliveira Furlan</i>	

Os operadores de telemarketing. Uma categoria em evolução	236
<i>Valdir Rinaldi Silva</i>	
O novo mundo do trabalho dos bancários. Desconstrução criadora da norma estatal	244
<i>Tereza Aparecida Asta Gemignani</i>	
A regulamentação do trabalho doméstico no Brasil e sua aplicação nas decisões proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região	258
<i>Maria Inês Corrêa de Cerqueira César Targa</i>	

PREFÁCIO

Ironias da razão moderna: a Economia Política Clássica é fruto das entranhas do pensamento político e moral inglês do século XVII e da filosofia da Ilustração do século XVIII, que tentavam responder aos desafios colocados pelo nascimento de uma sociedade de indivíduos "livres" nos interstícios da ordem assegurada pelo Estado Absolutista.

Carl Schmidt afirma que ninguém compreendeu tão bem a natureza da sociedade dos indivíduos como *Hobbes*. Quando *Hobbes* se refere ao *estado de natureza*, não está se referindo ao momento de constituição do Estado, mas a um momento em que o Estado está ausente, em que as hordas privadas mergulhavam a sociedade dos indivíduos na guerra civil. Isto o fez concluir que o medo do aniquilamento constrange os indivíduos a entregar a própria liberdade aos cuidados do Leviatã.

Para o *Hobbes* de *Schmidt*, a visão do *estado de natureza* como um estado em que os homens conviviam pacificamente, em que o homem era naturalmente bom, só pode surgir em uma sociedade em que o Estado está consolidado, em que a sociedade civil já está submetida às leis emanadas do Soberano. A visão do bom selvagem, do homem predisposto ao contrato com o outro como *Locke* a formula, pressupõe o Estado já organizado.

Na Riqueza das Nações, *Schmidt* deriva a propensão para a troca a partir das inclinações naturais do indivíduo no "estado rude e primitivo da sociedade". A troca de mercadorias decorre da disposição natural dos indivíduos privados à relação com o "outro", cimentando em bases firmes e racionais a nova "sociabilidade" derivada do contrato.

A economia surge, portanto, com a pretensão de se constituir numa esfera privilegiada da convivência. A liberdade é uma imposição das leis que regem a natureza humana. O desvendamento das leis naturais que regem a sociedade está à mercê da "razão" dos indivíduos. Isto os predispõem às relações contratuais, mediante a livre disposição da vontade. Tais leis devem seguir o seu curso, desembaraçadas da interferência e do arbítrio da política.

As políticas econômicas do final do século passado e do início do atual, executadas sob a hegemonia do pensamento liberal, descuidavam, por exemplo, as consequências de uma elevação da taxa de juros — destinada a garantir o valor externo da moeda — sobre o nível de emprego ou sobre os salários dos trabalhadores. Até mesmo os partidos operários, em formação, consideravam "natural" a operação do padrão-ouro e inevitáveis os efeitos negativos sobre o emprego e a renda do trabalhadores.

Os detentores de riqueza líquida sabiam que a ação dos bancos centrais se inclinaria claramente na direção de uma defesa da paridade das moedas nacionais

com o ouro. O *gold standard* era uma instituição socialmente construída, cuja viabilidade dependia do contexto em que operava e da confiança dos ricos na ação protetora dos governos, que não tinham qualquer compromisso com a defesa do emprego e dos salários.

O aparecimento do desemprego na *consciência social*, como distúrbio e injustiça nascidos das disfunções do mecanismo econômico, obrigou os governos a dividirem a atenção entre as demandas domésticas e as medidas de defesa da estabilidade da moeda. Nem sempre os dois objetivos puderam ser atendidos simultaneamente. Tornaram-se cada vez mais freqüentes os conflitos entre a manutenção de níveis adequados de atividade e de emprego e as exigências impostas pela administração monetária.

Na verdade, a democracia moderna — a dos direitos sociais e econômicos — nasceu e desenvolveu-se *contra* os processos impessoais, e supostamente “naturais” de acumulação da riqueza nas economias capitalistas. O século XX foi o cenário de lutas sociais e políticas, marcadas pelo desejo dos mais fracos de restringir os efeitos da acumulação sem limites da riqueza sob a forma monetária.

A democracia e seus direitos são conquistas muito recentes. O sufrágio universal foi conseguido com muita briga entre o final do século XIX e o começo do século XX. Os direitos econômicos e sociais são produtos da luta que transcorre entre o final dos anos 30 e o final da 2ª Guerra Mundial.

Nesse período ocorreram as importantes transformações no papel do Estado. A função de garantir o cumprimento dos contratos, de assegurar a liberdade na esfera política e econômica, apanágio do Estado Liberal, é enriquecida pelo surgimento de novos encargos e obrigações: tratava-se de proteger o cidadão dos efeitos da má operação do livre-mercado, sobretudo dos azares das sucessivas crises econômicas e financeiras. O que é o Estado do Bem-Estar? Fundamentalmente é a construção de um arcabouço jurídico e institucional destinado a domesticar as leis “espontâneas” do mercado capitalista.

Em sua essência, o neoliberalismo exprime a vingança das tendências centrais do capitalismo contra as tentativas de domesticação.

O credo do novo liberalismo, como o do velho, reza que é preciso abandonar a pretensão de influir no funcionamento dos mercados. Se pretendermos mais bem-estar no futuro, devemos desembaraçar os possuidores de riqueza de qualquer entrave à compulsão “egoísta” de acumular. Quaisquer constrangimentos à busca do próprio interesse, afirmam, podem desencadear reações “negativas”, a ponto de paralisar a máquina de crescimento capitalista, inviabilizando o funcionamento dos próprios dispositivos de proteção e compensação social que se imaginou criar.

O mal, dizem, é a política. Se o Estado se limitasse a cumprir os seus deveres de guardião da livre-concorrência, de bom administrador das finanças e da moeda, um discreto provedor de “externalidades”, mediante o investimento em infra-estrutura, tudo correria às mil maravilhas. Mas a política dos interesses e os interesses da política intrometem-se freqüentemente no jogo da economia, quebrando a harmonia de interesses promovida pela ação dos sujeitos racionais.

Não por acaso, o revigoramento da ideologia do livre-mercado vem acompanhando a recuperação da supremacia do capital financeiro, típica das várias etapas anteriores de “globalização”. A forma financeira é a mais geral e abstrata de existência da riqueza capitalista. Ao mesmo tempo em que fala a linguagem da liberdade de movimentos, impulsiona a centralização do capital, promove o endurecimento do controle sobre os assalariados e dependentes “terceirizados”, impõe a intensificação da concorrência sem quartel entre as empresas gigantescas.

A generalização e a intensificação da concorrência, protagonizadas pela grande empresa — que opera em múltiplos setores e em muitos mercados — só podem ser compreendidas corretamente à luz das transformações financeiras recentes e das novas relações entre o Estado e a esfera privada.

A grande empresa que se lança às incertezas da concorrência global, necessita cada vez mais do apoio do Estados Nacionais dos países de origem. O Estado está cada vez mais envolvido na sustentação das condições requeridas para o bom desempenho das *suas* empresas na arena da concorrência generalizada e universal. Elas dependem do apoio e da influência política de *seus* Estados Nacionais para penetrar em terceiros mercados (acordos de garantia de investimentos, patentes etc.), não podem prescindir do financiamento público para suas exportações nos setores mais dinâmicos e seriam deslocadas pela concorrência sem o benefício dos sistemas nacionais de ciência e tecnologia. Muito menos podem dispensar o papel crucial das políticas do Estado quando a euforia do ciclo financeiro e de investimento levam à sobreacumulação produtiva e à ameaça de desvalorização da riqueza.

Os mais pragmáticos sabem que não é possível escapar da “politização” da economia. As transformações ocorridas nas últimas décadas não se propõem a reduzir o papel do Estado, nem enxugá-lo, mas almejam aumentar sua eficiência como agente da acumulação capitalista, em detrimento do seu papel “social”. Em alguns países, como nos Estados Unidos, o deslocamento do eixo das políticas do Estado é de uma evidência chocante, com o inequívoco enfraquecimento das políticas sociais. Esta virada “tardo-liberal” parece ser mais problemática na Europa, onde crescem as resistências da sociedade à desarticulação do Estado Social.

Não é de espantar que nos países em desenvolvimento tais tendências tenham levado à corrosão das instituições republicanas: na vida jurídica, a exceção se transforma na regra, sem prejuízo da reiterada violação dos direitos sociais, ainda mal conquistados ao longo dos últimos trinta anos.

Estão em conflito agudo as aspirações a uma vida decente, segura, economicamente amparada e o funcionamento real da economia capitalista contemporânea. A *liberação* das forças auto-referenciais que impulsionam a acumulação de capital é um movimento de aumento da desigualdade e, portanto, de degradação das liberdades para os mais desprotegidos.

O poder econômico vem se infiltrando nas diversas instâncias do Estado, diminuindo o espaço conquistado pelas camadas assalariadas e dependentes. É nesse sentido profundo que a “economia submete a política” e, de quebra, os políticos.

A economia transfigura-se num mecanismo despótico que subordina a vida do cidadão comum a seus desígnios.

É natural que se intensifiquem as tensões entre o capitalismo e a democracia. A democracia moderna, diz *Bobbio*, significa, na verdade, a imposição de limites ao domínio do econômico, ao jogo da acumulação e do enriquecimento privado. Só o avanço democrático pode preservar as condições de vida, o meio ambiente, a saúde psicológica dos indivíduos submetidos às inseguras condições da sociabilidade governada pelo mercado.

A experiência histórica mostrou que, sob certas circunstâncias, é possível a manutenção de um equilíbrio relativamente estável e dinâmico entre estas duas tendências contraditórias das sociedades modernas: de um lado, as exigências do capital que almeja acumular riqueza abstrata indefinidamente, de outro os desejos dos homens comuns, que aspiram simplesmente a uma vida digna e sem sobresaltos. A formidável arquitetura capitalista do pós-guerra permitiu durante um bom tempo a convivência entre estabilidade monetária, crescimento rápido e ampliação do consumo dos assalariados e dos direitos sociais.

O sonho durou trinta anos e, mesmo no clima sombrio da Guerra Fria, as classes trabalhadoras do Ocidente desenvolvido gozaram de uma prosperidade sem precedentes.

No entanto, são cada vez mais freqüentes as arengas dos economistas, esses porta-vozes das forças impessoais do capitalismo, contra as tentativas de barrar a marcha. Ávido por expandir o seu poder contra os desvios da política, contra os surtos de populismo, o capitalismo pretende enquadrar, de novo, a sociedade na camisa-de-força da racionalidade econômica. São sintomas de que o capitalismo está de novo com a corda toda e pouco disposto a admitir contestações às suas pretensões, sempre renovadas, de domínio e submissão dos homens às suas necessidades de expansão descontrolada e desregrada.

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Economista. Professor titular no Instituto de Economia da UNICAMP (Universidade de Campinas).

Ex-chefe da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda (Governo Sarney).

Ex-secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo (Governo Quéricia).

Em 2005, recebeu o troféu Juca Pato-Intelectual do ano de 2005, prêmio promovido pela União Brasileira de Escritores.

1ª PARTE



UNICAMP

CESIT

Centro de Estudos Sindicais e de
Economia do Trabalho

O EMPREGO FORMAL NO BRASIL: INÍCIO DO SÉCULO XXI(*)

*Paulo Baltar(**)
Amilton Moretto
José Dari Krein*

Introdução

Este artigo examina a evolução recente do mercado de trabalho no Brasil. O emprego tem crescido provocando uma modesta redução na taxa de desemprego, não alterando substantivamente a situação do mercado de trabalho. Chamou atenção, em particular, o crescimento do emprego formal, revertendo tendência observada ao longo de toda a década de 90, quando diminuiu a participação desta forma de inserção na absorção da população ativa.

Os indicadores das diversas dimensões do mercado de trabalho (emprego, desemprego e rendimento) mostram que os maus resultados da década anterior pouco se modificaram, mas os dados sugerem ter ocorrido mudanças nas condições gerais de operação da economia brasileira, com a redução da magnitude de recursos provenientes do exterior, a partir da crise da Ásia, em 1997. A desvalorização do Real em 1999 e o intenso crescimento do comércio mundial em 2003, fizeram com que o Brasil voltasse a ter substantivo superávit comercial, o que provocou um efeito positivo sobre o mercado de trabalho, pois aumentou a elasticidade do emprego em relação ao crescimento do PIB. No entanto, o produto continuou muito modesto, devido a maneira como o país manteve a inflação baixa, mesmo depois da desvalorização da moeda.

A inflexão do mercado de trabalho fica patente na maior elasticidade da ocupação não-agrícola frente ao crescimento do PIB e na ampliação da formalização dos vínculos de emprego. Comparativamente ao crescimento do PIB, tornou-se maior o crescimento do número de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas, ao mesmo tempo em que o emprego formal passou a crescer mais rápido que o emprego não-formal, o trabalho por conta-própria e o emprego no serviço doméstico remunerado. Nota-se, também, que o emprego em estabelecimentos mais organizados, manifesto no fato de declararem a RAIS, cresceu mais do que o emprego nos estabelecimentos menos estruturados que não são capazes de preencher o questionário da RAIS. Verificou-se, inclusive, que o crescimento do emprego formal tem sido intenso mesmo nos anos de baixo crescimento do PIB, como em 2003 ou mesmo em 2005.

(*) Os autores agradecem as contribuições de *Magda Blavaschi*, especialmente no item sobre Justiça do Trabalho.

(**) Professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP, e pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho — CESIT.

Este artigo destaca a presença de dois movimentos concomitantes implícitos na melhoria do desempenho do emprego formal. O primeiro é a ampliação mais intensa dos postos de trabalho *vis-à-vis* a atividade da economia, medida pelo PIB. O segundo é o crescimento mais intenso dos postos de trabalho em estabelecimentos mais organizados onde é maior a tendência de formalização dos vínculos de emprego. O crescimento do emprego formal é a resultante desses dois movimentos. Na explicação destes movimentos destacam-se duas ordens de fatores de natureza diferente, embora inter-relacionados: i) as mudanças nas condições de operação da economia brasileira e ii) o comportamento de instituições responsáveis pelo cumprimento da legislação.

Quanto às condições de operação da economia brasileira, a desvalorização do Real em 1999 e o bom desempenho do comércio mundial a partir de 2003 modificaram o impacto da atividade econômica na geração de emprego. A política macroeconômica continuou muito conservadora, priorizando a preservação de uma baixa inflação e refreando a atividade da economia, mesmo à custa do crescimento do PIB, que continuou medíocre. Melhorou, entretanto, o comércio com outros países, notando-se uma ampliação mais intensa das exportações e um crescimento menos intenso das importações. Essa melhoria da balança comercial deveu-se à manutenção de um preço do dólar mais conveniente para a produção local, que visava tanto ao mercado doméstico como à exportação de seus produtos. A partir do momento que essa produção passa a ser sacrificada pela prioridade da baixa inflação, o que é facilitada pelas circunstâncias que permitiram baixar o preço do dólar (superávit comercial, investimento direto estrangeiro e entrada de capital atraído pelo elevado nível das taxas de juros), essa situação pode se inverter.

A associação entre maior elasticidade do emprego frente ao crescimento do produto e o melhor desempenho do comércio com outros países evidencia a baixa elasticidade do emprego nos anos 90. Essa baixa elasticidade resultou, principalmente, da reestruturação de um aparelho produtivo que tinha ficado defasado na década de 1980, e foi submetido a uma intensa competição com produtos importados sob condições desvantajosas, tanto pelo baixo preço do dólar e alta disponibilidade de divisas como pelo crédito escasso e caro em moeda nacional, enquanto apenas uma minoria tem acesso ao crédito internacional. A menor entrada de capital desde 1997 e a desvalorização cambial de 1999, ainda que não tenham revertido plenamente as condições adversas, foram suficientes para reduzir as importações e, combinado ao estancamento da eliminação de empregos ocorrido durante o período da reestruturação da produção na década de 90, permitiram que a atividade da economia gerasse mais empregos em estabelecimentos minimamente estruturados.

No final da década de 90, o endividamento do Estado brasileiro atingiu um patamar muito elevado, com sérios problemas de como financiá-lo, dada a política de controlar a inflação pela contenção da atividade econômica, com altas taxas de juros. As opções foram elevar a tributação e aprimorar a máquina de arrecadação de impostos, o que implicou também a ampliar o sistema de fiscalização geral do Estado, incluindo a área previdenciária e trabalhista. Nesse contexto começa-se, em 1999, a incrementar um pouco mais algumas áreas de fiscalização. É uma ação

tímida e como parte de uma lógica de melhoria das contas públicas para elevar o superávit primário. Particularmente na área do trabalho, os anos 90 foram caracterizados pelo sucateamento progressivo do sistema de fiscalização. Nos anos recentes do século XXI há uma lenta retomada do sistema de fiscalização, com a contratação de novos auditores fiscais e com uma ação prioritária na área da formalização dos contratos de trabalho, especialmente a partir de 2003. Além disso, o crescimento recente do emprego formal está relacionado a diversos fatores, que têm relação com o comportamento das instituições públicas que atuam no mercado de trabalho, especialmente, a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e os sindicatos. Apesar dessas instituições apresentarem posições contraditórias, antagônicas e divergentes no seu corpo interno, atuaram, muitas vezes, na perspectiva de coibir a ilegalidade e a maior precariedade do trabalho. Portanto, o processo recente de formalização pode ser explicado por um conjunto de fatores que vão desde a dinâmica da economia como na forma de atuação do Estado e das instituições públicas no mercado de trabalho.

Este artigo foi estruturado em duas seções. A primeira examina a evolução da economia brasileira e do mercado de trabalho depois de 1999. A segunda trata da postura do Estado em relação à regulamentação do trabalho, especialmente em relação à fiscalização do registro em carteira de trabalho dos vínculos de emprego e do posicionamento da Justiça do Trabalho sobre responsabilidades de débitos trabalhistas em contratos de terceirização de atividades, antes realizadas por empregados das próprias empresas.

1. Mercado de trabalho na década de 1990 e no início do século XXI

O mercado de trabalho foi muito afetado pelas alterações que ocorreram na economia brasileira ao longo da década de 1990 (Mattoso e Baltar, 1997; Baltar, 2003; Pochmann, 2000; Dieese, 2001). A maneira como o país se inseriu no processo de globalização, foi particularmente desfavorável ao mercado de trabalho. A liberalização das importações, após uma década em que o país praticamente apenas pôde importar petróleo, foi indiscriminada e sem exigir contrapartida dos parceiros comerciais. A entrada de capital não foi controlada, permitindo-se a valorização da moeda nacional. Essa valorização ajudou a baixar a inflação, favoreceu ganhos de capital para quem teve acesso ao dinheiro estrangeiro, mas agravou sobremaneira a competição com os produtos importados, prejudicando a produção local. O baixo preço da moeda estrangeira foi mantido por meia década através de elevado nível das taxas de juros, em prejuízo de todos que dependem do crédito em moeda nacional, a começar pelo próprio governo. Com a elevada taxa de juros, a venda indiscriminada do patrimônio do Estado não impediu o aumento desproporcional da dívida pública. Imobilizado pela precariedade das finanças públicas e sem o apoio das empresas estatais privatizadas, o Estado brasileiro perdeu capacidade de coordenação dos investimentos necessários para o crescimento da economia.

A desastrada inserção na globalização ficou evidente no desempenho do PIB e do Comércio Exterior durante a década de 1990. O PIB de 1999 foi 19,5% superior ao de 1989, diante de um aumento da população de 16,3%. O PIB *per capita*, portanto, praticamente não aumentou (somente 2,8% em 10 anos). As exportações passaram de 34,4 bilhões de dólares, em 1989, para 48,0 bilhões, em 1999, um crescimento de 39,5% ou 3,4% ao ano, muito aquém da intensidade da ampliação do total do comércio mundial. Já as importações, mais que dobraram, passaram de 18,3 bilhões para 49,2 bilhões de dólares. No melhor momento do desempenho da economia na década, entre 1993 e 1997, o PIB aumentou no ritmo de 4,0% ao ano, mas enquanto as exportações cresceram 37% (passaram de 38,6 para 53,0 bilhões de dólares), as importações aumentaram 136% (evoluíram de 25,3 para 59,7 bilhões de dólares).

As repercussões negativas sobre o mercado de trabalho da inadequada inserção da economia na globalização manifestaram-se nas condições de atividade da população e no tipo de ocupação das pessoas. Quanto às condições de atividade, o crescimento da população economicamente ativa continuou intenso em decorrência do aumento da participação das mulheres adultas na atividade econômica, e apesar da forte diminuição da taxa de participação dos adolescentes e jovens do sexo masculino. Assim, entre os homens de 15 a 20 anos de idade, a taxa de participação diminuiu de 71,7% em 1992 para 60,9%, em 1999.

Esse menor interesse dos jovens em buscar um emprego remunerado não foi simplesmente uma opção por prolongar a vida de estudante, preparando-se para uma entrada mais conveniente no mercado de trabalho. Decorreu do estreitamento do mercado de trabalho na década de 1990 que dificultou enormemente a entrada do adolescente e do jovem na atividade econômica. Entre aqueles que continuaram insistindo na busca de um emprego remunerado, o desemprego aumentou de 11,9% para 20,1% entre 1992 e 1999, ao mesmo tempo em que a proporção de ocupados entre os homens de 15 a 20 anos de idade caiu de 63,2% para 48,6%.

No mesmo período, a taxa de participação na atividade econômica das mulheres de 25 a 59 anos de idade cresceu de 53,4% para 59,0%. Parte deste crescimento correspondeu a um maior desemprego dessa parcela da população que aumentou de 6,5% para 9,9% dos que participam da atividade econômica. Não obstante, a proporção ocupada de mulheres com 25 a 59 anos de idade também aumentou, passando de 49,9% para 53,2%, elevando o peso das mulheres no total de adultos que têm uma ocupação na economia de 37,5% para 40,0%. Este aumento, de 2,5 pontos percentuais, no peso das mulheres entre os adultos ocupados é muito expressivo, pois a população adulta continua com forte crescimento vegetativo e os homens dessa faixa etária se caracterizam por ter alta participação na atividade econômica e baixa taxa de desemprego.

Desse modo, o crescimento da população ativa continuou muito intenso, modificando-se seu perfil em termos de idade e sexo, aumentando o peso das pessoas adultas, especialmente as do sexo feminino. A economia, entretanto, não gerou oportunidades suficientes para ocupar todo esse crescimento da população ativa e a taxa de desemprego que era inferior a 5%, em 1989, aumentou para 7,2% em

1992, 8,4% em 1997 e 10,4% em 1999. Apesar de o desemprego atingir todo tipo de pessoa, sua ampliação foi mais intensa entre os jovens e as mulheres adultas. No caso dos jovens, o estreitamento do mercado de trabalho não ficou somente no pronunciado aumento da taxa de desemprego, mas, também, manifestou-se na profunda queda da taxa de participação.

O crescimento da ocupação num ritmo insuficiente para absorver todo o aumento da população ativa não foi a única manifestação das repercussões negativas sobre o mercado de trabalho da inserção inadequada da economia brasileira na globalização durante os anos 90. Aconteceram também mudanças importantes no tipo de ocupação das pessoas. Essas mudanças, em parte, admitem uma avaliação negativa e podem ser associadas ao mau desempenho da economia.

Assim, o emprego na agropecuária diminuiu apesar desse setor de atividade ter sido o de melhor desempenho na década de 1990 em termos de ampliação da produção. Alterações na composição da produção por tipo de produto e aumentos da produtividade impediram que o aumento da produção agropecuária ampliasse as oportunidades de emprego nesse setor. A queda do emprego em setores que aumentam significativamente a produção e a produtividade não merece uma avaliação negativa em si mesma. Mas a força de trabalho não absorvida pela agropecuária teve que procurar ocupação no setor não-agrícola em que a ampliação da produção não foi tão substancial. A ocupação aumentou no conjunto das atividades não-agrícolas, mas num ritmo muito menor que no passado, menor inclusive que o ritmo observado na década de 1980, quando a crise da dívida externa foi acompanhada pelo colapso da economia brasileira, interrompendo uma trajetória de intenso e prolongado crescimento do PIB.

A produção das atividades não-agrícolas continuou com medíocre crescimento, mas na década de 90 os setores com produtos suscetíveis de comércio com outros países, seja exportação ou importação, reduziram a capacidade de geração de emprego e renda, afetados negativamente pela maneira como o país se inseriu na globalização. Em particular, o emprego diminuiu significativamente nas grandes empresas da indústria de transformação, construção civil, serviços de utilidade pública, finanças e transporte. Uma parcela desta redução do emprego nas grandes empresas foi provocada por terceirização de atividades que elevou expressivamente o emprego nas empresas pequenas e médias e o trabalho por conta própria. O crescimento do emprego também foi expressivo no comércio, nos serviços auxiliares da atividade econômica, na administração pública e nas atividades sociais, educação, saúde, assistência e previdência social. O crescimento do emprego total em estabelecimentos não-agrícolas, entretanto, foi pequeno, ficando muito aquém da ampliação do emprego no serviço doméstico remunerado e do trabalho por conta própria e o número de empregadores não-agrícolas cresceu expressivamente, com a proliferação das empresas médias e pequenas. Essas mudanças na composição das oportunidades para ocupar a PEA em atividades não-agrícolas, provocaram forte redução na proporção dos empregos formalizados em estabelecimentos, regulamentados pela CLT ou pelos estatutos dos servidores públicos, tendo aumentado a participação do emprego doméstico remunerado, do trabalho por conta própria e do emprego não-formalizado em estabelecimento, o qual ocorre predominantemente nas pequenas e médias empresas.

Em resumo, o crescimento da ocupação foi insuficiente para absorver a ampliação da população ativa. Esse fato não somente dificultou a entrada do jovem no mercado de trabalho e aumentou o desemprego, como também alterou, desfavoravelmente aos trabalhadores, a composição das oportunidades de emprego, reduzindo o peso das grandes empresas e aumentando a participação do emprego não formalizado em pequenas e médias empresas, do serviço doméstico remunerado e do trabalho por conta própria.

Os quadros da economia brasileira e do mercado de trabalho vêm se modificando. Primeiro com o aumento do preço do dólar, depois do colapso cambial no início de 1999 e, desde 2003, com o excepcional desempenho do comércio mundial que colaborou para ampliar substancialmente as exportações brasileiras. O alto preço do dólar, vigente de 1999 a 2003, decorreu dos percalços do mercado cambial, sem que se notasse o peso de uma orientação política no sentido de mantê-lo em patamar adequado para estimular o investimento. A orientação nesse sentido fortaleceria a parcela da base produtiva instalada no país, voltada sistematicamente para a exportação e aquela capacitada para evitar parcialmente as importações que são fortes, especialmente no caso de produtos mais sofisticados. Isso facilitaria a obtenção do superávit comercial necessário para cobrir o déficit de serviços, inclusive o da dívida externa e das remessas de lucro, reduzindo a vulnerabilidade do país, decorrente de sua dependência de fluxos de capital provenientes do exterior.

A política macroeconômica continuou com a prioridade de manter baixa a inflação e o poder público manteve a passividade de não procurar agir para melhorar a qualidade da inserção do país na globalização. O alto preço do dólar, durante o colapso cambial, desequilibrava o patrimônio dos que se mostraram capazes de acessar o crédito externo relativamente barato. Mas o principal efeito da desvalorização do Real foi sobre a dívida pública, pois as autoridades brasileiras tinham colocado a dívida indexada ao dólar, atendendo à demanda de *hedge* dos que se endividaram no exterior, tentando se proteger de uma eventual alteração da taxa de câmbio.

O Acordo com o FMI ajudou a evitar maior declínio da economia em 1999 e a atividade recuperou-se rapidamente, mas a ameaça de aumento da inflação e o colapso no fornecimento de eletricidade em 2001 reforçaram dentro do governo a posição de manter elevadas as taxas de juros. A política de juros visava, de um lado, a aplacar a fuga de capital e conter o preço do dólar, para acalmar a elevação dos preços dos produtos submetidos ao comércio internacional e dos preços dos serviços de utilidade pública, cuja privatização acarretou indexação ao IGP, índice altamente sensível a alterações na taxa de câmbio. De outro lado, visava manter baixa a atividade da economia para minorar a escassez de eletricidade e demover os trabalhadores de tentar restaurar o poder de compra dos salários e os empregadores de repassarem os custos a preços.

A inflação e o crescimento do produto foram contidos, mas melhoraram bastante os resultados do balanço de comércio com as exportações crescendo mais fortemente e as importações ampliando-se mais suavemente que na década de 90. Quanto ao mercado de trabalho não houve, no início dos anos 2000, a eliminação de empregos formais pelas grandes empresas, observada nos anos 90, fazendo

com que os crescimentos da ocupação total e do emprego formal se mostrassem mais vigorosos, comparativamente ao aumento do produto, indicando a reversão da pequena elasticidade, produto do emprego que prevaleceu na década de 90. A Tabela 1 ilustra a baixa elasticidade do emprego dos 90 e seu aumento depois de 1999, ao comparar os desempenhos da economia e do mercado de trabalho, nos períodos 1993-1997 e 2002-2004. As informações deixam evidente que o desempenho do setor industrial continua fundamental para o crescimento do PIB e que em 1993-1997 o mau desempenho do mercado de trabalho esteve associado a um forte crescimento das importações sendo que a ampliação das exportações ocorreu em ritmo menor do que o da expansão do total do comércio mundial. Já entre os anos 2002 e 2004, o crescimento do setor industrial e do PIB ocorreu em ritmo mais lento, mas o crescimento das importações foi bem mais suave e as exportações cresceram no ritmo do comércio mundial total. A agricultura apenas interrompeu a queda da ocupação e, simultaneamente, a ocupação não-agrícola cresceu expressivamente, em ritmo análogo ao do produto do setor industrial, calcada na intensa expansão do emprego formal. O contraste de crescimento entre o emprego formal e as outras posições na ocupação e a interrupção do forte aumento do número de estabelecimento sugere que a retomada do mercado de trabalho ocorreu com peso crescente das empresas médias e grandes, sendo acompanhada de uma maior formalização dos vínculos de emprego.

Tabela 1
Taxa de variação (%) ao ano da atividade econômica e da ocupação em 1993-1997 e em 2002-2004.

Indicador	1993-1997	2002-2004
PIB	4,0	2,7
Indústria	4,1	3,1
Agropecuária	2,9	4,9
Exportação	8,3	26,4
Importação	23,9	15,3
Ocupação	1,1	2,4
Agrícola	(-9,8)	(-0,1)
Não-agrícola	2,2	2,9
Formal	1,1	4,8
Não-formal	2,9	2,1
Trabalho Doméstico	3,6	2,4
Conta-própria	3,1	1,7
Empregador	6,0	(-0,1)
Não Remunerado	(-4,1)	(-12,8)

Fonte: Indicadores DIESP; IBGE/PNAD. Elaboração própria.

A Tabela 2 mostra a evolução anual do PIB, do produto do setor industrial, da exportação e importação e da ocupação total na Região Metropolitana de São Paulo. Os dados confirmam, com mais detalhe, a relação entre os desempenhos do PIB e

do produto industrial bem como a inter-relação de ambos com o mercado de trabalho que passa pelo desempenho do comércio exterior, depois que o país se inseriu na globalização. As importações são afetadas pelo ritmo de atividade da economia, mas sua intensidade de crescimento nos anos 90 traduz as mudanças na estruturação do aparelho de produção, sob condições muito desvantajosas para a produção local o que prejudicou o emprego principalmente nas grandes empresas e não foi acompanhado de ampliação em ritmo semelhante das exportações.

A interrupção da queda da ocupação agrícola e a aceleração do crescimento da ocupação não-agrícola, apesar do fraco desempenho da atividade econômica medida pelo PIB, não alteraram basicamente o quadro geral do mercado de trabalho do país, depois de 1999. A taxa de desemprego diminuiu muito pouco, passando de 10,3% em 1999 para 9,8% em 2002 e 9,5% em 2004, permanecendo muito acima dos 4% a 5% de 1989. Depois de 1999 a queda da taxa de desemprego foi amortecida pelo aumento na taxa de participação que passou de 57,4% para 58,5%, entre 1999 e 2002, atingindo 59,2% em 2004. Por esse motivo, a taxa de ocupação (relação entre o número de pessoas ocupadas e a população em idade ativa) mostra melhor que a taxa de desemprego, a recuperação do mercado de trabalho, evoluindo de 51,5%, em 1999, para 52,8% em 2002 e atingindo 53,6% em 2004, aproximando-se parcialmente dos 55,0% de 1989. Assim, a recuperação do mercado de trabalho depois de 1999, permitiu ampliar em 2 pontos percentuais a proporção da população em idade ativa que tem alguma ocupação. Embora não tenha retornado ao patamar do final dos anos 80, não deixa de ser um resultado expressivo, já que prossegue muito intenso o crescimento da população com idade ativa. Não obstante, a continuidade da ampliação da taxa de ocupação, por aumento da taxa de participação e declínio da taxa de desemprego, requer um crescimento mais intenso da atividade da economia, pois houve um salto na elasticidade emprego do produto e nada justifica, no momento, prever a continuação de seu aumento.

Tabela 2

Atividade da Economia Brasileira, Comércio Externo e Ocupação na Região Metropolitana de São Paulo (variação % média)

Período	PIB	Indústria	Exportação	Importação	Ocupação
1989-90	-4,4	-8,2	-8,7	13,1	-1,3
1990-91	1,0	0,3	0,6	1,4	2,0
1991-92	-0,5	-4,2	13,3	-1,9	-2,4
1992-93	4,9	7,0	7,8	22,8	3,7
1993-94	5,9	6,7	12,7	30,8	0,5
1994-95	4,2	1,9	6,9	51,1	3,8
1995-96	2,7	3,3	2,6	6,6	1,8
1996-97	3,3	4,6	11,1	12,0	1,0
1997-98	0,1	-1,0	-3,6	-3,4	-1,3
1998-99	0,8	-2,2	-6,1	-14,7	1,9
1999-00	4,4	4,8	14,8	13,4	5,1
2000-01	1,3	-0,5	5,6	-0,4	1,8
2001-02	1,9	2,6	3,8	-15,1	2,1
2002-03	0,5	0,1	21,0	2,3	-0,6
2003-04	4,9	6,2	32,0	30,0	4,1

Fonte: Indicadores DIESP. Elaboração própria.

O ritmo de crescimento da ocupação não-agrícola foi de 2,9%, entre 2002 e 2004. O emprego em estabelecimento cresceu ainda mais rápido (4,0%), mas esta desproporção entre ritmos de crescimento da ocupação não-agrícola e emprego em estabelecimento, em tão pouco tempo, quase não modificou o peso do emprego em estabelecimento na ocupação não-agrícola total que passou de 61,7% para 63,1%. Não obstante, do acréscimo na ocupação não-agrícola total de 3,7 milhões de pessoas, 85% foram absorvidas em empregos de estabelecimento. Dentro do emprego em estabelecimento, o crescimento dos com vínculo formalizado (4,8%) foi mais intenso do que o sem carteira de trabalho (2,1%) e embora o grau de formalização tenha aumentado pouco, passando de 70,1% para 71,2% do emprego em estabelecimento, 82% do acréscimo nesse tipo de emprego correspondeu a vínculos formalizados segundo a CLT ou o Estatuto do Servidor Público.

As composições setoriais da ocupação e do emprego em estabelecimento pouco se modificaram, entre 2002 e 2004 e os aumentos do peso do emprego em estabelecimento na ocupação total e do grau de formalização desses empregos, embora pequenas, foram generalizadas (Tabelas 3 e 4). Assim, as participações, nos totais da ocupação não-agrícola e do emprego formalizado, do conjunto dos setores de atividade caracterizados por terem relativamente elevados tanto o peso do emprego em estabelecimento, quanto o grau de formalização desses empregos (Outras Atividades Industriais, ou seja, Extração Mineral e Serviços de Utilidade Pública, Indústria de Transformação, Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais e Outras Atividades, ou seja, Intermediação Financeira, Incorporação, Comércio e Administração de Imóveis, Serviços Profissionais e de Apoio às Empresas), passou de 49,9% para 50,5% e de 65,3% para 65,5%, respectivamente.

É um fato destacável que a recente recuperação do mercado de trabalho não tenha envolvido a construção civil cujas participações na ocupação não-agrícola total e no emprego em estabelecimento, diminuíram de 8,8% para 7,9% e de 7,1% para 6,4%, respectivamente. Uma retomada da construção civil faria parte de uma aceleração na Formação Bruta de Capital Fixo com muito investimento público em infraestrutura e ativação da construção residencial, que costumam proporcionar um horizonte necessário para a aglutinação dos investimentos privados, consolidando um crescimento do PIB mais intenso e continuado. Isso não tem acontecido no Brasil, nos últimos 25 anos, pressupõe um posicionamento do poder público diante da economia diferente do que tem prevalecido e teria um profundo impacto no mercado de trabalho. O comércio com outros países foi o motor inicial que deflagrou a recente retomada de atividade da economia e, nesse processo, destacaram-se na geração de emprego os setores indústria de transformação, comércio, outras atividades (serviços de apoio à empresa), outras atividades industriais (serviços de utilidade pública) e outros serviços coletivos, sociais e pessoais (serviços pessoais e atividades associativas, recreativas, culturais e esportivas).

Tabela 3
Distribuição Setorial da Ocupação Não-agrícola e Participação do Emprego em Estabelecimento (em %)

Setor de Atividade	Ocupados		Emprego de Estabelecimento	
	2002	2004	2002	2004
Outra Indústria	0,9	1,0	89,5	91,4
Indústria de Transformação	17,1	17,5	74,6	76,2
Construção Civil	8,8	7,9	50,2	51,2
Comércio e Reparação	21,6	21,9	54,4	55,7
Alojamento e Alimentação	4,6	4,5	52,9	55,0
Transporte e Comunicação	6,0	5,9	64,5	66,0
Administração Pública	6,2	6,3	99,8	99,9
Educação, Saúde e S. Social	11,3	11,1	90,0	90,9
Serviço Doméstico	9,8	9,7	-	-
Outro Serviço Social e Pessoal	5,0	5,2	56,1	58,4
Outra Atividade	8,4	8,7	77,5	77,5
Atividade Não Declarada	0,3	0,3	20,9	18,1
Total	100	100	61,7	63,1

Fonte: MTE/RAIS; IBGE/PNAD. Elaboração própria.

A distribuição do emprego formal por setor de atividade varia com a fonte da informação, apesar do avanço recente na direção de uma uniformização das classificações de atividade econômica. Comparando a distribuição setorial do emprego da RAIS com a dos empregados celetistas e estatutários segundo a PNAD, verifica-se que a declaração de atividade econômica pelos trabalhadores eleva o peso da indústria de transformação; da construção civil, do transporte, armazenagem e comunicação; e da educação, saúde e serviços sociais. Por outro lado a declaração de atividade pelos estabelecimentos amplia o peso de administração pública dos outros serviços coletivos sociais e pessoais (atividades associativas, recreativas, culturais e desportivas e serviços pessoais) e outras atividades (intermediação financeira, seguro e previdência complementar, atividades imobiliárias, informática e serviços de apoio à empresa). Órgãos da administração pública têm pessoal que se classifica em atividades de educação, saúde e serviços sociais, transporte, armazenagem e comunicação ou mesmo indústria de transformação. Estabelecimentos que têm atividade principal no setor imobiliário também têm atividades de construção civil e estabelecimentos de atividades associativas, recreativas culturais e esportivas têm também atividades que justificam seus empregados declararem atividade de educação, saúde e serviços sociais.

Tabela 4
Distribuição Setorial do Emprego de Estabelecimento e Grau de Formalização do Vínculo de Emprego.

Setor de Atividade	Empregados		Grau de Formalização	
	2002	2004	2002	2004
Outra Indústria	1,3	1,5	82,5	85,3
Indústria de Transformação	20,6	21,2	76,1	78,3
Construção Civil	7,1	6,4	44,6	45,2
Comércio e Reparação	19,0	19,3	63,9	64,9
Alojamento e Alimentação	4,0	3,9	58,4	57,2
Transporte e Comunicação	6,2	6,1	73,6	74,9
Administração Pública	10,1	10,0	78,8	79,3
Educação, Saúde e S. Social	16,5	16,0	78,8	78,8
Outro Serviço Social e Pessoal	4,5	4,8	45,1	45,4
Outra Atividade	10,6	10,7	76,3	77,7
Atividade Não Declarada	0,1	0,1	62,5	67,1
Total	100	100	70,1	71,2

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração própria.

A RAIS permite classificar o emprego formal segundo o tamanho do estabelecimento. Na hipótese de que todo o emprego sem carteira de trabalho é gerado por estabelecimentos com menos de 50 empregados é possível estimar a distribuição por tamanho de estabelecimento de todo o emprego e aferir o grau de formalização do trabalho dos empregados de estabelecimento de tamanho pequeno (menos de 50 empregados).

Tabela 5
Distribuição (%) Setorial do Emprego Formal segundo RAIS e PNAD

Setor de Atividade	2002		2004	
	RAIS	PNAD	RAIS	PNAD
Outra Indústria	1,6	1,6	1,6	1,7
Indústria de Transformação	18,7	22,4	19,4	23,3
Construção Civil	4,0	4,6	3,7	4,1
Comércio e Reparação	17,5	17,3	18,6	17,6
Alojamento e Alimentação	3,2	3,3	3,2	3,1
Transporte e Comunicação	5,4	6,5	5,2	6,5
Administração Pública	24,7	11,3	23,7	11,2
Educação, Saúde e S. Social	7,4	18,5	7,3	17,7
Outro Serviço Social e Pessoal	4,1	2,9	4,0	3,1
Outra Atividade	13,4	11,5	13,3	11,6
Total	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS; IBGE/PNAD. Elaboração própria.

Entre os anos 2002 e 2004, o ritmo de crescimento do emprego foi tanto mais intenso quanto maior o tamanho do estabelecimento (Tabela 6). A distribuição do emprego por tamanho do estabelecimento, não obstante, pouco se modificou. Os estabelecimentos de tamanho pequeno (menos de 50 empregados) continuam res-

pondendo por 55% do emprego e os de grande tamanho (500 ou mais empregados) têm uma parcela do emprego total menor do que a metade da parcela dos estabelecimentos pequenos. Nesses estabelecimentos pequenos, o crescimento do emprego formal foi maior do que o do emprego sem carteira de trabalho, mas o grau de formalização dos vínculos de emprego nos pequenos estabelecimentos pouco se modificou, nesses dois anos, passando de 47,0% para 48,2%.

Tabela 6
Distribuição (%) e Taxa de Crescimento do Emprego por Tamanho de Estabelecimento

Tamanho	Emprego		Taxa de Crescimento		
	2002	2004	Formal	Não Formal	Total
Menos de 50	55,6	55,0	4,5	2,1	3,3
50 a 500	20,0	20,0	3,9	-	3,9
500 e mais	24,4	25,0	4,9	-	4,9
Total	100	100	4,5	2,1	3,8

Fonte: MTE/RAIS; IBGE/PNAD. Elaboração própria.

Na composição da ampliação do emprego em estabelecimento destacam-se os de tamanho pequeno, onde ocorreram 47,5% do aumento deste tipo de emprego. Nessa classe de tamanho, 2/3 dos novos empregos tiveram vínculo formalizado e 1/3 foi constituído de empregos sem carteira de trabalho. O aumento do emprego formal em estabelecimento de tamanho pequeno correspondeu a 31% do aumento total de empregos em estabelecimentos e 37% do aumento do emprego formal. Já a ampliação do emprego nos estabelecimentos de grande tamanho correspondeu a 32% do aumento total do emprego em estabelecimentos e 38% do aumento o emprego formal. Assim, estabelecimentos de todo tamanho ampliaram a geração de empregos formais, entre 2002 e 2004, inclusive os de tamanho pequeno que no último ano mencionado responderam por 37% do total de empregos formais em estabelecimento.

A RAIS registra crescimento do emprego, entre 2002 e 2004, em todos os setores da atividade não-agrícola. Esse crescimento do emprego foi muito intenso (mais de 5% ao ano) em comércio, extração de minerais e indústrias de produtos de borracha e plástico, metalurgia, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, química, couros e artefatos, alimentos e bebidas (Tabela 7). O crescimento do emprego não foi tão intenso mas superou 3% ao ano em serviços às empresas, educação, transporte e comunicação, atividades associativas, recreativas, esportivas e serviços pessoais, além de indústrias têxtil, vestuário e produtos de madeira e móveis. O crescimento relativamente pequeno do emprego em construção civil, atividades imobiliárias, serviços de utilidade pública e indústrias de produtos de minerais não metálicos denunciam os efeitos do pequeno investimento em infra-estrutura e a continuidade dos problemas de financiamento da habitação. O crescimento do emprego também foi menor do que 3% ao ano em instituições financeiras, saúde e serviços sociais, administração pública e indústria de celulose e papel, editoras e gráficas.

Tabela 7
Crescimento do Emprego Formal segundo a RAIS-2002-2004

Setor de Atividade	Crescimento 2002-2004				Composição 2004			
	Menos de 50	De 50 a 500	500 ou mais	Total	Menos de 50	De 50 a 500	500 ou mais	Total
Atividades Imobiliárias	1,9	5,9	22,7	2,6	88,0	11,0	1,0	1,8
Comércio Reparação Veículos	6,4	5,3	57,5	6,3	85,0	15,0	0,0	2,7
Comércio Varejo	6,7	10,4	22,5	7,7	78,0	20,0	2,0	12,9
Alojamento e Alimentação	5,7	4,3	3,1	5,3	76,0	19,0	5,0	3,2
Comércio Atacado	7,1	11,3	8,1	9,1	63,0	33,0	4,0	3,0
Prods Minerais não Metálicos	1,6	0,9	8,8	1,9	53,0	38,0	9,0	1,0
Madeira e Móveis	1,1	5,0	13,0	3,6	51,0	40,0	9,0	1,8
Atividades Associativas e Recreativas	4,0	4,8	2,5	4,0	53,0	32,0	15,0	4,0
Têxtil e Vestuário	4,5	6,6	(-2,2)	4,3	45,0	39,0	16,0	2,6
Construção Civil	(-3,7)	0,2	8,9	0,6	42,0	42,0	16,0	3,7
Celulose Papel e Gráfica	3,6	1,8	3,7	2,8	39,0	44,0	17,0	1,1
Borracha, Plástico e Fumo	5,4	6,5	12,2	6,9	33,0	52,0	15,0	1,1
Instituições Financeiras	1,9	(-2,7)	3,0	1,3	55,0	24,0	21,0	2,0
Metalurgia	5,6	10,8	5,7	7,5	39,0	39,0	22,0	2,0
Educação	3,9	4,8	7,0	4,9	39,0	38,0	23,0	3,3
Extração Mineral	3,5	9,9	8,6	7,0	38,0	33,0	29,0	0,5
Transporte e Comunicação	6,5	3,9	(-1,8)	3,3	34,0	38,0	28,0	5,3
Mecânica	2,0	6,3	13,9	6,8	31,0	41,0	28,0	1,1
Material Elétrico e Comum.	3,2	7,6	15,3	8,5	25,0	45,0	30,0	0,9
Química	5,2	2,8	14,6	6,4	21,0	50,0	29,0	1,3
Saúde e Serviço Social	0,2	1,3	7,1	2,8	33,0	33,0	34,0	4,0
Serviços às Empresas	3,2	2,0	8,6	4,7	28,0	35,0	37,0	9,5
Couro e Artefatos de Couro	6,7	7,1	12,1	8,7	22,0	42,0	36,0	1,3
Alimentos e Bebidas	4,9	2,9	15,6	8,5	23,0	33,0	44,0	3,8
Utilidade Pública	(-2,7)	(-2,5)	6,2	2,8	13,0	30,0	57,0	1,1
Material de Transporte	2,2	6,7	13,9	10,4	11,0	28,0	61,0	1,3
Administração Pública	0,7	0,2	2,6	2,2	1,0	17,0	82,0	23,7
Total	4,5	3,9	4,9	4,5	37,0	28,0	35,0	100

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria.

A estrutura do emprego por tamanho dos estabelecimentos varia por setor de atividade. Não obstante, o peso do emprego em estabelecimentos com menos de 50 empregados é pequeno (menos de 20% do emprego total do setor) somente em serviços de utilidade pública, material de transporte e administração pública. Por abranger empregos de outros setores de atividade como educação, saúde, assistência social e segurança pública, a administração pública representa 23,7% do emprego total pelos dados da RAIS. Como, ademais, 88% do emprego nesse setor ocorrem em estabelecimentos de grande porte (500 ou mais empregados), o setor público, isoladamente, responde por 56% do emprego nos estabelecimentos de grande tamanho. Nenhum outro setor tem tanto peso no emprego em estabelecimentos de grande tamanho. A soma do emprego em estabelecimentos de grande porte no setor de material de transporte e de serviços de utilidade pública não passa de 9% do emprego nos estabelecimentos de grande tamanho. Excluído o setor público e outros setores de atividade, como serviços às empresas; saúde e serviços sociais; transporte, armazenagem e comunicação; e mesmo indústrias de alimentos e bebidas, onde não pesa tanto os estabelecimentos de grande tamanho no emprego total do setor, esses estabelecimentos grandes reúnem um número de empregados maior do que os dos estabelecimentos grandes de material de transporte ou serviços de utilidade pública.

O crescimento do emprego em estabelecimentos de grande tamanho foi intenso em praticamente todos os setores de atividade. As exceções foram transporte e comunicações e indústria têxtil e do vestuário, em que o emprego em estabelecimentos de grande tamanho chegou a diminuir, e no setor público e em atividades associativas, recreativas, esportivas e de serviço pessoal, em que o emprego nos estabelecimentos de grande tamanho cresceu em ritmo inferior a 3% ao ano. Já o emprego nos estabelecimentos de tamanho pequeno foi setorialmente muito mais variado.

Nos setores em que é absoluto o predomínio do emprego em estabelecimentos de tamanho pequeno, este tipo de emprego só não cresceu fortemente em atividades imobiliárias. Nos três setores de comércio (veículos, atacado e varejo) e em alojamento-alimentação foi intenso o crescimento do emprego em estabelecimentos de tamanho pequeno. Esses cinco setores respondem por 24% do emprego RAIS e por 50% do emprego em estabelecimentos de pequeno tamanho.

Noutros 10 setores o predomínio do emprego em estabelecimentos de pequeno tamanho não é tão absoluto, mas atinge 40% a 55% do emprego total de cada um desses setores, enquanto a participação dos estabelecimentos de grande tamanho varia de 10% a 30%. Nesses setores, o emprego em estabelecimentos de tamanho pequeno diminuiu na construção civil, aumentou pouco em indústrias de produtos de minerais não-metálicos e de produtos de madeira e móveis e em instituições financeiras, tendo aumentado expressivamente em atividades associativas, recreativas, esportivas e de serviços pessoais, educação, extração de minerais e nas indústrias têxtil e do vestuário, metalurgia, celulose, papel, editoras e gráficas.

Num terceiro grupo de setores de atividade o emprego em estabelecimentos de tamanho pequeno varia de 20% a 33% enquanto o dos estabelecimentos de grande tamanho varia de 15% em indústrias de produtos de borracha e plástico a 44% nas indústrias de alimentos e bebidas. Nesse grupo de setores, o crescimento do emprego em estabelecimentos de tamanho pequeno só não foi intenso em indústria mecânica e saúde e serviços sociais, em que um intenso crescimento do emprego foi muito concentrado nos estabelecimentos de grande tamanho.

Os dados da RAIS mostram que foi muito intenso e generalizado o aumento do emprego entre 2002 e 2004, destacando-se os estabelecimentos de tamanho grande que tinham encolhido fortemente na década anterior, com a re-estruturação da economia. Essa reestruturação da economia eliminou muitos empregos, especialmente nos estabelecimentos de grande tamanho e em momentos de elevada atividade da economia, gerou-se relativamente poucos empregos, especialmente nos estabelecimentos de grande tamanho. Implícito, tanto na eliminação de empregos com a reestruturação da economia quanto na modesta geração de empregos dos momentos de elevada atividade, uma intensa importação de produtos manufaturados, desproporcional à evolução das exportações, cobertas por entrada de capital, prevalecendo altas taxas de juros e baixo preço do dólar. As taxas de juros continuaram muito altas, mas o maior preço do dólar, desde 1999, e o melhor desempenho do comércio mundial, desde 2003, permitiram que a elevada atividade econômica

de 2004 gerasse mais empregos, mesmo em estabelecimentos de grande tamanho. Assim, entre 2002 e 2004, para um crescimento médio anual do PIB e do produto do setor industrial de 2,7% e 3,1%, o emprego da RAIS cresceu a 4,5% no total e 4,9% nos estabelecimentos de grande tamanho.

A baixa elasticidade do emprego da década de 90 reflete um momento muito peculiar de transição, em que a reestruturação de uma economia que ficou defasada na década anterior, significou uma expressiva eliminação de empregos. A eliminação de empregos foi aprofundada pela política de expor o aparelho de produção à competição internacional, sob condições muito desfavoráveis, viabilizadas pela entrada de capitais. O desempenho do emprego formalizado foi ainda mais modesto porque o poder público relaxou na imposição do cumprimento das leis do trabalho, diante do maior desemprego e crescente participação dos pequenos estabelecimentos na geração de empregos.

A elevada elasticidade do emprego em meados dos anos 2000 reflete também um momento peculiar. As condições desfavoráveis à competição internacional do aparelho de produção instalado no país foram parcialmente revertidas e o desempenho do comércio mundial tem beneficiado excepcionalmente as exportações do país. Tendo como ponto de partida uma situação de muito pouco emprego, principalmente nos estabelecimentos de grande tamanho, os momentos de elevada atividade da economia têm gerado muito emprego, principalmente nos estabelecimentos de grande tamanho. O crescimento do emprego formal, entretanto, tem sido reforçado pela elevada intensidade do aumento do emprego com carteira em estabelecimentos de tamanho pequeno, sugerindo a presença de um novo posicionamento do poder público sobre cumprimento das leis do trabalho.

2. O Estado e o cumprimento das leis do trabalho

A explicação para o crescimento do emprego formal está relacionada fundamentalmente à dinâmica econômica e do mercado de trabalho, como explicitado acima. Mas parte desse aumento na formalização relaciona-se com o papel do Estado no período recente, por meio de três instituições públicas da área do trabalho: a Fiscalização do MTE, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho. Parte-se do pressuposto que o nível de emprego ou ocupação depende da dinâmica da economia, mas a sua qualidade está relacionada com as instituições públicas presentes no mercado de trabalho.

O primeiro ponto a ser destacado é a fiscalização do MTE. Observa-se uma evolução progressiva na formalização da relação de emprego sob ação fiscal, desde que o governo federal voltou a ativar essa questão, a partir de 2000. Os números de trabalhadores registrados sob ação fiscal dobram entre 1999 e 2000, pulando de 249.795 para 516.548 e chegando a 746 mil em 2005, como pode ser observado na Tabela 8. Em 1999, há uma reorganização no sistema de carreiras dos auditores fiscais do trabalho (AFT). Esse fato significou a valorização do profissional, gerando maior motivação no exercício da função. Ao mesmo tempo, adotaram-se metas de "produtividade" vinculadas à gratificação de acordo com uma pontuação definida

pelo MTE⁽¹⁾. A pontuação é dada por metas individuais e institucionais, cada uma tendo peso de 50% na gratificação do auditor fiscal. As individuais são as fiscalizações, as atuações e os resultados arrecadados por cada auditor. As institucionais são as metas estabelecidas para o conjunto da fiscalização no Brasil, correspondente a um número de formalização sob ação fiscal e um valor arrecadado de FGTS. O cômputo das metas é mensal. Mais recentemente⁽²⁾, o MTE estabeleceu como principal critério para composição das metas o número de formalizações e o valor arrecadado ao FGTS. Em outros termos, a prioridade absoluta do sistema de fiscalização é o registro em carteira, em detrimento de outras áreas, como, por exemplo, a saúde e a segurança do trabalho. Também como política, voltou-se a contratar novos auditores fiscais, por meio de concurso público. A partir de 2003, a priorização da ação fiscal na perspectiva da formalização intensificou-se.

A adoção dessas novas regras coincide com o período em que governo FHC, após um acordo com o FMI, adota uma rigorosa política de ajuste fiscal. Poderíamos perguntar quais são as razões do governo ter contribuído para sucatear o sistema fiscalização nos anos anteriores, ao não contratar auditores e ao introduzir a Portaria n. 865/95⁽³⁾. Dado o histórico anterior, tudo levar a crer que a preocupação central pode não estar nos efeitos que provoca no mercado de trabalho, mas a sua utilização como instrumento para ampliar a arrecadação, dentro da preocupação de viabilizar o ajuste fiscal como forma de obter superávit primário. Em outros termos e de forma direta, pode-se supor que a pequena e tímida preocupação com o sistema de fiscalização aparece como um problema fiscal, em um primeiro momento. Portanto, a ação fiscal no campo da formalização coincide com um movimento de maior incremento da fiscalização na área previdenciária e tributária, que também reforça a formalização da relação de emprego. A formalização apresenta um efeito positivo no recolhimento das contribuições sociais, especialmente para diminuir o déficit da previdência e aumentar a arrecadação fiscal do governo federal, numa época de opção política por elevados superávits primários. Assim como, contribui para apresentar à sociedade estatísticas mais favoráveis de criação de empregos, em um contexto de política econômica restritiva e ortodoxa.

Apesar do pequeno incremento da fiscalização, a estrutura ainda é precária, as condições de trabalho não foram melhoradas e o número de auditores ainda é muito pequeno em relação ao tamanho do mercado de trabalho brasileiro. Por exemplo, o Brasil conta atualmente com cerca de 2.900 auditores fiscais do trabalho, pouco mais da metade que tinha no final dos anos 70⁽⁴⁾. A Inglaterra, com mercado menor que o brasileiro, tem 4 mil auditores.

A contribuição da fiscalização pode ser observada tanto pelo número de registros como por seu efeito-demonstração para os agentes econômicos. Em relação ao número de registros, a sua contribuição precisa ser relativizada, pois é um número

(1) Cf. www.sinaif.org.br.

(2) Portarias ns. 513 e 514/2004.

(3) A Portaria n. 865/95 dispensa os auditores de fiscalizar aspectos conflitantes entre contratos coletivos e legislação e, conseqüentemente, desestimula a aplicação da multa. A Portaria foi revogada em 2003.

(4) No final da década de 1970 havia em torno de 5 mil fiscais.

proporcionalmente pequeno, quando se observa o total de empregos com carteira gerados em cada ano, dado o também elevado número de dispensados. Por exemplo, em 2005 os dados do Caged/MTE mostram que foram admitidos 11,2 milhões de trabalhadores, dos quais a ação fiscal do MTE contribuiu com 746 mil. A referência para discutir a contribuição da ação fiscal não é o saldo, que foi de 1,3 milhão, mas o total de empregos registrados, pois a fiscalização localiza-se em segmentos menos estruturados, em que se combinam alta rotatividade e desrespeito à legislação do trabalho. Portanto, os empregos formalizados por ação fiscal também estão sujeitos à rotatividade característica do mercado de trabalho brasileiro. Ao mesmo tempo, o efeito-demonstração traz conseqüência ao comportamento dos agentes econômicos. A estratégia de fiscalizar determinados segmentos ou regiões geográficas ou cidades pode levar os empregadores a efetivar o registro como forma de evitar possíveis multas ou problemas na Justiça do Trabalho. Em função dessas questões, não é possível precisar a contribuição da ação fiscal no crescimento do emprego formal, mas não resta dúvida que ela tem alguma contribuição.

Tabela 8 — Resultados da fiscalização do trabalho

Ano	Empresas fiscalizadas	Trabalhadores registrados sob ação fiscal	Autos de infração lavrados	Trab. Admitidos(*)	Trab. Desligados(*)
1996	404.755	268.558	101.485		
1997	369.315	321.609	121.428		
1998	315.605	261.274	107.697		
1999	347.380	249.795	101.216		
2000	353.617	525.253	95.828	9.668.132	9.010.536
2001	296.741	516.548	93.552	10.351.643	9.760.564
2002	304.254	555.454	92.988	9.812.379	9.049.965
2003	285.241	534.125	103.308	9.809.343	9.163.910
2004	302.905	708.957	100.413	11.296.496	9.773.320
2005	375.097	746.272	107.064	12.179.001	10.925.020

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho MTE/SFIT e CAGED.

(*) O número total de contratados e desligados no ano correspondente.

A despeito do crescente registro sob ação fiscal e do incremento de políticas de combate do trabalho infantil e escravo, o nível de descumprimento da legislação é muito grande, inclusive com um contingente expressivo de trabalhadores sem registro em carteira e de contratações que burlam a legislação vigente, tais como estágio, contrato temporário, cooperativas de mão-de-obra e contrato pessoa jurídica (PJ).

O segundo ponto a ser destacado é a ação do Ministério Público do Trabalho (MPT). Este, em diversas regiões do país, também tem o papel de combater a frau-

de trabalhista, contribuindo para formalizar a relação de emprego. A sua ação, que é complementar à fiscalização e tende a ser articulada com entidades sindicais em muitos lugares, combate as "falsas" cooperativas de mão-de-obra (coopergatos), certas formas de terceirização, a do trabalhador como pessoa jurídica (PJtização), o trabalho estágio etc. Geralmente, são formas que mascaram a relação de emprego. Não há estatísticas para aferir a sua contribuição, mas pode-se citar um exemplo que evidencia a sua importância. No interior do Estado de São Paulo, cresceu a formalização dos trabalhadores rurais nas lavouras de cana-de-açúcar e da laranja, com uma importante contribuição do MPT, junto com organizações sindicais e da Justiça do Trabalho, caracterizando as cooperativas como fraudulentas e exigindo o vínculo de emprego (*Gimenez, Biavaschi e Krein, 2002*).

O terceiro ponto a destacar é o papel da Justiça do Trabalho. No período recente, prevalece, especialmente a partir do TST, uma orientação jurisprudencial que responsabiliza, subsidiariamente, a empresa tomadora de serviços terceirizados, apesar de algumas decisões regionais reconhecerem a responsabilidade solidária e, ainda, em alguns casos, o vínculo direto entre o trabalhador e a empresa tomadora, que subcontrata outra. A legislação que permite a terceirização data da década de 1970⁽⁵⁾. Mas foi a partir de 1994, no contexto descrito acima, que a terceirização tornou-se um recurso utilizado com maior intensidade pelas empresas, crescendo em praticamente todos os setores⁽⁶⁾. Em geral, ela faz parte de um processo maior de flexibilização das relações de trabalho⁽⁷⁾ que, geralmente, traduz-se em maior precariedade do trabalho⁽⁸⁾.

Apesar de ser a forma de contratação flexível predominante (MTE, 2006), a terceirização indiscriminada também gerou contra-reação por parte de setores de instituições públicas, tais como a Fiscalização, o MPT e a Justiça do Trabalho. Particularmente no âmbito da Justiça do Trabalho, conforme registrado, consolida-se uma jurisprudência no sentido da *responsabilidade subsidiária* entre o tomador e a contratada em relação ao cumprimento da legislação trabalhista, segundo orientação contida na Súmula n. 331 do TST (inciso IV alterado pela Resolução n. 96/2000, DJ 18.9.2000). Essa orientação, no entanto, não tem eliminado a forte controvérsia jurídica sobre o tema no Brasil, não apenas quanto à própria caracterização da

(5) A Lei n. 6.019/74, também denominada Lei do Trabalho Temporário.

(6) Apesar da legislação atual não permitir a contratação de empresas terceiras para atividades fins da empresa, conforme Enunciado n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho e a Portaria n. 3/98 do Ministério do Trabalho. Para tais trabalhos é liberada apenas a contratação temporária, recurso também muito utilizado e que junto a outros fatores, imprime no mercado de trabalho brasileiro uma forte rotatividade da mão-de-obra (*Lopes, 2004*).

(7) Flexibilização significa reduzir o espaço de regulação pública da relação da empresa e fortalecer a perspectiva da regulação privada, ou seja, que as regras sejam determinadas no âmbito da empresa sem grande intervenção do Estado e dos sindicatos.

(8) Segundo estudo do DIEESE com quarenta empresas do ABC, os trabalhadores terceirizados, em 72,5% dos casos, têm benefícios sociais inferiores aos concedidos pela empresa cliente; e, em 67,5%, níveis salariais mais baixos. Além disso, as condições de trabalho são mais precárias no que se refere à saúde e segurança, quanto à duração da jornada, freqüentemente mais extensa (DIEESE, 1999: 37). Assim, ela significou, em geral, uma precarização do trabalho, com menor número de benefícios, piores salários e condições de trabalho.

relação de emprego entre os trabalhadores e o real beneficiário de sua força de trabalho, como no que concerne às responsabilidades deste relativamente aos créditos dos trabalhadores das subcontratadas⁽⁹⁾.

Diante do posicionamento da Justiça do Trabalho vê-se a política de muitas empresas, especialmente das grandes e dos órgãos públicos, que exigem o cumprimento da legislação trabalhista básica das prestadoras de serviço, assim como os demais débitos previdenciários e fiscais. Por exemplo, tal fenômeno, entre outras razões, fez com que surgisse uma Associação Brasileira de Terceirização⁽¹⁰⁾, que se propõe a acompanhar e expedir um certificado às terceirizadas sobre sua regulamentação legal, como garantia de segurança ao tomador do serviço. O certificado, basicamente, refere-se ao cumprimento da legislação trabalhista, previdenciária e fiscal. Outro exemplo é a prática identificada em pesquisa sobre relações de trabalho em *shopping centers* de Campinas (*Nogueira Jr., 2005*), em que a administração faz um acompanhamento sobre o cumprimento da legislação trabalhista das lojas e empresas localizadas em seu interior, como forma de fugir de possíveis passivos trabalhistas futuros. O mesmo procedimento está sendo adotado por inúmeras empresas da construção civil, que já não contratam diretamente os seus operários, mas tendem a repassar parte da obra a uma infinidade de outras empresas especializadas em cada etapa ou acabamento da construção. Assim, há exemplos em que a empresa tomadora só libera o valor integral do contratado depois da apresentação da certidão negativa dos débitos previdenciários e da regulação do vínculo de emprego. Além disso, pode-se citar que o índice de formalização de setores tipicamente terceirizados, tais como vigilância e asseio e conservação, está bastante acima do mercado geral de trabalho. Segundo pesquisa de *Ikeda* (2005), no setor da vigilância ele se aproxima de 90%.

Apesar de não ser possível dimensionar estatisticamente o peso dessa jurisprudência no processo de formalização, pode-se afirmar que ela apresenta uma importante contribuição ao induzir os agentes econômicos a uma mudança de comportamento. Na mesma perspectiva, *Cardoso* (2003) mostra, em estudo sobre as demandas trabalhistas apresentadas às varas do trabalho no Rio de Janeiro, que cresceu, a partir de 1997, nas reclamatórias, o pedido de reconhecimento da relação de emprego e correspondente registro na carteira de trabalho, chegando a aparecer em 28,5% do total das demandas, em 2001⁽¹¹⁾. Fato esse que revela uma crescente pressão da sociedade, especialmente por meio de suas entidades de classe, pela formalização. Em outros termos, com o envelhecimento da sociedade e com o grau de insegurança predominante no mercado de trabalho, num contexto pouco mais favorável, a sociedade tende a pressionar para ter acesso aos direitos previdenciários.

A atuação das instituições públicas, acima discutidas, não gera postos de trabalho. Mas evidencia que o Estado pode ter um papel importante na fiscalização e

(9) Dispunha o Enunciado n. 331/TST, em sua redação original, que o "inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços" (*sic*).

(10) www.abte.com.br

(11) A pesquisa também mostra que há uma queda das demandas salariais e crescem às vinculadas à rescisão do contrato de trabalho.

no efetivo cumprimento da legislação, melhorando a qualidade dos postos de trabalho gerados na economia. Nesse sentido, apesar da tendência de flexibilização das relações de trabalho e a relativa desestruturação do sistema de fiscalização, iniciativas institucionais contribuem efetivamente para a formalização do emprego no contexto econômico descrito na primeira parte do presente artigo. O que nos leva a concluir que se forem aprimorados os mecanismos de fiscalização e de uma presença mais ativa do Estado (incluindo a Justiça do Trabalho e o MPT), dentro de um contexto de crescimento sustentado da economia, é possível melhorar o perfil do mercado de trabalho brasileiro.

Em síntese, a mudança observada no mercado de trabalho após a desvalorização cambial de 1999 contribuiu para reverter a baixa elasticidade do emprego da década de 1990, que refletiu um momento muito peculiar de transição, em que a reestruturação de uma economia que ficou defasada nos anos 80 significou uma expressiva eliminação de empregos. Ademais, a recuperação da ocupação e do emprego tem sido beneficiada pelo desempenho do comércio mundial que estimulou excepcionalmente as exportações do país. Considerando-se que o movimento de reestruturação mais intenso tenha ocorrido, pode-se dizer que não houve no período analisado a destruição de empregos nas empresas como ocorreu nos anos 90. Com isso, voltou a crescer o emprego nos estabelecimentos de grande porte. Ao mesmo tempo, o crescimento do emprego formal foi reforçado pela elevação do emprego com carteira em estabelecimentos de pequeno porte, sugerindo a presença de um novo posicionamento do poder público sobre cumprimento das leis do trabalho, ambiente que favoreceu e foi favorecido pela atuação das instituições públicas presentes no mundo do trabalho. Portanto, a questão apresenta duas dimensões distintas: 1) a elevação das ocupações está vinculada à dinâmica da economia e; 2) a luta pela melhoria dos postos de trabalho gerados, garantindo aos seus ocupantes os direitos trabalhistas e previdenciários, tem relação com o papel do Estado e dos sindicatos na regulação do mercado de trabalho.

Referências Bibliográficas

- BALTAR, P. (2003). "Estrutura Econômica e emprego urbano na década de 90". In: PRONI, Marcelo e WILNES, Henrique (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp, Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- CARDOSO, A. (2003). *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (2001). *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE.
- _____. (1999). *O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996*. São Paulo: DIEESE. (Pesquisa DIEESE n.15).
- GIMENEZ, D. M.; BIAVASCHI, M.; KREIN, J. D. (2002). "As cooperativas de mão-de-obra e os Tribunais Regionais do Trabalho". In: *Revista Trabalhista (Anamatra)*, v. II (abril/maio/junho), p. 67-89. Rio de Janeiro: Forense.

IKEDA, C. (2005). *Terceirização e sindicalismo: o setor de segurança no Estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa: Mercado de Trabalho e Modernização no Setor Terciário Brasileiro — projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT. Campinas: Cesit/DIEESE/CNPq.

MARCANTE, C. (2005). *A responsabilidade subsidiária do Estado pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços terceirização*. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6209&p=2>. (Acesso em 20.7.2005).

MATTOSO, J. & BALTAR, P. (1997). "Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente". In: VELLOSO, J. P. R. *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 293-314.

NOGUEIRA JR., A. (2005). *A dinâmica das relações de trabalho no segmento shopping centers do setor de comércio de Campinas*. Relatório de pesquisa: Mercado de Trabalho e Modernização no Setor Terciário Brasileiro — projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT Campinas: Cesit/Dieese/CNPq.

POCHMANN, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto.

FUNDAMENTOS DO DIREITO DO TRABALHO: NOSSO TEMPO?

Magda Barros Biavaschi^(*)

*Este é tempo de partido,
Tempo de homens partidos.*

*Em vão percorremos volumes,
viajamos e nos colorimos.
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua.
Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.
As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.
Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra.*

[...]

*Calo-me, espero, decifro./As coisas talvez melhores.
São tão fortes as coisas!*

[...]

*E continuamos. É tempo de muletas.
Tempo de mortos faladores
e velhas paralíticas, nostálgicas de bailado,
mas ainda é tempo de viver e contar.
Certas histórias não se perderam...*

(Carlos Drummond de Andrade, Nosso Tempo).

1. Introdução

Este artigo⁽¹⁾ busca resgatar os fundamentos do Direito do Trabalho, esboçando o cenário em que se constituíram as condições materiais para seu nascimento. Com essa preocupação, desloca seu olhar para a Europa do século XIX, detendo-se na grande indústria para, depois de enunciar os princípios que fundam esse

(*) Juíza aposentada do TRT da 4ª Região, professora, doutora em Economia Aplicada, IE-Unicamp/SP.
(1) Trata-se de síntese parcial da tese defendida no Instituto de Economia da UNICAMP, 18 de novembro de 2005, para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho, tendo como título: "O Direito do Trabalho no Brasil – 1930-1942: construindo o sujeito de direitos trabalhistas" e, como questão central, demonstrar que a história da construção do Direito e da Justiça do Trabalho no Brasil não cabe no enunciado de cópia do modelo fascista. Com ênfase na "Era Vargas" e nos processos que tramitaram nas antigas Juntas de Conciliação e Julgamento, antes da CLT e da instalação da Justiça do Trabalho, mas com um espectro maior de duração, mapeou as fontes materiais desse Direito, sem perder de vista o contexto socioeconômico da época. Este artigo reproduz as abordagens tratadas especialmente no primeiro capítulo da tese. E-mail: magdabia@terra.com.br.

Direito, chegar ao Brasil de 1930, lócus em que é institucionalizado e consolidado. Nessa *démarche*, remonta às origens e às finalidades desse um ramo específico que, desde o seu nascedouro, se contrapôs à idéia de que o resultado ótimo do encontro das vontades de "indivíduos livres" torna as relações mais homogêneas e harmônicas. Por fim, chega às considerações finais.

2. Tempos liberais: no século XXI

No início deste século XXI, o cenário é de uma profunda crise econômica, social e política. Os fios que na *Era de Ouro* do capitalismo permitiam que fossem tecidas redes de solidariedade esgarçam-se, cedendo à pressão do individualismo e à força dos valores da concorrência desregulada. Em um momento em que as grandes potências afirmam seu poder hegemônico, o fenômeno da globalização acelera a unificação desigual do mundo sob a égide do capital financeiro, em um movimento que "globaliza" o poder dos Estados nacionais hegemônicos e das corporações financeiras, sob a batuta do "Império" que se afirma pelo poder do dinheiro e das armas. Nesse padrão sistêmico⁽²⁾, os Estados centrais passam não apenas à condição de cúmplices, mas de atores importantes de um processo que envolve grandes bancos, grandes empresas industriais, fortunas, investimentos institucionais (fundos) e os próprios Estados nacionais por meio de seu Tesouro Nacional e dos Bancos Centrais. Daí as privatizações, a liberação financeira e a dos mercados, cuja tônica é a liberdade de circulação dos capitais. A tela de proteção à classe dos assalariados desorganiza-se, tornando-se estratégica a flexibilização do mercado de trabalho para possibilitar a contratação da força de trabalho com menos barreiras.

Os países que aderem à globalização com esses contornos apresentam alto grau de vulnerabilidade, altíssimos índices de desemprego, elevadas taxas de rotatividade de mão-de-obra e expressivo aumento dos trabalhadores a tempo parcial e dos informais, estes sem qualquer tipo de tutela. Os indivíduos, pressionados pelo desemprego, pela insegurança⁽³⁾ e descrentes de um Estado que, empiricamente, perde seu potencial regulador, parecem destituídos do princípio da esperança e da capacidade de organização coletiva, criando-se ambiente propício para que uma onda conservadora tome conta do imaginário popular⁽⁴⁾.

Nos países periféricos, o quadro tem sido desolador. Desigualdades de vários matizes são aprofundadas e redefinidas à ação de um capitalismo sem diques. Em um cenário de extrema vulnerabilidade, em que a moeda está sob o controle dos "de fora", os governos têm limitadas suas autonomias para a concretização de suas próprias políticas, caracterizando-se o fenômeno da transnacionalização da polí-

(2) Cf. BRAGA, José Carlos. "Financeirização global". In: TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

(3) Ver MATTOSO, Jorge. "Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios". In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de; MATTOSO, Jorge E. L. (Org.). *Crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996, p. 27-54.

(4) Cf. OLIVEIRA, Francisco. "Neoliberalismo à brasileira". In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 24-28.

tica⁽⁵⁾. Em âmbito nacional, escancararam-se as carências de um Brasil profundo. Para poder cumprir um rígido programa de ajuste fiscal e superávits primários, em uma situação de dificuldades agravada pela elevada taxa de juros e com o real depreciado, a economia sofre, os investimentos são insignificantes, o crescimento econômico é pífio, com reflexos negativos na implementação de indispensáveis políticas públicas, penalizando, sobretudo, a população mais necessitada.

Nesse processo, renda e riqueza concentram-se ainda mais, aprofundando-se as iniquidades e ampliando-se a violência no campo e nas cidades. No mundo do trabalho, as taxas de desemprego são elevadíssimas e a organização coletiva dos trabalhadores perde força, com reflexos negativos à formação da consciência que têm de si os trabalhadores como classe social. As relações de trabalho passam por um processo de flexibilização e desregulamentação que reduz e/ou elimina as normas de proteção social as quais, não sem reconhecidas dificuldades e tensão, elevaram o trabalhador brasileiro à condição de sujeito de direitos. A avalanche liberal vem sendo eficaz em seu desejo de quebrar a tão falada "rigidez" da legislação trabalhista. Ao embalo das promessas de redução do desemprego e de melhoria dos índices de competitividade, o que se percebe é o acirramento da concorrência e o aprofundamento das assimetrias, produzindo-se mais desigualdades e ampliando-se as inseguranças dos cidadãos ante a ausência de mecanismos que garantam o emprego, enfrentem a rotatividade de mão-de-obra, reduzam a informalidade e assegurem maior base salarial e melhor distribuição da renda e da terra.

Os direitos sociais têm sido profundamente atingidos, talvez porque, segundo Luiz G. Belluzzo⁽⁶⁾, o direito que nasce das relações mercantis não quer reconhecer nenhum outro fundamento, nenhuma legitimidade, senão a igualdade entre os produtores de mercadorias. Diante de tal abalo, recuperar o Direito do Trabalho em seus fundamentos e resgatar o papel histórico das instituições públicas aptas a dizê-lo é uma das *tarefas do caminho possível*⁽⁷⁾ em tempos em que o pensamento oficial insiste em que sejam trilhados aqueles que já se haviam mostrado desastrosos no final do século XIX e início do século XX, apontando para o mercado como solução de todos os males e para os direitos sociais como obstáculo à conquista da liberdade. Desmistificar essa falsa idéia é um desafio.

3. Capitalismo, grande indústria e Direito do Trabalho: os tempos liberais no século XIX

Ainda que seja o Direito por demais complexo para ser reduzido a um mero resultado das relações de produção, estas abrem espaço para as determinações da consciência e para uma regulação que possa apontar para um reino das liberdades, vistas desde seu aspecto positivo. Compreendendo-se o Direito como um movimento histórico, se o toma como uma relação; no caso do Direito do Trabalho,

(5) No dizer de Francisco de Oliveira.

(6) BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. "O jogo das regras". *Valor On Line*, 7 mar. 2006.

(7) SOUPIOT, Alain (Org.). *Au-delà de l'emploi*. Paris: Flammarion, 1999.

uma relação entre empregador e trabalhador: este a vender sua força de trabalho àquele, o detentor dos meios de produção, recebendo em troca, o salário, único bem que compõe seu patrimônio jurídico. É estabelecida, assim, uma relação que, além de obrigatória, é, também, uma relação de poder⁽⁸⁾.

Como sistema, o Direito pode ser definido como uma ordem axiológica ou teleológica de princípios gerais. Nesse sentido, é relevante a abordagem sobre os princípios que fundam o Direito do Trabalho, dando-lhe fisionomia própria; na realidade, sua razão de ser. Daí o olhar voltar-se para o século XIX, detendo-se na Inglaterra, com foco na segunda revolução industrial e na natureza do trabalho na grande indústria⁽⁹⁾.

Nessa época, viviam-se momentos áureos do liberalismo, liberalismo que descendeu (como também o marxismo) do iluminismo universalista e de sua aposta na razão e na ciência como impulsionadoras do progresso⁽¹⁰⁾; liberalismo econômico influenciado pela Revolução Industrial inglesa e cuja origem remonta ao século XVIII, em oposição ao mercantilismo e à sua lógica intervencionista; liberalismo que via na propriedade privada um direito inalienável e nos interesses particulares de indivíduos livres, iguais e utilitários, a possibilidade de coincidirem naturalmente com os interesses coletivos quando liberadas as forças do mercado de qualquer interferência externa, as quais dificultariam a concorrência e impediriam que o interesse privado se tornasse também social; liberalismo que via o equilíbrio como tendência natural e as formas de convivência engendradas pelo mercado as únicas aptas a preservar a liberdade do indivíduo contra as pretensões de despotismo do poder político⁽¹¹⁾.

No século XIX, estruturava-se na Inglaterra vitoriana o livre-mercado. Berço da primeira revolução liberal, nela o *laissez faire* encontraria circunstâncias históricas favoráveis à sua afirmação, aliadas à existência de um Parlamento no qual a maioria do povo não estava representada, dada a natureza do voto censitário, fundado no direito de propriedade. A crescente industrialização, baseada nas indústrias de bens de capital, no carvão, no ferro e no aço, criava e oferecia as condições para a expansão dos mercados para esses bens, importados da "oficina do mundo"⁽¹²⁾. Foi nesse século, sobretudo a partir da grande indústria, que se constituíram as condições materiais que permitiriam o nascimento do Direito do Trabalho⁽¹³⁾.

A Revolução Industrial alterou substancialmente as condições da vida material dos homens em sociedade. Primeiro exemplo histórico da transformação de uma economia marcadamente agrária e artesanal para uma outra dominada pela indús-

(8) Cf. NEUMANN, Franz. *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*. Bologna: Il Mulino, 1983.

(9) Ver OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: UNESP; Campinas/SP: UNICAMP, 2003, p. 53-54, doravante referido como *Processo de industrialização*.

(10) BELLUZZO, Luiz G. Império. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 dez. 2000 (Lições Contemporâneas).

(11) *Ibidem*.

(12) Cf. HOBBSAWM, Eric. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986, p. 33-51 e p. 101-102.

(13) Sobre a formação do capitalismo, etapas, periodizações, ver HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções*. 15ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001; HOBBSAWM, Eric. *A era do capital*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004; HOBBSAWM, Eric. *A era dos impérios*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002 e OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de. *Processo de industrialização*.

tria e pela fabricação mecanizada, teve início na Inglaterra, no século XVIII⁽¹⁴⁾. De lá, difundiu-se de forma desigual para os demais países da Europa e para alguns de além-mar. Nesse processo, a vida do homem ocidental e a natureza das sociedades modificaram-se profundamente. As unidades produtoras ampliaram-se. As oficinas domiciliares passam a dar lugar às usinas e às fábricas. Nestas, de um lado, os trabalhadores, despojados da condição de produtores e não mais capazes de possuir os meios de produção, alienavam sua força de trabalho, transformando-se em assalariados. De outro, estava o empregador que, na condição de detentor dos meios de produção, contratava a mão-de-obra, fornecendo equipamento, supervisionando seus usos, comercializando o produto acabado, assalariando e lucrando.

A crescente industrialização criava e oferecia as condições para expansão dos mercados para os bens importados da *oficina mecânica do mundo*, a construção das ferrovias propiciava vasta acumulação de capital para investimento lucrativo. Permitindo o transporte crescente de mercadorias, esses *caminhos de ferro* cortavam países, influenciando não apenas nos vigorosos movimentos de industrialização e de urbanização, mas em toda a economia. Estava em curso a segunda revolução industrial, com transformações fundamentais: a tecnologia da química pesada; a eletricidade; o aço; o motor a combustão interna permitindo a industrialização do petróleo. O conhecimento científico passava a ser essencial; a ciência era integrada aos processos produtivos. Ampliavam-se as escalas de produção. Em meio a essas transformações, operava-se um processo de monopolização e de centralização do capital⁽¹⁵⁾. A competição se tornava uma disputa entre poucos e poderosos oligopólios. A Inglaterra, em posição de hegemonia, articulava, sob sua regência, os interesses dos diferentes Estados Nacionais⁽¹⁶⁾.

A civilização do século XIX, diz *Polanyi*⁽¹⁷⁾, alicerçava-se em um sistema de equilíbrio de poder⁽¹⁸⁾, padrão-ouro⁽¹⁹⁾, mercado auto-regulável e Estado liberal. A chave do sistema institucional estava nas leis ditadas pela economia de mercado. Em um cenário em que o liberalismo econômico avançava e o capitalismo transformava-se estruturalmente, passando de concorrencial a monopolista, trabalho, terra e dinheiro, em um processo dirigido por um mecanismo auto-regulável de troca, passavam à condição de mercadorias. O homem e a natureza, manuseados na órbita do mercado como mercadorias, acabavam tornando-se também mercadorias. Porém, com o mercado na condição de dirigente dos destinos do homem e de seu ambiente natural, os indivíduos viram-se despojados da proteção das instituições, sucumbindo ao assalto de *moinhos satânicos*⁽²⁰⁾.

(14) Cf. LANDES, David S. *Prometeu desacorrentado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

(15) Sobre a concentração e a centralização do capital ver MARX, Karl. *O Capital*, I, cap. 23, e BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988, p. 57.

(16) OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. *Processo de industrialização*.

(17) POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campos, 1980. Teses centrais: o *laissez faire* foi produto do próprio Estado; e a civilização do século XIX centrava-se em mecanismo institucional aniquilador.

(18) Isso sob ressalvas. Os conflitos foram abafados, eclodindo em uma Guerra Mundial violenta. Ver HOBBSBAWM, Eric. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*, op. cit., p. 117.

(19) Em 1819, a Inglaterra adotou o padrão-ouro; em 1919, a ele retorna, saindo em 1931.

(20) POLANYI, Karl. *A grande transformação*, p. 81-88.

Marx, na representação que fez da sociedade capitalista, partiu da mercadoria para reconhecer na força de trabalho a mercadoria específica que estaria apta a possibilitar a formação do capital: à medida que se desenvolve o modo de produção capitalista, o trabalho, de *concreto*, transforma-se em *abstrato*; o *valor de uso* passa a ser, também, portador do *valor de troca*. A força de trabalho, que produz as mercadorias que se separam da figura de seu produtor, também passa a objeto, transformando-se ela mesma em mercadoria. Na grande indústria, é vendida como mercadoria aos proprietários dos bens de produção, os capitalistas. Estes, personificando o capital, a compram pelo valor diário e a consomem durante o tempo trabalhado. Assim, a força de trabalho passa a ser vista como fator de produção. O trabalho, que exterioriza a personalidade do ser humano, vira coisa⁽²¹⁾. E o trabalhador, dominado pelo trabalho morto objetivado nos meios de produção, vê-se destituído até de seu saber técnico, detido agora pelo capital no domínio do processo de valorização que o submete⁽²²⁾.

A partir desse processo misterioso, fetichista, em que uma relação social definida entre os homens assume a *forma fantasmagórica* de uma relação entre coisas, em que o possuidor dos meios de produção e de subsistência encontra no mercado o trabalhador "livre" a vender sua força de trabalho, estão dadas as condições históricas para a inauguração de uma nova etapa do processo de produção social: a época capitalista. Para que o dinheiro se transforme em capital, disse *Marx*, é preciso que seu possuidor encontre *no mercado de mercadorias* o trabalhador livre. Livre em dois sentidos: no de dispor, como pessoa livre, de sua força de trabalho como sua mercadoria; e no de estar livre, isto é, inteiramente despojado de todas as coisas necessárias à materialização de sua força de trabalho, esta a única mercadoria que tem para vender⁽²³⁾. Generaliza-se, assim, a forma de mercadoria dos produtos do trabalho, a força de trabalho "livre", cuja preexistência, juntamente com o capital monetário e mercados relativamente desenvolvidos, é necessária para o processo de formação do capitalismo. Porém, é somente com a produção mecanizada, organizada na grande indústria, que ocorre a complementação desse processo. A grande indústria é o momento final do processo de constituição do capitalismo, em que está garantido o pleno domínio do capital, ou seja, sua autodeterminação⁽²⁴⁾.

Nos capítulos sobre a manufatura e a maquinaria, *Marx* mostra como o regime de produção vai sendo revolucionado com a introdução da maquinaria, organizada como grande indústria; analisa como o instrumental de trabalho vai sendo revolucionado e, assim, como assume sua forma mais desenvolvida no sistema orgânico da fábrica. Tornando supérflua a força muscular, a maquinaria permitirá o emprego de trabalhadores com menos força física ou com desenvolvimento incompleto: as mulheres e as crianças. Em um processo de progressiva dominação da produção

(21) MARX, Karl. *O Capital*; *idem*. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa: Estampa, 1977.

(22) MARX, Karl. *Un chapitre inédit du Capital*. Paris: Union Générale D'Éditions, 1971.

(23) *O Capital*, p. 199-200.

(24) E a generalização do trabalho assalariado. Cf. OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de. *Processo de industrialização*.

mecanizada, intensificava-se a exploração da força de trabalho, abusavam-se das mulheres e das crianças, desrespeitava-se a dignidade dos trabalhadores. O trabalho obrigatório tomava *o lugar dos folguedos infantis e do trabalho livre realizado, em casa, para a própria família, dentro dos limites estabelecidos pelos costumes*⁽²⁵⁾. Em condições precárias, os trabalhadores fragilizavam-se diante das inseguranças quanto à renda, jornada, condições de trabalho. Nas fábricas, eram *comprimidos e organizados como tropas*, denunciou o Manifesto⁽²⁶⁾. *Nossos escravos brancos são levados ao túmulo por estafa e fenecem e morrem silenciosamente*, acusou o *Morning Star*⁽²⁷⁾. A palavra de ordem era trabalhar sem limites.

Mas se, de um lado, é verdadeiro que a implantação do sistema fabril revolucionou o processo material de produção, o que, por se turno, acabou por revolucionar as condições de valorização do capital, circunstância que ampliou inseguranças e conflitos entre operários e capitalistas, de outro, permitia a formação da consciência de si, passando os conflitos a assumir, cada vez mais, o caráter de conflitos de classe. Dessa forma, ia se conformando uma classe operária mais coesa e um mercado de trabalho⁽²⁸⁾ com contornos específicos, que a grande indústria passou a regular. Concentrados nas fábricas, nas máquinas, os trabalhadores uniam-se. E à luta dos indivíduos seguiu-se uma mais organizada do que a outra, visando a manter salários, reduzir jornadas, melhorar as condições de trabalho.

Em meio ao processo de acumulação do capital e exploração das forças de trabalho⁽²⁹⁾, agudizavam-se conflitos e tensões sociais aptos a impulsionar a luta por direitos. Muitos os relatos da época revelando as atrocidades cometidas contra os trabalhadores, em situação perversa e sem proteção do Estado, sobretudo quanto à limitação da jornada de trabalho e à regulação dos salários. As cenas descritas por grandes homens da época, entre eles *Lênin*, *Marx* e, mais tarde, o Papa *Leão XIII*, na Encíclica *Rerum Novarum*, desnudavam uma brutal desigualdade constituinte da relação capital e trabalho. De um lado, trabalhadores e trabalhadoras, adultos e crianças, desprotegidos; coisas humanas vendidas como mercadorias. De outro, os capitalistas compradores da força de trabalho, embalados por seu desejo insaciável de valorização e (re)valorização do capital e de acumulação da riqueza abstrata. Cruel desigualdade que acabava por desnudar os falsos véus de uma "harmonia" aparente e de uma propalada igualdade, de fato inexistente. Nas relações de poder das fábricas, regidas pelas leis de troca de mercadorias, imperava a força bruta do capital. O que se via era reproduzirem-se as relações de produção capitalista, garantidas pelo movimento da acumulação de capital, agora sem quaisquer limites ou formas de coerção extramercado.

Diante dessa realidade, agitava-se o palco da política. A pressão pelo sufrágio universal e, depois, sua conquista aproximavam as massas. Os trabalhadores e

(25) *O Capital*, p. 451.

(26) MARX, Karl, 1818-1883. *O manifesto comunista/Karl Marx e Friedrich Engels*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

(27) Em 23 de junho de 1863. *Morning Star* é um periódico. A citação é de Marx, em *O Capital*, p. 296.

(28) OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. *Processo de industrialização*, p. 63.

(29) MARX, Karl. *O Capital*, v. I.

suas organizações reagiam às relações desumanas e precárias da grande indústria. Em meio a esses movimentos de pressão, os intelectuais, os partidos políticos e, mais tarde, a Igreja Católica, passaram a impulsionar por regulação apta a evitar, por meio da coação do Estado, *a transformação do sangue das crianças em capital*⁽³⁰⁾. Começou a ser internalizada a idéia de que o trabalho não deveria fazer parte da ordem liberal.

Essa reação poderia ser observada a partir de três ações: a) política, com a formação dos partidos; b) ações e lutas intermediadas pelos sindicatos e c) ações imediatas, no chão da fábrica, bem menos expressivas. O Manifesto Comunista (1848) e a Comuna de Paris (1871) foram marcos nesse processo. Os partidos começavam a canalizar as reivindicações proletárias. Quando o *Conspiracy and Protection of Property Act* foi editado, em 1875, por exemplo, legalizando piquetes pacíficos, tornou-se claro, ao menos na Inglaterra, que um processo de mudança na natureza do Estado estava em andamento. Ao lado das disposições legais sobre as organizações operárias⁽³¹⁾, e mesmo antes delas, direitos foram sendo conquistados pelos trabalhadores ingleses⁽³²⁾. Em 1833, o *Factory Act* proibiu o trabalho de menores de 9 anos nos moinhos têxteis e fixou a jornada máxima de nove horas para menores de 13 anos. Atos subseqüentes, em 1844 e 1847, ampliaram esses direitos às mulheres, estabelecendo, também, certos controles no uso de máquinas perigosas. A partir de 1842, nenhuma mulher ou criança poderia trabalhar nos subterrâneos das minas de carvão. Em 1872, passou a ser teoricamente reconhecido o direito dos mineiros de conferir a honestidade de pagamentos relacionados ao resultado da empresa, por intermédio de um inspetor eleito⁽³³⁾. Novas regras asseguraram às mulheres reparações para os casos de acidentes de trabalho — de forma ineficaz, em 1880, e mais eficazmente, depois, com a edição dos atos de 1897 e 1906. Várias leis sociais entraram em vigor antes de 1914 — *The Workmen's Compensation Act* (1906), o *Old Age Pensions Act* (1908) e o *National Insurance Act* (1911).

Os alicerces do *laissez faire* começavam a desmoronar. Aparentando uma harmonia na superfície, acirrava-se a concorrência. O equilíbrio de poder do século XIX foi sendo rompido. A Inglaterra começava a perder espaço como a *oficina do mundo*. Por um lado, a idéia de mercado auto-regulado começava a ser posta em questionamento pelo próprio capital. Por outro, os trabalhadores e suas organizações pressionavam por uma regulação que reduzisse as diferenças e as injustiças,

(30) *O Capital*, p. 313.

(31) Em 1798 e 1799, pelo *Combination Acts* eram ilegais todas as formas de união dos trabalhadores. Em 1824, essa lei foi revogada. A existência das organizações operárias passou a não ser mais vista como conspiração, podendo ser os atos por elas praticados submetidos ao crivo da legalidade. Em 1867, foi relaxada a doutrina da conspiração quando a Corte Queen's Bench, no caso Hornby v. Close, decidiu que, conquanto muitas das atividades dos sindicatos operários podiam importar obstáculos ao livre comércio, a participação nessas organizações não caracterizaria ofensa criminal. Em 1871, pelo *Trade Unions Act*, as organizações de trabalhadores não mais poderiam ser ilegais pelo fato de interferirem no comércio ("State policy towards labour and labour organizations, 1830-1939: Anglo-American union movements". In: *The Cambridge Economic History of Europe*. v. VIII).

(32) *The Cambridge Economic History of Europe*. v. VIII, *op. cit.*, p. 518.

(33) HOBBSAWM, Eric. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*, *op. cit.*, p. 115.

especialmente no mundo do trabalho. Assim, a Ordem Liberal clássica entrava em crise. O Estado passou a intervir nas relações sociais produzindo normas⁽³⁴⁾.

Localizam-se, assim, as condições históricas, sociais e políticas para o nascimento do Direito do Trabalho, embebido de sentido altamente social⁽³⁵⁾, próprio da civilização moderna. Dotado de fisionomia e princípios próprios, emerge como reação ao processo de acumulação capitalista. Na grande indústria estão fincadas suas raízes. Daí ser produto típico do século XIX.⁽³⁶⁾ Amalgamado na dinâmica das relações sociais de cada país, sua origem, tal como no capitalismo, está ligada a determinadas especificidades e a fatores diversos, os quais, parafraseando *Marx*, dependem *do grau de civilização de um país e, particularmente, das condições em que se formou a classe dos trabalhadores livres, com seus hábitos e exigências peculiares*⁽³⁷⁾. No Brasil, apesar das regras esparsas anteriores dirigidas ao trabalho humano, sua construção sistemática se dá a partir de 1930.

Ainda que se localize no século XIX da grande indústria o tempo em que foram gestadas as condições materiais para o nascimento do Direito do Trabalho, grosso modo até a Primeira Guerra (1914-1918) não se lhe reconheceu caráter autônomo. Para uns, um direito contratual, anexo especializado da locação de serviços do Direito Civil. Para outros, integrante do Direito Público, Administrativo. Outros, porém, passaram a percebê-lo como um Direito Social. Para a afirmação dessa natureza foi marco decisivo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que veio com o Tratado de Versalhes (1919). Como registra *Krotoschir*⁽³⁸⁾, a frase inscrita na Constituição da OIT, *O trabalho não é mercadoria*, possibilitou sua solidificação em âmbito internacional e sepultou a compreensão de que o trabalho poderia ser objeto de uma relação no âmbito do Direito Civil, do Direito das Obrigações.

Tendo na dignidade humana o ponto de partida e acentuando a condição humana do trabalhador em seu foco central, o Direito do Trabalho marcou diferença ao unir o elemento humano, pessoal, ao social, coletivo. Daí ser humanista e coletivista, situado na contramão de um liberalismo que não poderia dar conta da "Questão Social". Sua trajetória, para a qual foram importantes os seguros sociais introduzidos por *Bismarck* na Alemanha no final do século XIX, insere-se na caminhada da humanidade. Talvez nenhum outro ramo se apresente com uma tal fisionomia, procurando fazer da *necessidade a liberdade*⁽³⁹⁾, ao garantir direitos objetivos aos que trabalham, a partir de necessidades internalizadas como princípios, forjados no processo da história. É importante se os compreendam, saber que funções cumprem. Quando se os percebem ligados às lutas históricas concretas e, no caso, amalga-

(34) No início do século XX, opera-se a constitucionalização dos direitos, sendo exemplos as constituições: a mexicana, de 1917; a de Weimar, de 1919; e a espanhola, de 1920.

(35) DEVEALI, Mario L. *Lineamentos de Derecho del Trabajo*. Buenos Aires: Editora Argentina, 1956, p. 25.

(36) Segundo MORAIS Fº, Evaristo de. *Introdução ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1971, p. 47.

(37) *O Capital*, p. 201.

(38) KROTOSCHIN, E. *Tendências actuales em el Derecho del Trabajo*. Buenos Aires: Jurídicas Europa-America, 1959.

(39) Em referência a *Gramsci* (*Quaderni*. Torino: Einaudi, 1977, p. 1.875), ao registrar que o desenvolvimento da história subordina-se às leis da *necessidade*, cuja leitura, porém, deve ser feita do ponto de vista da *liberdade*.

mados com o próprio nascimento do Direito do Trabalho, melhor se retém a importância desse Direito e mais elementos se obtêm para analisar seu processo de construção e compreender o de sua desconstrução, embalada pelos ventos liberais.

4. Direito do Trabalho: princípios fundamentais

Fruto de uma luta social que, não sem dificuldades e retrocessos, se travou em várias frentes e da compreensão de uma profunda desigualdade fundante da relação capital e trabalho, deu-se início a um processo de positivação dos direitos sonogados à classe proletária, inicialmente, na esfera dos direitos individuais; depois, na dos coletivos do trabalho. Nascia, assim, um ramo do Direito preocupado, desde a sua gênese, em instituir mecanismos legais para compensar a assimetria nas relações de poder na indústria.

Rompendo com a lógica liberal da igualdade das partes e contrapondo-se ao primado da autonomia das vontades, o Direito do Trabalho passou a disciplinar as relações de trabalho, protegendo os mais desiguais. Daí por que seu princípio nuclear é o da proteção. Tuitivo, dizem alguns; tutelar, dizem outros. No processo do trabalho, o princípio corretor de desigualdades. Quando se compreende o Direito do Trabalho como um estatuto nascido, basicamente, das pressões exercidas diante do Estado, introduzindo mecanismos extramercado de compensação das desigualdades criadas pelo processo de acumulação capitalista, percebe-se que o princípio que o cimenta é o da proteção, do qual são expressões todos os demais.

Para *Plá Rodríguez*⁽⁴⁰⁾, que em obra clássica sistematizou os princípios do Direito do Trabalho, eles são diretrizes, postulados que inspiram o sentido das normas trabalhistas; informam o ordenamento jurídico do trabalho e contribuem para a solução de casos concretos. Iluminando o processo de positivação das normas trabalhistas, servem para inspirá-las, entendê-las, supri-las⁽⁴¹⁾. Para *Carnelutti*, estão dentro do próprio direito escrito como o álcool no vinho: são o espírito ou a essência da lei⁽⁴²⁾.

Bandeira de Mello, referindo-se aos princípios do ato administrativo, assegura que o desrespeito a um princípio importa infração maior do que o desrespeito à lei, na medida em que é o ordenamento jurídico, de maneira global, que está sendo desrespeitado. Nesse sentido, violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma, por constituir o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua compreensão e inteligência, precisamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico⁽⁴³⁾.

(40) RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1978, p. 17.

(41) *Ibidem*.

(42) CARNELLUTTI, Francesco. *Sistema di Diritto Processuale Civile*. Pádua, 1936, p. 120.

(43) BANDEIRA DE MELLO, Celso. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 230.

Eros Grau⁽⁴⁴⁾ compreende-os como normas. Ao tratar do Direito como um “dinamismo”, fala de sua força normativa e de sua contemporaneidade. Para ele, essa força normativa parece quando o Direito não mais corresponde à natureza singular do presente, cabendo ao intérprete, sob o manto dos princípios, atualizá-lo. Então, partindo-se do texto da norma (e dos fatos), chega-se à norma jurídica, caminhando, assim, em direção à norma de decisão. É esta que confere solução ao caso concreto, no momento em que é concretizado o Direito. Sustentando a não-transcendência dos princípios, afirma serem normas jurídicas. Nesse sentido, são fontes de direitos. A norma jurídica é, pois, o gênero; as regras e os princípios são as espécies. Cabe ao intérprete “desvencilhar” a norma do seu “invólucro” e, ao fazê-lo, desnuda-la, encontrando nela os princípios, incorporados explícita ou implicitamente. Daí segue que, havendo confronto entre dois princípios, o intérprete faz prevalecer um sobre o outro, afastando da incidência sobre o caso concreto aquelas regras que dão concreção ao princípio desprezado.

Os princípios do Direito do Trabalho, segundo sistematização de *Plá Rodríguez* na primeira edição de sua obra clássica, são os seguintes: da proteção ou da tutela, que se desdobra em três idéias: a do *in dubio pro operário*, na dúvida decide-se em favor do operário; a da aplicação da norma mais favorável⁽⁴⁵⁾ e a da regra da condição mais favorável ao trabalhador⁽⁴⁶⁾; da irrenunciabilidade dos direitos assegurados em normas de ordem pública, imperativas, inafastáveis pela vontade das partes; da continuidade da relação de emprego; da primazia da realidade; da razoabilidade⁽⁴⁷⁾ e da boa-fé. Mais tarde, em edição revisada, *Plá Rodríguez* agrega o princípio da não-discriminação⁽⁴⁸⁾, que outros doutrinadores já elencavam como específico do Direito do Trabalho, à luz do qual é vedado, dando qualquer tratamento discriminatório na admissão, exercício de atividades, salário, quer seja em função de sexo, idade, cor ou estado civil, deficiência física ou tipo de trabalho (manual ou intelectual). Mas há outros, ainda, também específicos desse ramo do Direito, citando, como exemplo, o da irredutibilidade do salário ou, mais amplamente, de sua intangibilidade (daí sua impenhorabilidade, que decorre de sua natureza alimentar, bem como o da autonomia das vontades coletivas, o qual, segundo parte da doutrina e jurisprudência, deve ser interpretado à luz do princípio da proteção, posição que, no entanto, não é pacífica. Os que entendem esse princípio de forma absoluta, sem considerá-lo expressão do princípio da proteção, estão, de certa forma, cancelando a tese da supremacia do negociado sobre o legislado; nesse sentido, invertendo o princípio da hierarquia dinâmica das fontes do Direito do Trabalho, segundo o qual, independentemente da hierarquia da norma, deve sempre ser aplicada aquela

(44) GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a Interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

(45) Segundo esse princípio, havendo mais de uma regra disciplinando diversamente um determinado fato social, aplicar-se-á a que mais benefícios traz ao trabalhador, independentemente da hierarquia formal.

(46) O princípio opera restritivamente, vedando regras que desrespeitem direitos incorporados ao patrimônio dos trabalhadores.

(47) Há divergências importantes na doutrina a respeito de a razoabilidade ser elencada como princípio. Ver a respeito GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*

(48) SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. *Direito constitucional do trabalho*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 69.

mais benéfica ao trabalhador quando mais de uma dispuser sobre o mesmo fato de forma distinta.

Esses princípios, antes mesmo da CLT e da criação da Justiça do Trabalho, fundamentavam boa parte das decisões proferidas pelas antigas Juntas de Conciliação e Julgamento e pelos Conselhos Regional e Nacional do Trabalho às reclamações em que trabalhadores, pessoalmente ou por seus sindicatos, postulavam “Justiça”. Também os invocavam pareceres exarados por grandes juristas, como *Oliveira Viana*, *Joaquim Pimenta*, *Oscar Saraiva*, *Helvécio Xavier Lopes* e, pouco mais tarde, *Arnaldo Süssekind*, nas reclamações que chegavam ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em especial pela via da “Avocatória”. Verdadeiras aulas-fonte de um Direito em construção. Nesses pleitos estampavam-se o anseio e a esperança de estabilidade⁽⁴⁹⁾. É que, se com a abolição da escravatura, introduzira-se a tutela ao direito de ir embora, naquele momento, em especial com a recente Lei n. 62/35, introduzia-se a tutela ao direito de ficar, de pertencer. Construções que se relacionam com o direito de ir e vir e com a concretização dos princípios da continuidade da relação de emprego e da dignidade humana, pontos de partida e fundamentos do novo Direito do Trabalho. Talvez nenhum outro ramo tenha essa fisionomia. Não à toa, esse Direito e as instituições aptas a dizê-lo têm sofrido duros golpes em tempos de regresso liberal. *Nosso tempo?*

5. O Direito do Trabalho: em um Brasil de 1930

A década de 1930 da “Era Vargas” não inaugura, é verdade, o reconhecimento no Brasil da necessidade da legislação social, expresso em normas esparsas de proteção ao trabalho na República Velha, bem como nas discussões dos Deputados na Câmara Federal⁽⁵⁰⁾, com foco na “Questão Social”, na jornada de trabalho, nos salários, no respeito ao Tratado de Versalhes. Mesmo no Império, houve algumas regras dirigidas à mão-de-obra “locada” nas fazendas de café e, no período pré-abolição, a uma categoria de trabalhadores que se formava: escravos em processo de alforria e alforriados, negros recém-libertos que, pela via dos pleitos judiciais, colocavam em debate temas relacionados com a liberdade e os direitos de ir, constituir família, ter moradia e religião, receber educação, ver preservada a saúde⁽⁵¹⁾. Códigos de Posturas Municipais, anteriores à Lei Áurea, adotavam regimentos para serviços de *criados*, mas de forma embrionária e bastante precária. Depois da Abolição, agudizaram-se as tensões e as necessidades sociais de prote-

(49) Tais pleitos, aliados às publicações da Revista do Trabalho e dos Boletins do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ilustram como as Juntas e os Conselhos foram atores importantes na construção e na afirmação do Direito do Trabalho. É o espaço da *jurisprudência pretoriana*, da que fala Süssekind, em um tempo carente de um Código do Trabalho e de uma Justiça Especializada, que viria mais tarde.

(50) Ver Annaes da Câmara dos Deputados. Sessões de 2 a 31 de julho de 1917, v. III, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918; e, Sessões de 1 a 16 de julho de 1918, v. IV, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1919. Ângela de Castro Gomes, em *Burguesia e trabalho*, analisa com cuidado as discussões na Câmara nesse período (GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho: políticas e legislação social no Brasil 1917–1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979).

(51) Cf. CHALOUB, Sidney. *Visões da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

ção ao trabalho, sem que a Velha República delas desse conta. É que, afinal, a via escolhida foi a do liberalismo, a qual a Revolução de Outubro de 1930 buscou superar.

Foge aos limites deste artigo examinar as regras dirigidas ao trabalho anteriores a 1930 e analisar as especificidades socioeconômicas do Brasil no período da chamada "Era Vargas", lócus privilegiado do processo de construção do Direito Social, mais tarde Direito do Trabalho. Mas é importante assinalar o contexto mais geral de então. O Brasil até 1930 era essencialmente agrário. A maioria da população estava na zona rural. Durante a década de 1920, o produto agrícola representou, em média, 58% do PIB; a indústria, apenas 23%. Ademais, essa indústria, concentrada em São Paulo, Rio de Janeiro e, em menor densidade, em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, destinava-se basicamente a bens de consumo não duráveis. O restante era importado: bens de consumo duráveis, matérias-primas e intermediários e bens de produção⁽⁵²⁾. Em 1920, por exemplo, os operários na indústria de transformação paulista não chegavam a 230.000. Na indústria de transformação brasileira, eram pouco mais de 1.100.000⁽⁵³⁾. O número de sindicatos reconhecidos oficialmente era incipiente. Os dados demonstram em 1931 apenas três sindicatos de trabalhadores oficialmente reconhecidos no país, enquanto no Rio Grande do Sul não havia qualquer um antes de 1933⁽⁵⁴⁾.

O proletariado urbano, de formação recente e disperso, conquanto tivesse certo acúmulo de reivindicações, não se apresentava com força orgânica apta a impulsionar um processo de positividade das normas de proteção social de forma eficaz, ainda que crescentes o trabalho assalariado e a instalação de estabelecimentos fabris, e de serem notórias as injustiças. O substrato material de suas lutas políticas não se equiparava ao da Inglaterra do século XIX. Mesmo os movimentos grevistas de 1917 e 1920, tratados como "questão de polícia", não constituíram essa base sólida. Talvez porque a Lei Áurea tenha livrado o país de seus inconvenientes, mas, quanto aos negros, abandonou-os à sua própria sorte. Talvez porque as políticas de imigração adotadas nos Estados, sobretudo em São Paulo, para substituir a mão-de-obra escrava acirraram o problema da exclusão de uma massa de brasileiros errantes, que a Lei dos Dois Terços buscava enfrentar na década de 1930. Herança leniente que se manifesta, ainda hoje, nas formas de preconceito e discriminação. A dualidade senhor/escravo não estava superada. O trabalhador "livre" brasileiro não havia se firmado como sujeito de direitos.

Os resquícios de uma ordem escravocrata, patriarcal e monocultora herdada dos tempos de colônia, uma sociedade eminentemente agrária com uma estrutura socioeconômica forjada a partir da economia cafeeira — com seu complexo exportador, que, desdobrando e integrando diferentes formas do capital, apresentava-se

(52) Fonte: IPEADATA. Os dados evidenciam uma mudança no padrão de crescimento a partir de 1930.
(53) Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1936. Rio de Janeiro: IBGE, 1936, v. 2. Recenseamento de 1920.

(54) O Estado passaria a estimular a sindicalização e a regularização da representação dos trabalhadores. Por exemplo, o Decreto n. 22.132, de 25 de novembro de 1932, que criou as Juntas de Conciliação e Julgamento, condicionou a reclamação trabalhista apenas aos sindicalizados.

predominantemente mercantil e financeiro e subsidiariamente agrário⁽⁵⁵⁾ —, o sufrágio não universal e não secreto, sem participação feminina, e a "Questão Social" tratada genericamente como questão de polícia foram elementos definitivos para que o Estado, compreendendo um tal conjunto de problemas, num momento de transição do capitalismo, passasse a impulsionar a integração dos estratos "de baixo". Incorporar a massa proletária urbana que se constituía no bojo do processo de industrialização inseria-se no projeto de modernização do país e de suas instituições. Assim, olhando para as especificidades do país e, ainda, dialogando com as experiências de intervenção e planificação da economia que, à época, eram realidade na Europa, na União Soviética, nos EUA, o Estado foi positivando regras de proteção social.

O que se percebe é uma caminhada difícil e complexa de transformação capitalista, envolvendo uma expansão econômica fundada em novas bases, numa dinâmica específica e própria do processo de constituição das condições materiais do capitalismo, de formação de suas classes (basicamente a burguesia industrial e o proletariado) e de construção do aparato institucional público. O Estado passou, concretamente, a dirigir o processo de industrialização e a coordenar politicamente os interesses distintos que estavam em jogo e que se afirmavam no bojo desse processo. O tema do Direito do Trabalho insere-se nessa complexidade.

Da locação de serviços ao *status* de sujeito de direitos contemplados em estatuto próprio, o movimento foi de avanços e recuos. Ainda que algumas leis fossem dirigidas ao trabalho, é mesmo a partir de 1930 que ao trabalhador brasileiro vai ser assegurada a condição de sujeito de direitos trabalhistas, com regras que, não sem tensões, são institucionalizadas para, em 1943, serem consolidadas; mais tarde, contempladas pela Constituição de 1988 como direitos sociais fundamentais. Assim, foi nascendo um Direito que, informado por princípios que lhe dão fisionomia, rompia com o primado da autonomia das vontades, buscando compensar a desigualdade econômica do trabalhador decorrente do processo de acumulação capitalista. Para dar efetividade a tais direitos e garantir a regulação pública do trabalho, foi, no arcabouço institucional criado pela "Era Vargas", instituída a Justiça do Trabalho.

6. Considerações finais: de volta ao século XXI

Retorna-se aos tempos de hoje, reencontrando-se a realidade que provocou o desejo de resgatar os fundamentos dos direitos sociais do trabalho que parecem sucumbir à força bruta de um capitalismo desumano, em tempos de globalização neoliberal. São momentos difíceis, sobretudo para os que habitam a periferia do sistema, em um cenário em que o Estado, empiricamente, vê reduzido o seu potencial regulador, inclusive da moeda.

(55) Ver MELLO, João Manoel Cardoso de. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982 e, DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

No caso do Brasil, especificamente, a partir de meados da década de 1990, ampliam-se as inseguranças. Os dados sobre desemprego e sobre a renda dos trabalhadores continuam alarmantes. Mesmo que, ultimamente, apresentem uma melhora, *pari passu* a um crescimento, ainda muito baixo, da economia, não revelam uma tendência de superação do quadro de dureza que sufoca os cidadãos brasileiros. Os mais atingidos são os jovens e as mulheres, as “meias-forças” que no século XIX da *grande indústria* impulsionaram sólidos movimentos de resistência que agitaram o palco da política. Em um quadro de redobradas inseguranças, boa parte dos postos de trabalho gerados são precários e mal remunerados, sendo, ainda, notória a rotatividade da mão-de-obra, aprofundada diante da inexistência de mecanismos que criem dificuldades ao exercício do “direito de despedir”.

Enquanto isso, para não falar de um resiliente trabalho escravo e das regras que, flexibilizando direitos, rompem com os princípios do Direito do Trabalho, a informalidade joga para fora do Estado de Direito milhões de brasileiros, compelidos a engendrar estratégias de sobrevivência em uma esfera de economia marginal, reproduzindo-se, assim, uma massa de excluídos, constitutiva do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. Em uma situação dessa ordem, em que os valores engendrados pelo mercado aparecem como sendo os únicos aptos a assegurar a felicidade do mundo do consumo, cenas de brutal violência no campo e nas cidades são estampadas pela mídia. Enquanto os filhos de uma classe média, que resiste para não ser expelida para os estratos mais baixos da escala socioeconômica, buscam oportunidades de trabalho e vida fora do país, as ruas e as sinaleiras do dia-a-dia das cidades desnudam uma desgraça humana que faz sangrar qualquer coração menos apressado. Não há tempo para comemorações. Mas eles não são os únicos. Talvez o poema de *Drummond* ofereça fragmentos que estimulem a busca de outras possibilidades.

Afinal, *certas histórias não se perderam...*

Ainda é tempo de viver e contar.

Referências Bibliográficas

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Império”. *Folha de S. Paulo*, 17 dez. 2000. Lições Contemporâneas.
- _____. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. Seleção e organização: Frederico Mazzuchelli. São Paulo: UNESP; Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2004.
- _____. “O jogo das regras”. *Valor On Line*, 7 mar. 2006.
- BRAGA, José Carlos. “Financeirização global”. In: TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- CARNELLUTTI, Francesco. *Sistema di Diritto Processuale Civile*. Pádua, 1936.
- CHALOUB, Sidney. *Visões da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. *Princípios de direito tradicional e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2001.

DEVEALI, Mario L. *Lineamentos de Derecho del Trabajo*. 3ª ed. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1956.

DREIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho: políticas e legislação social no Brasil 1917–1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GRAMSCI, Antônio. *Quaderni del Carcere*. Edizione critica dell'Instituto Gramsci (A cura di Valentino Gerratana). Torino: Einaudi, 1975.

GRAU, Eros. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

HOBBSAWM, Eric. *A era do capital (1848–1875)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

_____. *A era das revoluções*. 15ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *A era dos impérios*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KOJÈVE, Alexandre. *Introdução à leitura de Hegel*. Rio de Janeiro: Contraponto; EDUERJ, 2002.

KROTOSCHIN, Ernesto. *Tendências actuais em el Derecho del Trabajo*. Buenos Aires: Jurídicas Europa-America, 1959.

LASLETT, John H. M. “State Policy Towards Labour and Labour Organizations, 1830–1939: Anglo-American Union Movements”. In: MATHIAS, Peter; POLLARD, Sidney (eds.). *The Cambridge Economic History of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. v. VIII, p. 495-548.

MARX, Karl. *Un chapitre inédit du capital*. Paris: Union Générale D'Éditions, 1971.

_____. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa: Estampa, 1977.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. Organização e introdução: Osvaldo Coggiola. São Paulo: Boitempo, 2002.

MATTOSO, Jorge. “Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios”. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de; MATTOSO, Jorge E. L. (Org.). *Crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996

MELLO, João Manoel Cardoso de. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MORAIS Fº, Evaristo de. *Introdução ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1971.

NEUMANN, Franz L. *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*. Bologna: Il Mulino, 1983.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: UNESP; UNICAMP, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. “Vanguarda do atraso e atraso da vanguarda: globalização e neoliberalismo na América Latina”. *Revista Praga Estudos Marxistas*, São Paulo, n. 4, p. 31-42, dez. 1997.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 1ª ed. São Paulo: LTr, 1978.

SOUPIOT, Alain (Org.). *Au-d. elà de l'emploi — Transformations du Travail e Denevir du Droit du Travail em Europe*. Paris: Flammarion, 1999.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. *Direito constitucional do trabalho*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VIANNA, Oliveira. *Idealismo na Constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.

_____. *Problemas de direito corporativo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AGÊNCIAS GLOBAIS E AS REFORMAS DO MERCADO DE TRABALHO

Denis Maracci Gimenez^(*)

Não causa espanto a recorrência do debate sobre a necessidade de reformas nos últimos vinte e cinco anos no Brasil. Afinal, uma sociedade mergulhada na mais profunda crise econômica e social de sua história republicana não poderia se colocar inerte diante das agruras do cotidiano violento do campo e das grandes cidades, da falta de emprego, da fome e das poucas perspectivas para grande parte de sua população, num processo de regressão social. Em face da crise que se arrasta desde o início dos anos 80, as respostas produzidas pela sociedade brasileira, ao longo desse quarto de século, são bastante distintas, particularmente considerando, por um lado, os contornos políticos, econômicos e sociais do período da abertura democrática e da Nova República e, por outro, esses mesmos contornos sob a dominação "liberal-conservadora" a partir dos anos 90.

Exatamente nessa década de 1990, cresceu de maneira substantiva a participação e a influência das agências globais⁽¹⁾, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) na concepção de agendas reformadoras liberais para as regiões estagnadas nos anos 80. Expandiu-se a participação no debate sobre reformas, como as áreas de atuação dessas instituições, antes restritas a temas relativos à política econômica, ao comércio exterior, entre outros, e que nas últimas décadas, passaram crescentemente a recomendar reformas na área social, particularmente voltadas para as políticas sociais e para o mercado de trabalho.

Por certo, no Brasil desses últimos quinze anos estamos diante de uma "certa *démarche*" de um processo mais amplo de avanço do neoliberalismo no mundo.

(*) Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e da FACAMP e pesquisador do CESIT. Esse trabalho foi realizado a partir das reflexões feitas em *Crise, reformas e a questão social no Brasil*. Tese de Doutorado em elaboração no IE/UNICAMP. E-mail: maracci@eco.unicamp.br.

(1) A denominação "agências globais" usada aqui e por vários autores para organismos como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, entre outras, procura expressar o sentido da atuação dessas instituições sob a ordem global contemporânea. Figura insuspeita, James Burnham, ex-assessor de Ronald Reagan e representante dos Estados Unidos no Banco Mundial entre 1982 e 1985, lembra que todas as decisões importantes no Banco Mundial, necessitam de 85% dos votos dos países membros, e que os Estados Unidos, com 16,5% das cotas que dão direito a voto, é o único país com direito a veto. Assim, Burnham afirma que "o ponto de partida de qualquer discussão séria sobre o Banco Mundial deve ser o reconhecimento de que ele é um *bureau* do governo norte-americano, apesar de sê-lo de forma bastante especial". James Burnham. "Understanding the World Bank" In: Doug Bandon (org.) *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and developing world*. New York: Cato Institute, 1994. p. 76. Assim, o termo "agências globais" procura expressar o que de fato são essas instituições: menos do que entidades multilaterais, são expressão de uma ordem internacional extremamente hierarquizada a partir do poder norte-americano.

Ainda que de maneira genérica, a compreensão dessa agenda reformadora, de cunho global e liberal, é um movimento necessário para o esforço interpretativo referente à determinação complexa do curso das reformas para o mercado de trabalho em curso no Brasil desde os anos 90. O que desejamos neste trabalho é evidenciar o *sentido geral* das reformas que, vistas em conjunto, pode servir como uma *proxí* do encaminhamento da questão social no país sob a hegemonia do “projeto liberal-conservador” de organização da sociedade brasileira. Assim, pretendemos oferecer elementos analíticos e interpretativos sobre as reformas dirigidas ao mercado de trabalho no Brasil nos últimos quinze anos de hegemonia liberal-conservadora, tendo como objeto de análise a agenda reformista construída a partir das agências globais. Como veremos, as reformas dirigidas ao mercado de trabalho brasileiro, propriamente ditas, não serão objeto de análise. Nosso intuito é explicitar a lógica reformadora mais geral, que se articula em vários planos, na política econômica, na política social e nas reformas para o mercado de trabalho.

1. A visão das agências globais sobre as reformas para o mercado de trabalho

A compreensão da natureza da agenda de reformas econômicas e sociais dirigida às áreas periféricas, mergulhadas na estagnação econômica nos anos 80, assoladas pela inflação descontrolada e marcadas por suas heranças do passado — pobreza, desigualdade e carências sociais múltiplas — elaborada de “fora”, a partir de Washington e da ação determinada das agências globais é fundamental para compreendermos os rumos de diversas experiências nacionais na periferia estagnada nos anos 90.

Especificamente, na esteira da crise que se arrasta no Brasil nesses últimos vinte e cinco anos, o debate em torno da necessidade de reformas econômicas, políticas e sociais, nas suas mais variadas formas, ganha contornos particulares desde o início da década de 1990, sob forte influência das recomendações vindas do chamado “Consenso de Washington”. Como afirma *John Williamson*, a maioria dos elementos das reformas exigidas por Washington — leia-se, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o próprio governo dos Estados Unidos — já eram discutidos na América Latina nos anos 80, mas somente se consolidaram no final da década, início dos anos 90, na esteira da estagnação econômica e do desastre inflacionário⁽²⁾.

Se por um lado, a força das idéias de *Williamson*, de seus seguidores ou inspiradores a partir das escolas de economia e administração norte-americanas, ou

(2) “Consenso de Washington” é uma expressão do economista *John Williamson* para designar um conjunto de reformas econômicas liberalizantes recomendadas para os países da América Latina no final dos anos 80, expostas em *John Williamson. Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990. Um panorama geral, sempre citado, que de forma pioneira, retrata o debate sobre as reformas nos anos 80 pode ser visto em *Bella Balassa; Gerardo Bueno; Pedro-Paulo Kuczynski, e Mario Henrique Simonsen. Toward Renewed Economic Growth in Latin America.* Cidade do México: Colégio de México; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Washington: Institute for International Economics, 1986.

mesmo a presença onipotente das missões do FMI na periferia estagnada é elemento marcante da consolidação da ordem liberal nos anos 90, especialmente na América Latina, mais complexo é compreender a força desse fenômeno nos últimos quinze anos, em particular no Brasil. Por hora, estaremos voltados à primeira questão, qual seja, para a força do “reformismo que vem de fora”, de Washington, das agências globais internacionais e de seus colaboradores, que de várias maneiras, estabeleceram uma ordem de prioridades para as políticas nacionais no campo econômico, social e do trabalho. De alguma forma, é isso que procuramos compreender aqui.

De fato, nas últimas duas décadas, as agências globais, como atores supranacionais, transformaram-se progressivamente em porta-vozes de uma reflexão dita pluralística da chamada “comunidade internacional”, tendo grande ascendência sobre elas o poder norte-americano. *B. S. Brown* afirma que em torno das agências construiu-se um discurso homogeneizador sob forte influência dos EUA, num processo crescente de politização da ação dessas instituições, que se transformaram no principal *locus* de formulação para as políticas econômicas, sociais e do trabalho⁽³⁾.

Essa politização da ação das agências globais traz consigo a questão do controle sobre essas instituições, ou de maneira mais clara, quem decide o que fazer e como fazer, ademais, quais interesses estão representados nas instâncias decisórias desses organismos. Homem do *establishment*, *Joseph E. Stiglitz*, agraciado com o Nobel de Economia, membro do Conselho de Consultores Econômicos do governo Clinton e vice-presidente sênior do Banco Mundial, aponta o que na periferia se sabe muito bem: os organismos internacionais são controlados pelos países industrializados mais ricos do mundo e que por isso não representam necessariamente os interesses da imaginada comunidade internacional. Todavia, isso não basta para compreendermos as políticas dessas instituições. Não se trata simplesmente de um controle abstrato por parte desses países, mas concretamente de um controle que representa o poder financeiro e comercial presente em cada nação central e em seu conjunto. Não se trata simplesmente em dizer que as cúpulas dessas instituições são formadas por representantes dos países ricos, mas, também, que essas são recrutadas, em larga medida, nas fileiras das grandes instituições financeiras e comerciais do mundo dos negócios privados. Homens intimamente ligados aos grupos internos de interesses privados em seus países de origem⁽⁴⁾.

Não por outro motivo, a homogeneização do discurso das agências globais tem como pano de fundo a própria posição delas em relação aos países periféricos, desinteressadas em ouvi-los em temas como política monetária, austeridade fiscal

(3) *BROWN, B.S. The US and the Politicization of the World Bank.* London: Keagan Paul, 1991.

(4) São inúmeros os exemplos oferecidos por *Stiglitz* nesse sentido. Os Ministros das Finanças e diretores dos Bancos Centrais, ligados aos interesses financeiros locais, após um período no setor público em seus países, quase sempre encontram acolhida nos organismos internacionais, para depois retornarem às grandes instituições privadas. *Stanley Fisher*, número dois do FMI, saiu do Fundo direto para o Citigroup; *Robert Rubin*, Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, antes desse cargo público, fora funcionário da Goldman Sachs, depois, engrossou as fileiras também do Citigroup. Cf. *Joseph E. Stiglitz. A Globalização e seus Malefícios.* São Paulo: Editora Futura, 2002.

ou inflação. Nesse sentido, *Stiglitz* afirma que a visão do Fundo Monetário sobre sua ação em países periféricos, por exemplo, sempre foi muito clara. O Fundo, como fonte de sabedoria, constitui-se como promotor de uma ortodoxia demasiadamente sutil para ser alcançada pelas pessoas dos países em desenvolvimento, onde na melhor das hipóteses, haveria um membro da elite local, um Ministro da Fazenda ou um chefe de Banco Central, com o qual o Fundo poderia ter um diálogo de fato significativo. "Fora desse círculo, haveria muito pouco sentido até mesmo em tentar conversar"⁽⁵⁾.

Uma boa leitura sobre a natureza das reformas defendidas pelas agências globais é feita por *Bob Deacon* em "Global Social Policy". *Deacon* observa que nas últimas duas décadas, estamos diante de um processo avançado de "globalização das políticas econômicas, das políticas sociais e do trabalho". No âmbito da competição econômica global, as políticas nacionais são determinadas, em larga medida, pelas orientações de agências globais como o FMI, Banco Mundial, além de organizações não-governamentais (ONGs), que indicam a substância de "políticas com caráter transnacional". Na verdade, segundo *Deacon*, é possível perceber que esses atores, fundamentais na construção das agendas reformadoras no plano econômico e social, nunca tiveram tanta influência nas políticas nacionais como nas últimas duas décadas, atuando em prol da homogeneização das políticas econômicas, sociais e do trabalho, por meio do estabelecimento de uma agenda comum de reformas para todos os países⁽⁶⁾.

Apesar de diferenças importantes que marcam o trabalho das diversas instituições, a agenda de reformas sociais e do trabalho tem um sentido comum: compatibilizar as políticas sociais e as condições de funcionamento dos mercados nacionais de trabalho aos novos paradigmas que versam sobre a condução das políticas econômicas numa ordem global liberalizada. O sentido comum está em compatibilizar a orientação econômica geral com as políticas nacionais, no campo econômico, do trabalho e da política social, por meio de um conjunto de "reformas estruturais".

Nesse sentido, a idéia dos especialistas das agências globais, de fato, é articular a dinâmica dos mercados nacionais de trabalho e uma política social responsável, com os imperativos econômicos. *Deacon* indica que é exatamente no entorno dessa orientação que repousa um conflito padrão dos tempos da globalização e das reformas estruturais: a maximização dos lucros e da atividade econômica capitalista financeirizada *versus* as demandas por empregos e proteção social por parte dos trabalhadores. Esse conflito, diz *Deacon*, se expressa de maneira usual nos diversos países, na luta acirrada entre os respectivos Ministros das Finanças e os Ministérios do Trabalho e das áreas sociais, em torno de recursos, do debate sobre o

(5) STIGLITZ, Joseph E. *Ibidem*, p. 77.

(6) DEACON, Bob. *Global Social Policy: international organizations and future of welfare*. Londres: Sage Publications, 1997. Segundo *Deacon*, a agenda de reformas das agências globais, em larga medida, é direcionada não para o conjunto dos países de maneira indiscriminada, mas para determinadas regiões, a saber, os "países em transição" do leste europeu, para a América Latina, para o continente africano extremamente pobre e, em menor medida, para os asiáticos, vistos muito mais como experiências a serem estudadas do que foco de recomendações reformistas contundentes.

crescimento econômico, do desemprego e da pobreza, com forte hegemonia da área econômica sobre as outras pastas.

Não somente o Fundo Monetário ou o Banco Mundial integram essa análise. Para a OMC, as relações entre comércio, normas trabalhistas e direitos sociais constituem-se numa questão bastante controversa. Anterior a Doha, na Conferência de Singapura em 1996, os países-membros definiram com clareza a função da organização e determinaram que o órgão competente para tratar das normas do trabalho é a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Três questões básicas foram formuladas naquela ocasião: uma primeira de ordem jurídica, sobre se deve ou não autorizar medidas comerciais como meio de pressionar os países que violam os direitos laborais fundamentais; a segunda, de ordem analítica, se a escassez de direitos do trabalho num país proporciona uma injusta vantagem deste no mercado internacional; por fim, uma questão de ordem institucional, se a OMC é o lugar adequado para a deliberação sobre problemas relativos às questões laborais. Assim, a organização responde essas questões.

"Renovamos nosso compromisso de respeitar as normas fundamentais do trabalho internacionalmente reconhecidas. A Organização Internacional do trabalho (OIT) é o órgão competente para estabelecer essas normas e ocupar-se delas, e afirmamos nosso apoio ao seu trabalho de promoção das mesmas. Consideramos que o crescimento e o desenvolvimento econômico impulsionado pelo incremento do comércio e da maior liberalização comercial contribuirão para a promoção dessas normas. Rechaçamos a utilização de normas de trabalho com fins protecionistas e acreditamos que não se deve questionar as vantagens comparativas dos países, em particular dos países em desenvolvimento com baixos salários. Dessa forma, tomamos nota que as secretarias da OMC e da OIT, prosseguirão sua atual colaboração"⁽⁷⁾.

Essas questões e a resposta peremptória da OMC se indicam a clara posição da organização sobre os direitos dos trabalhadores e o cumprimento de normas trabalhistas básicas, também apontam para as pressões para incluir em seu programa de trabalho temas como o direito do trabalho e o direito social. Vários países, principalmente da Europa continental ocidental, além de Organizações Não Governamentais, observam que as normas e disciplinas da OMC constituiriam um poderoso incentivo para os países-membros melhorarem suas condições de trabalho. Países em desenvolvimento e alguns países desenvolvidos, como os Estados Unidos, convergem para a posição da OMC, consideram a campanha para incluir as normas de trabalho no âmbito das negociações comerciais multilaterais, como um disfarce ao pretenso protecionismo de países que querem debilitar as vantagens comparativas de seus interlocutores mais pobres, conquistadas por conta da liberalização.

São várias as acusações sobre a OMC e sua não-observância sobre a dimensão social do processo de liberalização comercial. Isso fez inclusive a organização

(7) *Ibidem*, pp. 74-75.

produzir documentos em que sistematiza não só as vantagens do livre comércio, mas também os “mal-entendidos” sobre suas posições. No caso dos “desentendimentos” sobre suas posições, uma chama atenção por constar recorrentemente da lista de críticas a organização: “a OMC destrói empregos e acentua a pobreza”. Assim responde:

“Essa acusação é errônea e simplista. O comércio pode ser uma força muito poderosa para a criação de empregos e para a redução da pobreza. Em última instância, é esse precisamente o seu objetivo. Às vezes é necessário introduzir alguns ajustes para fazer frente à perda de postos de trabalho por conta da abertura. Aí é aonde as coisas são mais complexas”⁽⁸⁾.

A convicção da organização é que um comércio mais livre e estável fomenta o crescimento econômico e, por conseguinte, ajuda a criar empregos, reduzir a pobreza e a desigualdade. O primeiro beneficiário é o país que liberaliza seu comércio, depois aqueles que usufruem desse novo espaço para seus produtos. Todavia, diz a OMC, é inegável que os produtores antes protegidos e seus trabalhadores terão que fazer frente à forte competição derivada da abertura. Alguns sobreviverão e se tornarão mais fortes; outros terão dificuldades para arrumar outro emprego e por fim estão aqueles que não se adaptarão, principalmente os residentes de países carentes de políticas eficazes para impulsionar seus trabalhadores a aproveitarem as oportunidades geradas pelo livre comércio. De qualquer forma, lembra a organização, nenhum país é levado compulsoriamente à liberalização. Esse processo é o resultado de entendimentos internos aos países, que a Organização Mundial do Comércio apóia⁽⁹⁾.

Em contraste com o fundamentalismo do Fundo Monetário e do Banco Mundial, por isso mesmo mais complexo para analisar suas posições, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) concentra seus esforços na defesa de condições básicas de trabalho e no estabelecimento de certos padrões sociais mínimos. Essa é sua determinação por aquilo que se transformou no período recente no eixo estruturante de sua ação: a luta pelo “trabalho decente”. É isso que diz seu Diretor-geral, *Juan Somavia*, quando afirma que “o objetivo primordial da OIT é promover oportunidades para que as mulheres e os homens consigam um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, igualdade, seguridade e dignidade humana”⁽¹⁰⁾.

A luta pelo “trabalho decente” tomou formas institucionais na OIT com a criação da *Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização*, em fevereiro de 2002. Tal comissão fora criada, em grande medida, com o objetivo de auxiliar a inclusão, na agenda de discussão sobre a globalização, de temas como emprego, igualdade, pobreza e proteção social. Na verdade, a ação da comissão, segundo suas diretrizes básicas, encaixa-se perfeitamente na perspectiva de “humanizar a

(8) World Trade Organization. *10 common misunderstandings about the WTO* Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003, p. 7.

(9) Sobre as vicissitudes do livre comércio na visão da OMC ver: World Trade Organization. *10 benefits of the WTO trading system*. Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003.

(10) Assim, nas palavras de *Juan Somavia*, Diretor-geral da OIT, disponível em <www.ilo.org>.

globalização” ou dar uma “face humana” ao processo de integração e liberalização econômica, como aparece na visão do Fundo e do Banco Mundial.

Não obstante, o debate sobre a “dimensão social da globalização” aparece de forma peculiar na agenda de discussão proposta pela OIT. Desde o início dos anos 90, a instituição apontava para o fato de que muitos, de maneira precipitada, deram por suposto que a chamada globalização traria consigo a internacionalização econômica, por conseguinte a propagação dos avanços tecnológicos, a expansão da economia, da democracia e dessa maneira o crescimento, o emprego e o bem-estar. Ao contrário dos fundamentalistas das “agências-mães” (FMI e Banco Mundial), a OIT aponta que não foi isso que de fato ocorreu.

“Indicador atrás de indicador revelou que o crescimento era desigual, tanto dentro dos países como entre os distintos países. A pobreza não havia sido erradicada, seguia existindo a injustiça social, e aumentaram as desigualdades. Em 1960, o PIB per capita dos 20 países mais ricos era 18 vezes mais alto que o PIB dos 20 países mais pobres. Em 1995, era 37 vezes mais alto. Se bem aumentavam as exportações dos países em desenvolvimento, com respeito ao total das exportações mundiais, esse aumento se limitava a um pequeno número desses países, voltados ao ajuste de suas contas externas. No mundo inteiro, o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia praticamente não variou no decênio de 1990”⁽¹¹⁾.

Foi a partir dessa percepção, que a organização norteou sua ação ao longo dos anos 90. Sua presença na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Social (Copenhagem, 1995) fora marcada pela intensa participação do então Representante Especial do Secretário-geral para a Cúpula, *Juan Somavia* —, que se converteria posteriormente em Diretor-geral da OIT —, assim como pelos compromissos firmados pelos mais de 153 chefes de Estado e de governo em torno de temas consagrados pela ação da instituição. Um desses compromissos da Cúpula afirma o pleno emprego como uma prioridade básica das políticas econômicas e sociais. Ademais, os delegados acordaram em proteger os direitos básicos dos trabalhadores a partir da “observância das Convenções pertinentes à Organização Internacional do Trabalho, incluindo aquelas que tratam da proibição do trabalho forçado, do trabalho infantil, da liberdade de associação, do direito de sindicalização, de negociação coletiva e do princípio da não discriminação”⁽¹²⁾.

Em torno dessas afirmativas, incluindo também as Resoluções da Reunião Ministerial da OMC (Singapura, 1996), firmou-se, em junho de 1998, a “Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho”, com a participação de representantes de governos, empregadores e trabalhadores, expressando o compromisso dos signatários em respeitar e defender os valores humanos fundamentais. Em pronunciamento por ocasião da leitura pública da Declaração, o

(11) *Idem*.

(12) ONU. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. (Copenhague, 6 a 12 de março de 1995), pp. 16-17.

então Diretor-geral da OIT à época, *Michel Hansenne*, expressou o espírito do documento, afirmando:

“A OIT assume as tarefas encomendadas pela comunidade internacional, adotando a tal efeito, a devida conta das realidades da mundialização da economia, uma verdadeira *plataforma social mínima de âmbito mundial* (grito nosso). Assim, a Organização Internacional do Trabalho está em condições de abordar com otimismo o novo século que se aproxima”⁽¹³⁾.

O forte apelo junto à comunidade internacional de temas como trabalho infantil, trabalho forçado, escravidão, liberdade sindical, *empowerment*, aproxima a agenda da OIT à própria posição do Banco Mundial na luta por essa “agenda social mínima”. É o que podemos observar quanto a posição do Banco em relação à liberdade sindical, direito à negociação coletiva, escravidão e trabalho forçado, explicitada em seu *World Development Report 2005*.

“Assegurando a liberdade sindical e a negociação coletiva se encaminha para a promoção da eficiência do mercado de trabalho e de um melhor rendimento econômico. Existem óbvias razões econômicas e sociais para proibir a escravidão e toda forma de trabalho forçado”⁽¹⁴⁾.

De fato, a instituição coloca-se, ainda no presente, como um dos mais importantes espaços de luta política para a garantia de direitos universais básicos, direito de associação, pela igualdade de oportunidades e condições decentes de trabalho. Demonstra grande preocupação com mecanismos de proteção clássicos, como o seguro-desemprego, e de maneira mais ampla, com a estrutura de inspiração “bismarkiana” da política social, já frágil ou não montada nos países periféricos. Não obstante, depois de uma década de fortes embates com o fundamentalismo liberal nos anos 80, e sob forte pressão norte-americana, a OIT construiu uma agenda durante a década de 1990, que incorporou uma questão para ela central nos países submetidos às reformas estruturais: o desafio de assegurar os direitos sociais e do trabalho num contexto de globalização. Ao contrário de sua tradição construída desde 1919, reforçada no pós-guerra na “Declaração da Filadélfia” (1944), a instituição não somente recuou para uma “agenda mínima” nos anos 90, mas incorporou um conjunto de temas da agenda liberal, como por exemplo, orientações indicativas de que “formas flexíveis de trabalho” encorajariam o desenvolvimento dos países num mundo globalizado⁽¹⁵⁾. Não somente isso. Além de recuar para uma agenda social mínima, a instituição referenda, com certa contundência, as vicissitudes do processo de globalização, como podemos observar nas palavras a seguir.

“Um objetivo básico dos programas de reforma econômica é adaptar-se a crescente mundialização das economias nacionais. O rápido crescimento do

(13) Discurso de *Michel Hansenne* na Conferência Internacional do Trabalho, por ocasião da leitura da *Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho*. Genebra: junho de 1998.

(14) World Bank. *World Development Report 2005: a better investment climate for everyone*. Washington: World Bank, 2005. p. 141.

(15) PLANT, Robert. “Labour standards and structural adjustment in Hungary”. *Occasional Paper 7*. Genebra: Interdepartmental Project on Structural Adjustment — ILO, 1994.

comércio e dos investimentos oferece aos países em desenvolvimento mais oportunidades de elevar sua taxa de crescimento da produção e da criação de empregos. A liberalização do comércio mundial proporciona mercados de exportação potenciais, e a atração de investimentos estrangeiros diretos criará novos postos de trabalho, facilitará o acesso à tecnologia e trará outros benefícios derivados. Os êxitos econômicos da Ásia oriental e meridional são manifestações de como essas oportunidades da mundialização podem ser poderosas com vistas ao crescimento e à criação de emprego. Todavia, os países em desenvolvimento necessitam adotar estratégias orientadas para o exterior, atuando para o fortalecimento de sua competitividade internacional. Isso exigirá diversas medidas de liberalização econômica e a manutenção da estabilidade macroeconômica, assim como uma política de melhor alocação dos recursos da economia”⁽¹⁶⁾.

Como *Robert Plant* afirma, a OIT admite prejuízos reais causados pelo processo de “ajustamento estrutural” sobre o emprego, a renda e o aparato de proteção social nos países em desenvolvimento, que fatalmente, na visão da instituição, tem trazido grandes dificuldades para a manutenção de direitos sociais básicos de cidadania. Nesse quadro, dada a inevitabilidade da internacionalização liberal, o problema está colocado em como garantir certos padrões sociais mínimos diante do avanço do livre comércio, da desregulamentação econômica e dos “ajustamentos estruturais”. É assim que a OIT recuou para uma “agenda mínima”, num contexto econômico desfavorável ao crescimento, ao emprego, à renda e aos pilares universalistas da política social e com a crescente perda de capacidade crítica em relação ao neoliberalismo⁽¹⁷⁾.

De fato, o quadro geral do debate em torno das reformas para a América Latina e outras regiões estagnadas no âmbito das agências está voltado para as condições de se compatibilizar as condições de funcionamento dos mercados nacionais de trabalho e as políticas sociais à política econômica, numa ordem global liberalizada. O sentido geral está, na verdade, em compatibilizar a orientação econômica ao projeto social, por meio de um conjunto de “reformas estruturais”, articulando a dinâmica dos mercados nacionais de trabalho e uma política social responsável, com os imperativos econômicos. Não somente isso. Como *Stiglitz* também aponta, o fundamentalismo das agências globais, em particular do Fundo, tem estendido suas atividades para além de seus objetivos originais, reduzindo por um lado, a macroeconomia como área essencial de sua atividade — já que a boa condução das políticas macroeconômicas estaria previamente determinada — e incorporando crescentemente “questões estruturais”, como privatizações, reformas na previdência social, reforma do judiciário, questões relativas ao mercado de trabalho, em sua agenda de trabalho⁽¹⁸⁾.

Michel Aglietta observa com extrema perspicácia, que no plano da homogeneização da ação coletiva em prol do chamado ajuste estrutural e das reformas liberais, o FMI ampliou sobremaneira a sua agenda de recomendações e exigências no

(16) OIT. *El Empleo en el Mundo: 1996/97: las políticas nacionales em la era de la mundialización*. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996, p. 191.

(17) PLANT, Robert. *Idem*.

(18) STIGLITZ, Joseph E. *Idem*.

âmbito dos acordos de cooperação com os países-membros, e sendo assim, além de ressaltar os benefícios que os países em desenvolvimento colheriam em virtude da supressão de toda restrição à movimentação em conta corrente e ainda mais, da abertura da conta de capitais, o FMI invadiu o terreno do Banco Mundial com uma vigorosa campanha em prol da desregulamentação de mercados não-financeiros.

“Deixando de lado a tradicional postura prudente, adequada ao modelo de assistência mútua, o FMI se converteu em fervoroso pregador do ultraliberalismo e começou a recomendar o habitual receituário de desregulamentação: desmontagem das regras do mercado do trabalho, desindexação salarial, e extinção dos preços subsidiados de serviços públicos. Indo além da exigência de equilíbrio fiscal, o FMI envolveu-se na questão da qualidade do gasto público, intrometendo-se diretamente na soberania legislativa dos países. A fim de justificar essa arriscada exposição, exaltou — da boca para fora — a luta contra a pobreza e recomendou que fossem preservados alguns gastos sociais”.⁽¹⁹⁾

Nesse sentido, o que entra no rol de discussões das agências são temas recorrentes, como a retomada do chamado “crescimento sustentado” em regiões estagnadas há anos, da competitividade, em economias periféricas que primaram por processos de liberalização comercial e financeira indiscriminada, o combate à pobreza em sociedades com milhares de pobres e a redução da desigualdade em países marcados por enormes diferenças sociais. Na verdade, como retomar o crescimento, ser competitivo, combater a pobreza e reduzir as desigualdades.

A necessidade de “reformas estruturais” aparece nessa interrogante. Como aparece claramente nas diretrizes do “Consenso de Washington”, de maneira geral, as recomendações caminham para a necessidade dos países promoverem aberturas comercial, financeira, liberalização da conta de capitais, contemplando, ademais, um conjunto de medidas dirigidas à redução dos custos para as empresas e para o rígido controle do gasto público. Tanto do ponto de vista dos custos para as empresas como do controle dos gastos públicos, um conjunto de reformas sobre os mercados nacionais de trabalho e sobre a política social é considerado fundamental. O sentido dessas reformas é dado pela necessidade das economias nacionais inserirem-se de forma competitiva na ordem global, promovendo “ajustes estruturais” vistos como condição para a retomada sustentável do crescimento, para o combate à pobreza e à desigualdade. Não obstante, várias questões são colocadas em torno da problemática das reformas e dos efeitos dos ajustes estruturais.

2. Refletindo sobre o significado das reformas liberais para o mercado de trabalho

Por certo, o otimismo com os “avanços sociais” no Brasil das últimas décadas⁽²⁰⁾, que insiste em tornar algo pitoresco a dura realidade da vida cotidiana do

(19) AGLIETTA, Michel. “O FMI e a arquitetura financeira internacional”. In: FERRARI FILHO, Fernando e PAULA, Luiz Fernando de. (Orgs.). *Globalização financeira — ensaios de macroeconomia aberta*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 225-226.

(20) “Longe de uma crise social sem precedentes, como pretendem alguns setores mal informados e mal intencionados, o Brasil vive hoje uma etapa de franco progresso nas condições de vida de sua população” é o que afirmou Martus Tavares, então Ministro do Planejamento do governo de Fernando Henrique

povo brasileiro nas pequenas cidades miseráveis do interior e nas periferias dos grandes centros urbanos, transformando, dia-a-dia, desvalidos e desocupados em *empresários de si mesmos*, não é lugar comum, mesmo entre os *gurus* do novo liberalismo, adaptado à realidade da periferia nas últimas décadas. É o que aparece no recente trabalho organizado por *John Williamson e Pedro-Paulo Kuczynski*, “Depois do Consenso de Washington”, no qual revisam as reformas liberais promovidas sob os auspícios do *Consenso de Washington* e dos resultados obtidos por elas na América Latina.

“Este pode não ser o pior dos tempos, mas poucos o situam entre os melhores da América Latina. A região vem atravessando outra década de lento crescimento. As crises parecem tornar-se cada vez mais freqüentes (...) a pobreza se reduziu durante a primeira metade dos anos 90, mas tem aumentado novamente desde 1997. O crescimento do emprego formal tem sido desesperadamente lento. O investimento permanece substancialmente inferior ao dos anos 70”⁽²¹⁾.

Esse quadro faz com que *Williamson*, já na introdução do livro, indague: “O que saiu errado?” Uma compreensão dos acontecimentos, em sua totalidade, nos últimos quinze anos na América Latina e particularmente no Brasil afasta-nos do falso otimismo e leva-nos a crer que, de fato, algo saiu errado. As reformas colocadas em prática não devolveram o dinamismo econômico esperado e a situação social, apesar da insistência em torno de certos indicadores, não parece ser de “franco progresso”.

Para *Williamson*, a sucessão de crises nos mercados emergentes, desde a crise Mexicana em 1994, foi o fator determinante para o pífio crescimento econômico da região. Para ele, vários países que seguiram a agenda de décadas anteriores, não tomaram o devido cuidado contra as “paradas súbitas” no fluxo de capitais para os mercados emergentes. A abertura da conta de capitais e a sobrevalorização das moedas locais ampliaram, sobremaneira, a exposição desses países aos riscos financeiros inerentes à ordem econômica internacional e levaram às constantes crises nas contas externas dos países latino-americanos nos anos 90.

O segundo motivo, diz respeito à timidez dos países em promoverem as reformas. Na verdade, o que *Williamson* observa é que, em grande medida, parte importante das reformas ainda está incompleta na América Latina. Reformas centrais de “primeira geração”, como reformas sobre o mercado de trabalho, nas políticas sociais, além da reforma fiscal, foram abandonadas em meio a grandes incertezas políticas.

Cardoso. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2001. Otimismo também inscrito em publicação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja chamada afirma “Brasil supera a crise”, pela gestão responsável da política econômica que levou à “correção dos desequilíbrios estruturais e à melhora generalizada dos indicadores econômicos e sociais”. Partido dos Trabalhadores. “Os avanços do governo Lula”. *Revista Brasil em Movimento*. Publicação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 2004:

(21) WILLIAMSON, John e KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1 (1ª edição, 2003).

A terceira razão para o desempenho insatisfatório dos latino-americanos envolve a estreiteza da política de formação de recursos humanos. Na verdade, analisando as reformas implementadas, *Williamson* afirma que a "preocupação exagerada com o crescimento econômico" e não com a equidade, dificultou o enfrentamento da questão chave na região, qual seja, a negação de oportunidades aos pobres, o desperdício de talento humano, que está na raiz mais profunda do atraso dos países e de seu fraco desempenho econômico nos anos 90.

Diante desse diagnóstico, o argumento central refere-se à necessidade de uma agenda que incorpore simultaneamente três objetivos: 1) tornar a região menos vulnerável a crises externas; 2) completar as reformas de "primeira geração"; e, 3) implementar a "segunda geração de reformas".

As políticas para alcançar o primeiro objetivo, visto como centrais para garantir o crescimento, são recomendadas com muita clareza pelos diversos autores. No campo fiscal, em tempos de prosperidade, fazer "superávits primários" robustos, viabilizando déficits estabilizadores nos momentos de crise, além de assegurar a rigidez orçamentária necessária à saúde das contas públicas em todos os níveis de governo, o que inclui estrangulamentos para transferências intergovernamentais. No campo monetário e cambial, adotar um regime de câmbio suficientemente flexível, tendo o cuidado para evitar sobrevalorização das moedas por conta da entrada de recursos externos, o que prejudicaria outros objetivos, como o incremento das exportações e o acúmulo de reservas. Com efeito, somam-se a essas recomendações, o imperativo de uma política monetária austera, centrada no controle inflacionário, o aumento da poupança interna, também inibir empréstimos em moeda forte de setores *non tradable* e fortalecer a supervisão preventiva do sistema bancário.

O diagnóstico dos especialistas, reunidos por *Williamson e Kuczynsky*, reafirma a necessidade de se completar as reformas de "primeira geração" para, além de diminuir a vulnerabilidade externa, obter o crescimento sustentado. Para eles, o processo de reformas avançou de forma assimétrica entre os países e dentro deles, ficando incompleto em várias de suas dimensões originais⁽²²⁾. Timidez na liberalização comercial, a não integralização do processo de liberalização financeira, o não avanço das privatizações em setores estratégicos, como no sistema bancário, que guardam grande resistência de setores populistas, são vistos como aspectos importantes para caracterizar esse quadro de reformas incompletas. Todavia, a mais notória face desse processo truncado para os reformadores liberais, como afirma *Jaime Saavedra*, foi a incapacidade dos reformistas tornarem o mercado de trabalho na América Latina mais flexível, diante da resistência dos integrados ao *status quo*, sindicalizados, trabalhadores formais, funcionários públicos, suficientemente fortes para barrarem os reformadores⁽²³⁾.

(22) Em recente estudo realizado na CEPAL, comparando nove países latino-americanos, o Brasil encontra-se no grupo de países classificados como "reformadores cautelosos". Cf. STALLINGS, Bárbara e PERES, Wilson. *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002 (1ª edição inglesa, 2000).

(23) SAAVEDRA, Jaime. "Mercados de trabalho durante os anos 1990". In: WILLIAMSON, John e KUCZYNSKY, Pedro-Pablo. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004 (1ª edição, 2003).

Para além de completar as reformas de "primeira geração", *Williamson* fala da necessidade de uma nova rodada de reformas, de "segunda geração", para potencializar os resultados das reformas anteriores. Essa segunda geração de reformas envolve tanto o fortalecimento das instituições, como a escolarização em tempo integral, a independência dos Bancos Centrais, a reforma do poder judiciário e na educação superior. As reformas institucionais, complementando as reformas de primeira geração, são vistas como fundamentais para o *mainstream* econômico, fortalecendo o Estado no papel de criação e manutenção da infra-estrutura institucional. Assim, são apontados três focos para as reformas de "segunda geração": o poder judiciário, que por desconhecimento ou corrupção, ignora os imperativos econômicos; o sistema educacional, que nesses países são dominados por sindicatos sem nenhuma orientação pedagógica; e o funcionalismo público, cujas práticas reprováveis e corriqueiras criam a necessidade inclusive de autonomia de certas funções públicas fundamentais, como o Banco Central⁽²⁴⁾.

Na verdade, todo esse leque de reformas — complementar às de "primeira geração" e implementar àquelas de "segunda geração" — segue o espírito descrito por *French-Davis*: é necessário "reformular as reformas". Hoje isso é lugar comum entre os organismos internacionais, principalmente o Fundo Monetário e o Banco Mundial⁽²⁵⁾.

Diante dos resultados econômicos e sociais insatisfatórios da integração à ordem global de várias regiões periféricas seguidoras das reformas liberais, tornaram-se crescentes, ao longo dos últimos anos, as críticas ao modelo de integração recomendado pelo "Consenso de Washington" e pelas agências globais, gostaríamos de tocar em alguns aspectos críticos que em nossa avaliação relacionam-se entre si e são fundamentais para a compreensão da lógica e das implicações do projeto econômico e social que se funda no reformismo liberal encampado pelas agências globais que, em última instância, condicionam a visão dessas instituições sobre as reformas para o mercado de trabalho.

Em primeiro lugar, as agências admitem a ocorrência de "efeitos sociais indesejáveis" como desemprego, queda das rendas, desestruturação do mercado de trabalho, ampliação das carências sociais, em face do baixo e instável crescimento econômico. Todavia, tais efeitos são vistos como "temporários", tendo em vista o objetivo maior de médio e longo prazo das reformas estruturais que é a retomada sustentável do crescimento. O alvo de tais efeitos é por um lado os setores sociais mais organizados como assalariados privados, funcionários públicos e amplos segmentos da classe média, o que é visto como fonte geradora de enormes resistências às reformas. Tais efeitos também atingem os mais vulneráveis, desorganizados, desvalidos e mais pobres, o que é visto com grande preocupação pelas agências, na medida em que os riscos de "convulsão social" aumentam substancialmente.

(24) Além desses três focos para as reformas de segunda geração, *Williamson* fala da necessidade da construção de sistemas nacionais de inovação, da modernização física da infra-estrutura institucional e de uma segunda rodada de reformas no setor financeiro, voltadas para a transparência, práticas contábeis, supervisão preventiva e lei de falências.

(25) FRENCH-DAVIS, Ricardo. *Reforming the Reforms in Latin America*. London: Macmillan, 2000.

Dois problemas, então, são claramente colocados: *enfrentar* a resistência dos setores mais organizados, principal barreira política às reformas, e ademais, *assistir* os mais pobres e desorganizados, procurando atenuar os riscos de insurreições e "convulsão social".

O temor das agências globais sobre o custo social e político do processo de "ajustamento estrutural" justifica-se. As políticas de ajuste por elas patrocinadas, em curso desde o final dos anos 80 na América Latina, provocaram aumento do desemprego e da pobreza em grande parte da região. A abertura comercial e financeira, o processo de privatização de empresas estatais e o recorrente ajuste fiscal, elementos essenciais das reformas, produziram efeitos danosos sobre a sociedade e na avaliação das próprias agências, passaram a exigir medidas para evitar turbulências políticas. Entendem, assim, que as reformas são fundamentais para criar condições para o futuro crescimento sustentado e que seus efeitos temporários, no presente, podem e devem ser minimizados por meio de políticas específicas, principalmente voltadas aos mais pobres. Dessa maneira, os efeitos deletérios sobre o emprego e sobre os níveis de pobreza, oriundos do "ajustamento estrutural", deveriam ser contornados pelo que ficou conhecido como "ajuste com face humana". Essa avaliação é confirmada pela exposição do Conselho Diretor do FMI em seu *Annual Report* de 1994:

"O Board reafirma seu reconhecimento de que algumas medidas políticas devem ter importantes implicações distributivas, e que tais efeitos distributivos podem minar o apoio público às reformas, e que os desígnios do Fundo de apoiar o programa de reformas devem avaliar e procurar mitigar os efeitos adversos de curto prazo das medidas políticas sobre grupos vulneráveis"⁽²⁶⁾.

Mesmo o Banco Mundial, reconhece os efeitos sociais indesejáveis e exprime suas preocupações. Para o Banco, como expõe *Carol Graham*, em "Safety Nets, Politics and Poor", publicado em 1994, os problemas residem nas relações entre os efeitos sociais das reformas e as frágeis estruturas políticas das jovens democracias latino-americanas e do leste europeu, ou seja, o alto custo social e político das reformas sobre democracias e governos frágeis⁽²⁷⁾.

De fato, um dos principais argumentos na defesa das "reformas estruturais" é de que os "efeitos sociais indesejáveis" decorrentes do ajustamento econômico são temporários, desde que as reformas sejam realizadas plenamente. Não por outro motivo, em vários estudos das agências é premente a discussão sobre quanto em cada país, as reformas avançaram ou não. Com efeito, a intensidade e a velocidade das reformas se alteram os efeitos sociais, principalmente de curto prazo, demandam iniciativas no campo da política social e da própria organização do mercado de trabalho. Na verdade, quanto mais rápidas e intensas as reformas, maiores seus efeitos deletérios no curto prazo e, assim, maiores as exigências de respostas rápidas no sentido de também reformar a política social e adequar o funcionamento do mercado de trabalho aos novos tempos. Urgência na reforma da previdência, na

(26) FMI. *Annual Report* 1994. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1994, p. 120. Sobre o assunto ver também R. Jolly. "Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980's". *World Development*, vol. 19, n. 12, pp. 1.807-1.821.

(27) GRAHAN, Carol. *Safety Nets, Politics and Poor*. Washington: World Bank, 1994.

flexibilização do mercado de trabalho, em reformas para reduzir o custo do trabalho. A bem da verdade, o reformismo liberal avança por mais de quinze anos, sendo que em alguns países para além disso, e os efeitos sociais indesejáveis, assim como o pífio crescimento econômico, não se mostram transitórios, mas constitutivos da nova ordem econômica e social.

Um segundo aspecto é que se as reformas sociais em curso projetam, como dizem seus defensores, sociedades menos desiguais, apontam, na melhor das hipóteses, para a construção de estruturas de bem-estar social e de organização do mercado de trabalho, assentada sobre uma perspectiva de proteção e organização social mínima. Na verdade, trata-se de um *projeto de mínimos sociais*, de amparo dos mais necessitados em detrimento a uma perspectiva de atendimento e organização social universal, que aponta para a promoção de uma maior homogeneidade social, num *processo de rebaixamento dos padrões sociais desejados e de um nivelamento por baixo das aspirações*.

Tal projeto toma formas diversas. Nas reformas das estruturas tradicionais de bem-estar social e na priorização de um conjunto de novas políticas ditas como de "nova geração". As políticas sociais universais, como educação, saúde e previdência social, são vistas como excessivamente dispendiosas num quadro de rigidez orçamentária, e ainda, que não atendem aos "verdadeiros necessitados", mas preferencialmente aos setores organizados e mais bem posicionados na estrutura social e de rendimentos. As reformas para essas políticas tomam um sentido claro: a eleição de certas prioridades, como no caso da educação. Diante de uma quantidade dada de recursos, escolhe-se entre educação básica ou superior. Por outro lado, políticas focalizadas, como programas de transferência de renda, são vistas com grande entusiasmo e simpatia, por serem consideradas mais eficientes, atingindo efetivamente os mais pobres, com orçamentos mais estreitos e flexíveis, adequados às condições de austeridade fiscal.

Quando se pensa o mundo do trabalho, a própria posição da OIT é paradigmática no que se refere ao projeto de sociedade que se vislumbra sob a ótica do reformismo liberal. Mesmo distante do fundamentalismo liberal do Fundo e do Banco Mundial, em condições adversas, a organização recua para a defesa de direitos mínimos associados ao trabalho. É o que simboliza sua campanha pelo "trabalho decente", que se evidentemente é valiosa no combate a formas aviltantes e historicamente anacrônicas de exploração do trabalho, como o trabalho escravo e o trabalho infantil, expressa o espaço para se discutir as questões relativas ao mundo do trabalho sob a atual ordem global.

No fundo, um espaço restrito em que, em pleno século XXI, cabe discutir simplesmente o combate à fome, o trabalho escravo, o trabalho de crianças, o direito à organização sindical, o atendimento aos muito pobres com políticas focalizadas, a atenção aos países muito pobres endividados, a corrupção e não os destinos das economias nacionais, a estagnação econômica de grande parte dos países, o crescimento da produção e do emprego, as formas superiores de organização do mundo do trabalho e de proteção social. É exatamente nesse processo que os temas vão se restringindo à fome, à escravidão, à corrupção, aos problemas e políticas locais, ao "empreendedorismo" como forma de enfrentar o desemprego.

Também é nesse processo que ganha importância a participação da chamada "sociedade civil". Num esforço por uma nova "governança global", a palavra de ordem para as agências globais é o *empowerment*, ou simplesmente, o "apoderamento" por parte da sociedade civil em relação às políticas públicas, pelas reformas, na luta contra a pobreza, a fome e a desigualdade. Esse processo se dá fundamentalmente pelo envolvimento crescente de Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos pela cidadania, pela responsabilidade social das empresas, pelo avanço do terceiro setor e do envolvimento dos meios de comunicação de massa.

Ao longo dos anos 90, mais da metade dos projetos financiados pelo Banco Mundial contaram com a participação de ONGs⁽²⁸⁾. Projetos em geral inseridos na estratégia de combate à pobreza, adotada pela instituição, que tem como principal elemento o envolvimento de ONGs e da sociedade civil em sua implementação, obstáculo à corrupção e aos desvios de recursos focalizados em localidades pobres por parte de agentes estatais. Nesse sentido, um caminho para a focalização das ações, para o localismo e para "onguização" das políticas públicas, em detrimento às políticas universais, com objetivos globais, sob responsabilidade do Estado.

Por fim, um terceiro aspecto crítico relativo às reformas liberais, em nosso juízo, diz respeito a um processo silencioso de compatibilização dos interesses dos muito ricos, em geral, *rentiers*, e as demandas dos muito pobres, desempregados e desvalidos. A condução das políticas macroeconômicas francamente favoráveis à expansão da riqueza financeira, reduz sobremaneira as possibilidades de um projeto social mais avançado, particularmente no tocante aos constrangimentos produzidos sobre as contas públicas, que sofrem com os crescentes encargos financeiros em economias estagnadas e dos níveis insatisfatórios de geração de postos de trabalho e de evolução da renda.

Na verdade, nesse quadro, a condução macroeconômica em prol da remuneração da riqueza financeira, ao mesmo tempo em que condena à estagnação as economias nacionais, aumentando a desigualdade, eliminando empregos, desestruturando o mercado de trabalho e reduzindo as possibilidades de avanços significativos na política social, permite, apenas e relativamente, a atenção aos muito pobres, por meio de políticas focalizadas, flexíveis e baratas.

Não por outro motivo, *Bob Deacon* avalia que o BIRD "encoraja os governos a proteger os pobres, mas também freqüentemente insiste com estes para manterem-se firmes contra as demandas dos sindicatos e outras camadas populares urbanas organizadas"⁽²⁹⁾, incompatíveis com a "boa gestão econômica". Assim, vai sendo cristalizado o projeto de remuneração dos muito ricos pelos ganhos financeiros e de construção de uma rede de proteção para os muito pobres, por meio de conjunto de políticas, tais como: transferência direta de renda, políticas ditas ativas de emprego, como programas de qualificação e treinamento da mão-de-obra, ampliação do micro-crédito, de políticas para as micro e pequenas empresas, políticas de desenvolvimento local etc.⁽³⁰⁾ Remuneram-se, assim, os muito ricos pelos ganhos financeiros

(28) "Commission on Global Governance". *Our global neighbourhood*. Oxford: Univesity Press, 1995.

(29) DEACON, Bob. *Op. cit.*, p. 69.

(30) Mesmo entre os países ricos, o empreendedorismo, reformas em prol dos pequenos negócios são vistas com grande entusiasmo. É o que aparece no trabalho publicado pela OCDE em 2002, *OECD*

ros; "atende-se" o desespero dos muito pobres por meio de políticas focalizadas e; colocam-se os setores organizados, os setores médios, como alvo preferencial das reformas, já que o atendimento de suas demandas, no que se refere aos direitos sociais e do trabalho, é demasiadamente dispendioso para a arquitetura econômica.

Paradoxalmente, o debate sobre a pobreza que ganha centralidade na agenda reformadora liberal se afasta abertamente de uma perspectiva geral de enfrentamento, não simplesmente da pobreza, mas de um leque mais amplo de problemas, que a grosso modo, configura a questão social. Apesar de o Banco Mundial considerar o crescimento como a variável chave para o enfrentamento da pobreza, ele em si, é apartado da discussão, ou seja, está dado pela dinâmica macroeconômica e em relação há isso pouco ou nada se pode fazer.

É dispensável dizer que o debate sobre as reformas no país relaciona-se, em suas mais diversas expressões políticas e ideológicas, à busca por uma saída, ou ainda, reflete de forma variada, em meio a interesses contraditórios, a necessidade de se encontrar um caminho para o desenvolvimento econômico e a incorporação social. Nesse sentido, discutir reformas significa, antes de tudo, discutir o futuro, debruçar-se sobre aquilo que projetamos, refletir sobre o país que construiremos para as gerações futuras, diante dos desafios ora colocados. É nesse sentido, que podemos compreender como no Brasil, por exemplo, grande parte dos reformadores tem na Constituição de 1988 e na perspectiva de tratamento da questão social inscrita nela, o alvo preferencial das reformas. Na verdade, o projeto social inscrito na Carta de 1988 é amplo em vários sentidos, particularmente no que se refere à garantia dos direitos sociais e da organização do mercado de trabalho nacional e, assim, pressupõe a retomada do desenvolvimento do país. Dessa maneira, um amplo projeto social de integração mostra-se incompatível com o modelo econômico que se consolidou como padrão, a relativa estagnação econômica. Com efeito, o caminho das reformas é o de adequar a ordem social à estagnação.

Referências bibliográficas

BALASSA, Bella; BUENO, Geraldo; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo e SIMONSEN, Mario Henrique. *Toward Renewed Economic Growth in Latin América*. Cidade do México: El Colégio de México; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Washington: Institute for International Economics, 1986.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2001.

BROWN, B. S. *The US and the Politicization of the World Bank*. London: Keagan Paul, 1991.

BURNHAM, James. "Understanding the World Bank" *In: Doug Bandon (org.) Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and developing world*. New York: Cato Institute, 1994.

Small and Medium Enterprise Outlook, 2002. Essa é uma publicação bial, cuja primeira edição foi publicada em 2000, onde para além das recomendações gerais sobre as pequenas e médias empresas, a OCDE dispensa tratamento particular sobre o assunto para um conjunto de 28 países-membros.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our global neighbourhood*. Oxford: Univesity Press, 1995.

DEACON, Bob. *Global Social Policy: international organizations and future of welfare*. Londres: Sage Publications, 1997.

FRENCH-DAVIS, Ricardo. *Reforming the Reforms in Latin América*. London: Macmillan, 2000.

FMI. *Annual Report* 1994. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1994.

GRAHAN, Carol. *Safety Nets, Politics and Poor*. Washington: World Bank, 1994.

JOLLY, R. "Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980's". *World Development*, vol. 19, n. 12, pp. 1.807-1.821.

OECD *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

OIT. *El Empleo en el Mundo: 1996/97: las políticas nacionales em la era de la mundializacion*. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996.

ONU. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 6 a 12 de março de 1995).

PARTIDO DOS TRABALHADORES. "Os avanços do governo Lula". *Revista Brasil em Movimento*. Publicação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 2004.

PLANT, Robert. "Labour standards and structural adjustment in Hungary". *Occasional Paper* 7. Genebra: Interdepartmental Project on Structural Adjustment — ILO, 1994.

SAAVEDRA, Jaime. "Mercados de trabalho durante os anos 1990". In: WILLIANSON, John e KUCZYNSKY, Pedro-Pablo. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004 (1ª edição, 2003).

STALLINGS, Bárbara e PERES, Wilson. *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

WILLIANSON, John e KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004 (1ª edição, 2003).

WILLIANSON, John. *Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

WORLD BANK. *World Development Report 2005: a better investment climate for everyone*. Washington: World Bank, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *10 benefits of the WTO trading system*. Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003.

_____. *10 common misunderstandings about the WTO* Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O EMPREGO NÃO-ASSALARIADO NO BRASIL

Márcio Pochmann^(*)

A partir do início da década de 1980, com a interrupção do ciclo de industrialização, o Brasil ingressou na mais longa crise de desenvolvimento desde 1840. Por conta disso, o país passou a registrar sinais expressivos de regressão ocupacional, após cinco décadas de avanços consecutivos no processo de estruturação do mercado de trabalho.

Passados quase 25 anos de estagnação da renda *per capita*, acompanhados de elevada instabilidade nas atividades produtivas, nota-se o aprofundamento de uma combinação perversa entre o ciclo de financeirização da riqueza e a inserção passiva e subordinada do Brasil na economia mundial, o que o torna dependente da produção e exportação de produtos primários. Os efeitos regressivos dessa combinação são expressivos no interior do mercado nacional de trabalho.

De um lado, observa-se a contenção do segmento organizado do trabalho, justamente aquele que responde pelos empregos assalariados regulares e relativamente homogêneos, gerados por empresas tipicamente capitalistas. De outro, além do avanço do desemprego aberto, constata-se a ampliação do segmento não-organizado do trabalho, responsável por ocupações precárias e heterogêneas, cuja atividade não se caracteriza necessariamente por ser tipicamente capitalista.

Tradicionalmente, o segmento não-organizado vinha sendo relacionado às circunstâncias mais arcaicas das economias subdesenvolvidas, na medida em que compreendia um espaço econômico limitado e intersticial de absorção precária da força de trabalho excedente ao modo de produção capitalista. Mais recentemente, no entanto, a dinâmica do segmento não-organizado passou a indicar não apenas e tão-somente o desenvolvimento de atividades de sobrevivência, de produção popular e até de ilegalidade (prostituição, tráfico humano e de drogas, crime, jogos de azar).

Em síntese, reconhece-se que no rastro da crise do desenvolvimento capitalista progridem, simultaneamente, modos de produção distintos. Especialmente no interior do segmento não-organizado do trabalho há sinais do desenvolvimento de uma fase embrionária do que se reconhece como economia solidária, para além dos estágios da economia doméstica, popular e pré-capitalista.

(*) Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas.

O avanço inicial da economia solidária deve-se à junção de dois movimentos específicos no Brasil. De um lado, o aparecimento de um enorme excedente de mão-de-obra com algumas novidades em relação ao verificado durante o ciclo da industrialização nacional.

Ao contrário do passado, observa-se o ineditismo do rápido avanço na proletarização da antiga classe operária industrial e no desaburguesamento da classe média. Inequivocamente, trata-se de um excedente de força de trabalho qualificado, não migrante rural e aculturado pela disciplina do trabalho sistêmico.

De outro lado, o movimento composto por um importante conjunto de militantes sociais críticos e engajado na construção de alternativas de organização social e laboral no Brasil. São pessoas representantes de múltiplas ideologias, na maior parte anti-neoliberais, interessados em constituir alianças com segmentos excluídos da população capazes de oferecer novos caminhos em termos de geração de trabalho, renda e mudança no modo de vida.

Para discutir as principais possibilidades de políticas públicas para a economia solidária, bem como seus constrangimentos no atual contexto de gravidade e longevidade da crise do desenvolvimento nacional, optou-se por dividir o presente texto em quatro partes. Na primeira e segunda parte, buscou-se apresentar brevemente a evolução das principais tendências do mercado de trabalho no Brasil durante as últimas oito décadas.

A seguir, procurou-se identificar mais precisamente o espaço de manifestação e desenvolvimento da economia solidária para, finalmente, discutir oportunidades, limites e passos necessários nas políticas públicas voltadas ao fortalecimento da economia solidária no Brasil. As considerações gerais finalizam o texto.

1. Tendências gerais de estruturação e desestruturação do mercado de trabalho

A partir da Revolução de 1930, o Brasil apresentou dois comportamentos distintos em relação ao funcionamento do mercado de trabalho. Entre 1930 e 1980, por exemplo, o país conformou o seu mercado nacional de trabalho movido pelo ciclo da industrialização e da urbanização.

Até então predominou tão-somente a presença de mercados regionais de trabalho, subsumidos pela dinâmica rural primário-exportadora e imigração de mão-de-obra estrangeira, suficiente para deixar à margem a força de trabalho nacional, sobretudo a população negra. A partir de 1930 e por cinco décadas consecutivas, o Brasil deixou de ser uma grande fazenda produtora de bens primário-exportadores para se transformar na oitava economia industrial do mundo, com importante absorção da força de trabalho nacional, especialmente proveniente do campo.

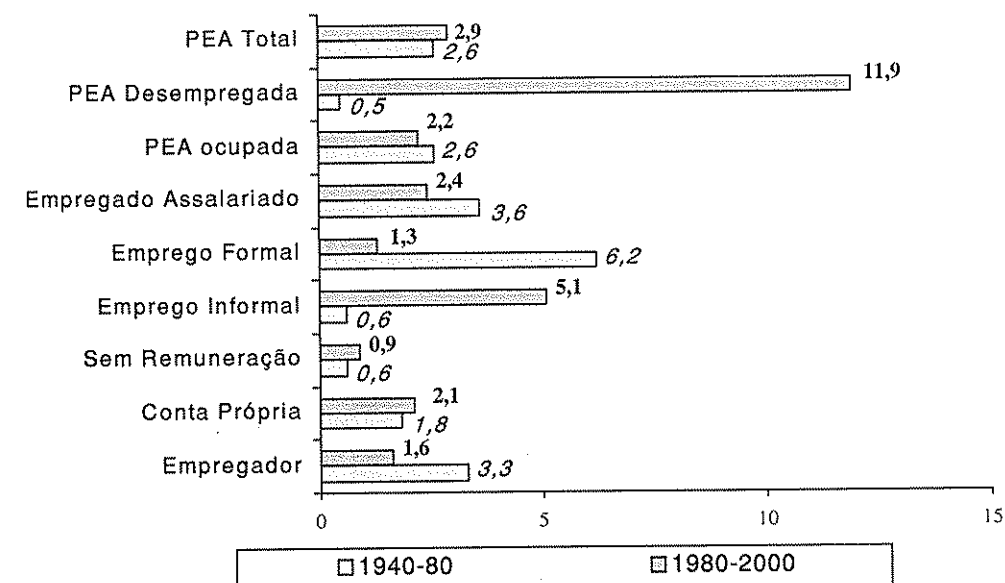
Também contribuiu para a ampliação e estruturação do mercado de trabalho a presença de uma regulação pública fundada no assalariamento, cuja CLT (Consoli-

dação das Leis do Trabalho) teve, desde 1943, papel fundamental na promoção de menor heterogeneidade nas condições e relações de trabalho no país⁽¹⁾.

Ainda que incompleta, a tendência de estruturação do mercado de trabalho se deu em função da rápida ampliação dos empregos assalariados, sobretudo daqueles com registros formais, da redução relativa das ocupações por conta própria e sem remuneração e do desemprego. A comparação entre os anos 1940 e 1980 permite observar que para cada 10 ocupações geradas, 8 foram assalariadas, sendo 7 com contrato formal e uma sem contrato.

As ocupações por conta própria, dos trabalhadores sem remuneração e dos empregadores, representaram apenas 20% do total dos postos de trabalho criados no mesmo período. Assim, a taxa de assalariamento no Brasil foi de 66% do total das ocupações, enquanto na década de 1930 não ultrapassava os 20%.

Gráfico 1: Brasil — Taxas médias anuais de variação entre 1940/80 e 1980/2000 da Evolução da População Economicamente Ativa, da condição de ocupação e do desemprego (em %)



Fonte: FIBGE, Censos Demográficos (organização do autor)

(1) Como homogeneização do trabalho compreendem-se as condições de acesso ao conjunto de direitos que os empregados, regulares e regulamentados possuem, tais como os benefícios de cidadania (representação sindical), regulação do padrão de uso e remuneração (proteção ao trabalho), questionamento laboral (justiça trabalhista, fiscalização do Ministério do Trabalho e negociação coletiva) e de seguridade social. Sobre isso ver: Dieese, 1994; Pochmann, 2003.

A ruptura na tendência de estruturação do mercado de trabalho ocorreu a partir de 1980, com a crise da dívida externa. Além disso, a promoção de diversas políticas de ajuste econômico, sobretudo desde 1990 com a adoção do receituário neoliberal, aprofundou o quadro de estagnação da renda *per capita* acompanhado pela desaceleração na abertura de novas vagas assalariadas formais, o que abriu maior flanco para elevação do desemprego e de postos de trabalho precários.

O resultado disso tudo foi o fortalecimento da tendência de desestruturação do mercado de trabalho (desemprego, trabalho precário e desassalariamento das ocupações). Ao longo do período de referência, notou-se que de cada 10 ocupações geradas, 7 foram assalariadas, sendo 3 com contrato formal e 4 sem contrato formal (Pochmann, 2001).

Cerca de 30% dos postos de trabalho abertos foram por conta própria, sem remuneração e empregadores. A taxa de assalariamento, em 2002, foi de apenas 54% do total da ocupação, enquanto em 1980 chegou a ser de 2/3 das ocupações.

2. Trabalho organizado e não-organizado no capitalismo brasileiro

Durante o período de estruturação do mercado de trabalho, ainda que incompleto se comparado com a experiência das economias centrais, observou-se a expansão do segmento organizado do trabalho e, por consequência, a redução absoluta e relativa do segmento não-organizado⁽²⁾. Nas economias centrais, a taxa de assalariamento urbana supera os 4/5 da População Economicamente Ativa ocupada, enquanto no Brasil, no auge do mercado de trabalho estruturado (1980), as ocupações no meio urbano eram compostas de 7 assalariados com contrato formal a cada 10 empregados, enquanto em 1940 somente 3 possuíam contrato formal a eram 10 assalariados.

Além do aumento significativo dos empregos assalariados com registro — reflexo da transformação do mercado de trabalho nacional — assistiu-se ao avanço do movimento de consolidação de segmentos ocupacionais organizados. Entre os anos de 1940 e 1980, o emprego no segmento organizado urbano cresceu à taxa média anual de 4,9%, acima da variação da PEA (4,6%), enquanto as ocupações no segmento não-organizado aumentaram 3,9% como média anual.

Em síntese, destaca-se que para cada 10 ocupações geradas no mesmo período, 7 foram de responsabilidade do segmento organizado e 3 do segmento não-

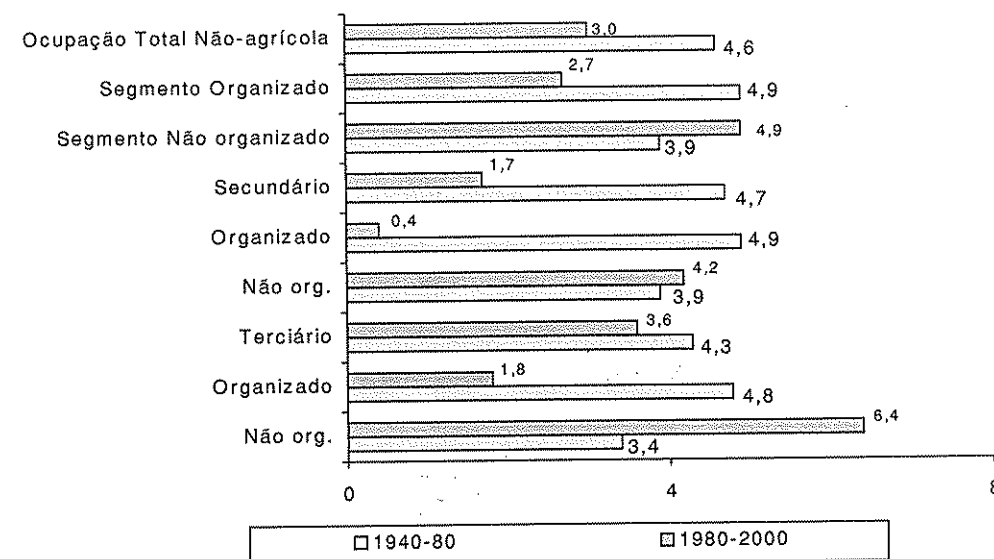
(2) A identificação dos diferentes segmentos da ocupação foi possível a partir da comparação entre as informações produzidas por pesquisas domiciliares e de censos de estabelecimento realizados pelo IBGE. De acordo com a classificação das ocupações por setores de atividade foi possível utilizar como *proxí* do comportamento das ocupações nos segmentos organizados e não-organizados. Enquanto os setores organizados são obtidos a partir das pesquisas de estabelecimento, que tendem a funcionar, em geral, de forma capitalista, os setores não-organizados são captados pela comparação entre as pesquisas domiciliares (trabalho de qualquer natureza) e as de estabelecimentos, conforme indicação do uso do trabalho com característica não tipicamente capitalista. Para maiores detalhes ver Souza, 1979 e 1980, Cacciomali, 1983; Pochmann, 1998.

organizado. No setor secundário da economia brasileira, especialmente no setor secundário, as ocupações do segmento organizado cresceram 0,5 ponto percentual acima do segmento não-organizado, enquanto no setor terciário a diferença foi de 1,4 ponto percentual.

A partir de 1980, com a ruptura do movimento de estruturação do mercado de trabalho, tem ampliado o esvaziamento do segmento organizado do trabalho. Adicionada à redução na participação relativa de empregos assalariados com registro no total dos assalariados, notou-se a elevação da participação das ocupações nos segmentos não-organizados da economia urbana.

Entre 1980 e 2000, por exemplo, verificou-se que de cada 10 ocupações geradas, uma metade foi de responsabilidade do segmento não-organizado e a outra do segmento organizado. O terciário foi o principal setor responsável pela maior expansão do total das ocupações, uma vez que a indústria de transformação apresentou perda em sua participação relativa no total das ocupações.

Gráfico 2: Brasil — Taxas médias anuais de variação entre 1940/80 e 1980/2000 dos segmentos organizados e não-organizados do trabalho urbano (em %)



Fonte: FIBGE, Censos Demográficos (organização do autor)

Ao mesmo tempo, o segmento organizado da ocupação gerou menor variação no total das ocupações, sendo, por isso, responsável pela queda na sua participação relativa no conjunto da PEA ocupada. No segmento não-organizado, o setor terciário respondeu pela abertura de 81,8% do total dos postos de trabalho do meio urbano.

3. Espaço da economia solidária

A referência metodológica da segmentação das ocupações entre trabalho organizado e não-organizado permite constatar a influência da hegemonia do modo de produção capitalista no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. Ao longo do ciclo de industrialização nacional, o predomínio da expansão do emprego assalariado, especialmente formal, indicou as conseqüências do avanço das forças produtivas submetidas à regulação pública do mercado de trabalho.

A expansão do segmento organizado do trabalho expressou a capacidade de geração de vagas relativamente menos heterogêneas por parte das empresas tipicamente capitalistas. Não obstante o ritmo significativo de elevação do nível de emprego no segmento organizado, notou-se que parcela excedente da força de trabalho teve que encontrar alguma outra forma de ocupação e geração de renda, somente possível no âmbito dos segmentos não-organizados do trabalho.

Em geral, as atividades ocupacionais, mesmo de autoconsumo e trabalho não-remunerado, estavam — de alguma forma — dependentes e subordinadas à dinâmica capitalista. Muitas vezes, inclusive, operavam conjuntamente com as ocupações do segmento organizado⁽³⁾.

As duas principais categorias ocupacionais expressavam modos de produção não-capitalistas. Uma delas referia-se às atividades mercantis simples, que não utilizavam assalariamento regular como empresas familiares, trabalhadores por conta própria e autônomos para o público (vendedores ambulantes; biscateiros, cuidadores de carros, engraxates, entre outros), pequenos prestadores de serviços e emprego doméstico (trabalho em domicílio e trabalho por empreitada).

Uma outra categoria ocupacional tratava das atividades pseudocapitalistas, capazes de operar com mão-de-obra assalariada, sem apoiar-se na lógica da taxa de lucro, embora estivesse — de alguma forma — subordinada ao movimento geral do capital, seja na manutenção, seja na reprodução das unidades de prestação de serviços e de produção. Nesses casos, o nível geral do rendimento do proprietário representava uma das poucas barreiras à entrada, uma vez que as ocupações não-organizadas disputavam, na maior parte das vezes, o excedente econômico gerado pelas atividades capitalistas (Singer, 1981; Pereira, 1978; Kovarick, 1995)

Nesse sentido, as ocupações não-organizadas resultavam do excedente de força de trabalho proveniente, na maioria das vezes, do êxodo rural para os grandes centros metropolitanos. Sem a cultura do assalariamento e com a maior parte analfabeta e sem qualificação profissional, a força de trabalho sobrando era praticamente obrigada a se submeter às formas mais brutalizadas de exploração (Jakobsen et alii, 2000).

(3) A combinação entre segmentos do trabalho possibilita cumprir o papel importante tanto na redução do custo de reprodução da força de trabalho empregada nos segmentos modernos da economia nacional, como atender às mais recentes transformações do modo capitalista de produzir. Ver mais em Oliveira, 2003; Pamplona, 2001.

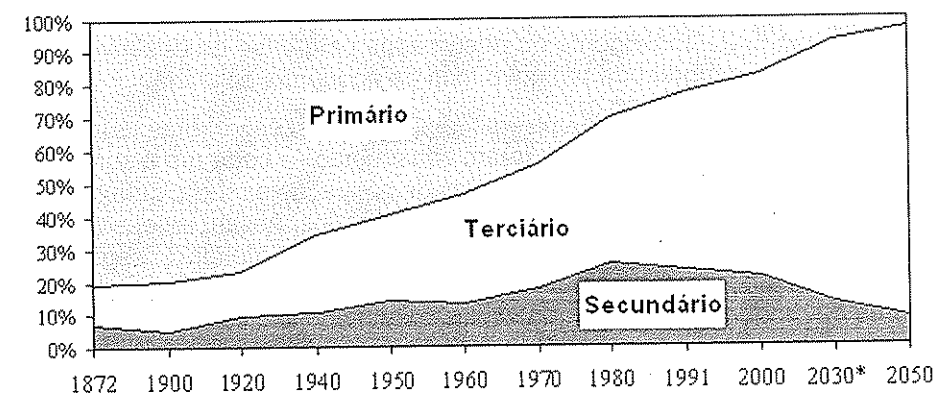
Tudo o que diz respeito à exploração da força de trabalho terminou não sendo alterado com o predomínio da crise do desenvolvimento capitalista no Brasil desde 1980. Pelo contrário, observam-se contornos ainda mais rudes na exploração, com avanço inclusive do trabalho escravo e de condições de trabalho mais discriminatórias.

No entanto, deve ser feita alguma menção em relação às novas características presentes no interior do excedente adicional da força de trabalho gerada mais recentemente. Não se trata mais de um conjunto de trabalhadores sem passado assalariado, na maior parte analfabeta e sem treinamento profissional, nem tampouco de mão-de-obra rural imigrante e negra.

Da mesma forma, constata-se também que, de maneira simultânea às macro-mudanças no funcionamento geral do mercado de trabalho, teve curso uma série de microinovações no interior das grandes empresas capitalistas. Em certo sentido, houve alterações significativas na divisão social do trabalho capitalista diante do avanço das novas técnicas de gestão e organização da produção, com características muito distintas do antigo padrão fordista.

Em grande medida, as transformações mais recentes nas grandes empresas capitalistas (terceirização, redução de hierarquias funcionais, novas tecnologias e formas de gestão da produção e de organização do trabalho) impuseram novos relacionamentos diretos entre unidades capitalistas e formas de ocupação não-capitalistas (trabalho irregular, parcial, em domicílio, novo *putting out*, entre outras).⁽⁴⁾ A produção em rede e com subcontratação de mão-de-obra indireta constituem espaços pouco conhecidos de produção e geração de renda no interior do segmento não-organizado do trabalho (autônomos e consultores para a grande empresa, *free lancer*, falsas formas cooperativadas de trabalho, entre outras).

Gráfico 3: Brasil — Evolução da composição setorial das ocupações (total igual a 100%)



Fonte: FIBGE, Censos Demográficos (elaboração do autor)

* estimativa

(4) Sobre isso, ver mais em: Tokman, 1987; Cacciamali, 1992; Turnham et alii, 1990, Baltar et alii, 1997.

Nesse mesmo sentido de desestruturação do mercado de trabalho, contribuiu decisivamente a partir de 1990 a adoção de políticas neoliberais voltadas tanto para a privatização do setor produtivo estatal e terceirização do setor público como para a internacionalização de parcela importante de setores econômicos nacionais. Ou seja, a invenção de formas de produção e apropriação de renda que respondem a articulações entre o novo e o velho uso do trabalho no país (terceirização e quarti-rização do trabalho, subcontratação de mão-de-obra via o setor privado e organismos não-governamentais).

Por outro lado, o país vem inserindo-se de maneira subordinada e passiva na globalização, dependente cada vez mais da produção e exportação de bens primários (agronegócios e de extrativismo mineral). As ocupações geradas nesses setores econômicos são, em sua maioria, residuais, enquanto no meio urbano proliferam-se as vagas associadas aos segmentos não-organizados, muitas delas vinculadas à prestação de serviços aos ricos (trabalho doméstico e familiar, nas formas de segurança privada, motoristas, jardinagem, limpeza, passeadores de cães, ajudantes e preparadores sofisticados em condicionamento físico, comportamento social, compras, entre outros).

Em síntese, o setor secundário (indústria de transformação e construção civil) vem reduzindo a sua participação relativa no total da ocupação, acompanhando rapidamente o mesmo comportamento observado no setor primário (agropecuária e extrativismo). Somente o setor terciário (serviços em geral e comércio) responde cada vez mais pelo total da ocupação, especialmente pelo avanço do segmento não-organizado do trabalho.

Esse novo contexto agressivo e violento de deslocamento do assalariamento e do conjunto do trabalho organizado produz — simultaneamente ao sofrimento humano — novas experimentações na gestão de ocupações e na geração de renda. Em grande medida, destaca-se a presença de um grupo de militantes críticos e engajados na formulação teórica e prática de alternativas de produção, trabalho e renda que, somado ao contingente de deserdados pela crise do desenvolvimento capitalista no país, compreende um novo foco da economia solidária.

De um lado, pesquisadores, universitários, técnicos, estudantes, autodidatas, religiosos, sindicalistas, entre outros, foram construindo — cada um a sua maneira — mecanismos de incubação de experiências de ocupação e renda, geralmente em torno de grupos atomizados de pobres e desempregados. Assim, trajetórias ocupacionais anteriormente exercidas, inclusive assalariadas no interior do segmento organizado do trabalho, terminaram sendo recuperadas, muito mais do que formas inovadoras de produção para além do capital e do plano local.

Em resumo, tem sido buscada a sinergia coletiva, a partir do desenvolvimento de atividades e de saber acumulado, mesmo que vinculado, na maior parte das vezes, à produção e distribuição cíclica de renda dos segmentos pauperizados, como padarias comunitárias, artesanato local, coleta seletiva de lixo, entre outras. Todavia, sem a perspectiva geral de alternativas transformadoras do modo de vida e de realização sustentada do plano de negócios, tem ficado fragilizada a perma-

nência do total do contingente humano envolvido, muitas vezes motivado pelo aparecimento do “bico” de sobrevivência ou mesmo de uma vaga com emprego subordinado⁽⁵⁾.

De outro lado, algumas ações de governos — nas mais distintas esferas federativas — têm resultado em medidas instrumentais à economia solidária, ainda que no bojo de políticas geralmente compensatórias e incapazes de oferecer alternativas ocupacionais ante a crise do desenvolvimento capitalista no Brasil. Nesse sentido, difundem-se experiências públicas de “banco do povo”, de financiamento à incubação de cooperativas e de empreendimentos populares e tecnológicos, de redes de comercialização e autogestão, entre outras⁽⁶⁾.

Na maior parte das vezes, todavia, a política governamental terminou por reproduzir um certo assistencialismo improdutivo, pois, ao operar como um fim em si mesmo, demonstrou ser insuficiente para oferecer portas de saída emancipatórias às angústias do conjunto dos excluídos⁽⁷⁾. Poucas têm sido as experiências de políticas públicas articuladas e integradas a uma estratégia de inclusão soberana e de caminhos associados à autonomia social, política e econômica coletiva⁽⁸⁾.

Nesse contexto, o papel do Estado termina sendo confundido com o ciclo político eleitoral cujo raio de atuação compensatório e incompleto não aponta para a geração de saídas emancipatórias satisfatórias. Embora haja uma politização importante em torno da crise do desenvolvimento capitalista e do fracasso das ofertas de auto-ajuda individualistas, o desempenho dos empreendimentos pouco permite a sustentação de renda para além do médio prazo.

Ações mais imediatistas e pragmáticas tendem, muitas vezes, a simplesmente reorganizar parcelas atomizadas e localizadas do excedente da força de trabalho para a promoção de inserção subordinada à economia capitalista. Tendo em vista algumas brechas do mercado, são constituídos grupos de trabalho a serem utilizados pela terceirização e subcontratação, na maioria, contudo, distante da ética da economia solidária.

4. Oportunidades e limites da economia solidária no Brasil

O avanço na crise do desenvolvimento capitalista e a sua reprodução ao longo de quase 25 anos no Brasil têm gerado um quadro de esgarçamento do tecido social em que coexistem, pelo menos, distintos modos de produção⁽⁹⁾. O rebaixa-

(5) Para uma melhor compreensão a respeito das experiências de economia solidária ver: Mance, 2002; Souza & Singer, 2000; Miyares *et alii*, 2003; Ponte Jr, 2000.

(6) Sobre isso ver mais em: Siqueira, 1999; Simão, 2000; Singer, 2001; Camarotti & Spink, 2001; Lesbautin, 2000.

(7) Avaliações a respeito disso ver: PUC-SP, 2001; Borgianni & Montano, 2000; Rico, 1998; Lobato, 1998.

(8) Sobre experiências de políticas públicas inovadoras em termos de emancipação ver: Pochmann, 2002; Soares, 2002; Oliveira, 2004; Campos, 2004.

(9) Para alguns, o Brasil possui 4 modos de produção distintos: economia doméstica (ocupados não remunerados no trabalho de subsistência e de construção para o próprio uso); economia proto e pré-

mento das condições e relações de trabalho é uma realidade inquestionável, quando se observa que, em 2002, somente 36% da renda nacional era absorvida pelo trabalho, enquanto em 1980 a renda do trabalho representava 50% de toda a renda nacional, conforme o IBGE.

Em meio a isso, constata-se que a nova composição do excedente da força de trabalho gerado, contendo trabalhadores pobres e desempregados urbanos (não mais imigrantes rurais), com mais alta escolaridade (não mais analfabetos), capacitação profissional e chefes de famílias, terminou sendo combinada, em diversas situações, com um conjunto de militantes sociais críticos e engajados na construção da economia solidária. Avanços já são consideráveis no país, com a presença inclusive de algumas experiências de políticas governamentais motivadoras dos princípios éticos e da autogestão.

Mas tudo isso, contudo, ainda refere-se a uma fase inicial do desenvolvimento possível da economia solidária no Brasil. Ademais, não há ainda um programa que aponte para horizontes possíveis em termos da promoção da economia solidária.

Permaneceria ela reprodutora de uma fase primária, a se reproduzir intensivamente diante da crise do desenvolvimento capitalista no país? Ou haveria formulação estratégica para algo como a experiência de alguns países (França e Canadá), com ações incentivadoras da economia solidária, ainda que dependente do modo antes de produção capitalista?

Ou, de outra forma, seria a promoção de alternativas direcionadas para o aprofundamento das redes de produção e distribuição fundadas no autofinanciamento em comunidades fechadas, sem comunicação e conflitos com a economia capitalista? Ou, ainda e por fim, seriam estimulados aos caminhos de constituição de um sistema de empreendimentos abertos com disputa de hegemonia com a sociedade capitalista⁽¹⁰⁾?

Seja qual for a resposta, dependendo onde se queira chegar, torna-se inegável reconhecer o espaço de oportunidades da economia solidária no Brasil. Mesmo no âmbito da atual fase inicial da economia solidária, cabe chamar a atenção para seus limites enquanto não houver a concretização de um conjunto amplo de políticas públicas.

Sobre isso, aliás, emergem, pelo menos, cinco grandes lacunas cujo papel das políticas públicas pode ser determinante no fortalecimento da economia solidária no país. Inicialmente destaca-se a necessidade de uma definição a respeito da regulação pública que defina o estatuto da economia solidária.

Com isso, pode-se enfrentar a lacuna decorrente do vazio legal que confunde a ética solidária com concorrência desleal e mesmo com falsas cooperativas que

capitalista (produção doméstica de bens para a população de baixa renda e de serviços para o mercado); economia capitalista tradicional e economia solidária (não regida pelas princípios capitalistas). Sobre isso ver: Sachs, 2002.

(10) Ver, para maiores detalhes, Orfeuil, 2002; Anteag, 1998; Jeantet, 2002; Carta Maior, 2004.

fraudam os direitos legítimos dos empregados assalariados. Em outras palavras, trata-se da constituição de um código próprio do trabalho sob o regime da economia solidária.

Uma segunda lacuna diz respeito ao padrão de financiamento apropriado ao desenvolvimento da economia solidária. Em certo sentido, parte-se do pressuposto de que o sistema bancário tradicional encontra-se distante dos princípios éticos da economia solidária, exigindo, por pressuposto, uma linha nacional de financiamento própria, estruturada por agentes de créditos populares e cooperativas comunitárias adequadas ao modo de produção não-capitalista.

Como terceira lacuna passível de ser preenchida por política pública resulta a necessidade de constituição de uma rede de produção, difusão de tecnologia e extensão técnica no âmbito da economia solidária. Além da articulação das fontes institucionais existentes de financiamentos (Fundos setoriais, Finep, Fapesp e congêneres estaduais) e de instituições de ensino, cabe a promoção de um organismo voltado ao apoio e formação técnica na economia solidária, a exemplo do que existe para a economia capitalista (SEBRAE).

Uma quarta lacuna relaciona-se à incorporação da economia solidária no âmbito das políticas públicas para a indústria e comércio exterior. Como são, em geral, políticas direcionadas tão-somente ao modo de produção capitalista, nada mais adequado que seja realizada uma reformulação ampla e capaz de incluir a economia solidária sob novos paradigmas éticos de produção e exportação.

Por fim, como quinta lacuna de política governamental surge o tema das compras do setor público e da promoção de redes direcionadas à comercialização e distribuição solidárias. É necessária a revisão da atual legislação que disciplina as licitações públicas, como forma de permitir a inclusão dos empreendimentos solidários, praticamente à margem das compras públicas. Considerando que as compras do setor público representam 30% da renda nacional, parece ser impensável que a oferta de bens e serviços pertencentes à economia solidária possa continuar marginalizada.

O futuro da economia solidária pressupõe o desenho de uma estratégia de inclusão social, capaz de combinar o fortalecimento de medidas comprometidas com a redistribuição de renda e com caminhos de emancipação social, política e econômica⁽¹¹⁾. Sem isso, todavia, os limites de superação da fase inicial da economia solidária no Brasil permanecem expressivos.

5. Considerações Finais

De acordo com as páginas anteriores foi possível observar as principais tendências presentes no mercado de trabalho brasileiro. Em síntese, foram identificados dois períodos muito distintos no que diz respeito à dinâmica do trabalho.

(11) A experiência local de articulação e integração de políticas públicas, derivada de uma estratégia de inclusão social que combina choque distributivo com medidas de caráter emancipatório, é tratada por Pochmann, 2003.

De um lado, a tendência de estruturação do mercado de trabalho. Durante o processo de industrialização e institucionalização das relações e condições de trabalho (1940-80) houve a expansão tanto do emprego assalariado, principalmente com registro, como das ocupações nos segmentos organizados da economia (tipicamente capitalistas).

De outro lado, a tendência de desestruturação do mercado de trabalho associada à expansão do desassalariamento, desemprego e ocupações nos segmentos não-organizados. Os quase 25 anos de crise no desenvolvimento capitalista resultam do abandono da industrialização nacional e da adoção de políticas neoliberais voltadas à reinserção subordinada e passiva do Brasil na economia mundial.

Não obstante o agravamento do quadro econômico e social, identifica-se o aparecimento de novos espaços para a manifestação de modos de produção distintos da economia capitalista. A combinação entre força de trabalho sobrando às necessidades do capital de novo tipo (escolarizada e com formação profissional, não imigrante rural e com cultura de trabalho) e um conjunto de militantes sociais críticos e engajados tem possibilitado avanços importantes no âmbito da economia solidária.

Essa fase ainda inicial da economia solidária requer uma ampla ação em termos de políticas públicas, como forma de potencializar as oportunidades do seu desenvolvimento. Com isso, seus limites de expansão passam a ser menos expressivos, constituindo-se como um modo de produção alternativo no Brasil.

Referências Bibliográficas

- ANTEAG. *Empresa social e globalização*. São Paulo: Anteag, 1998.
- BORGIANI, E. & MONTANO, C. *La política social hoy*. São Paulo: Cortez, 2000.
- CACCIAMALI, M. *Setor informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo: IPE/USP, 1983.
- _____. *A economia informal 20 anos depois*. Indicadores Econômicos, Porto Alegre: FEE, 1992.
- CAMAROTTI, I. & SPINK, P. *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. São Paulo: FGV, 2001.
- CAMPOS, A. *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo*. São Paulo: FFLCH/USP, 2004.
- CARTA MAIOR. III Fórum Social Mundial. São Paulo: Petrobrás, 2003.
- DIEESE. *Desemprego e as políticas de emprego*. São Paulo: DIEESE, 1994.
- JAKOBSEN, K. *Mapa do trabalho informal*. São Paulo: CUT/FPA, 2000.
- JEANTET, T. *A economia social europeia*. Lisboa: Poseidom, 2002.
- KOVARICK, L. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LESBAUPIN, I. *Exclusão social — a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

- LOBATO, A. *Garantia de renda mínima*. Brasília: IPEA, 1998.
- MANCE, E. *Redes de colaboração solidária*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MIYARES, A. *et alii. Economia solidária*. Salvador: FLEM, 2003.
- OLIVEIRA, C. *Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo*. Cadernos de Trabalho, núm. 127. UN-Habitat, 2004.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ORFEUIL, H. *Economia cidadã*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- PACHECO, C. & POCHMANN, M. *Transformações do mercado de trabalho: experiências internacional e brasileira no período recente*. Brasília: IPEA (no prelo), 1997.
- PAMPLONA, J. *Erguendo-se pelos próprios cabelos*. São Paulo: Germinal, 2001.
- PEREIRA, L. *Populações "marginais"*. São Paulo: Duas cidades, 1978.
- POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1998.
- _____. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- _____. *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. *Outra cidade é possível*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. *Relações de trabalho e padrões de organização sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.
- PONTE JR., O. *Mudanças no mundo do trabalho*. Fortaleza: UFC, 2000.
- PUC-SP. *Renda mínima no debate internacional*. São Paulo: PUC/SP, 2001.
- RICO, E. *Avaliação de políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SACHS, I. *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: Sebrae, 2002.
- SIMÃO, V. *Desemprego e sobrevivência*. Blumenau: Edifurb, 2000.
- SINGER, P. & SOUZA, A. *A economia solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.
- SINGER, P. *Força de trabalho e emprego no Brasil*. Cadernos Cebrap, n. 3. São Paulo: CEBRAP, 1981.
- _____. *Políticas de apoio à economia solidária*. Brasília: Sebrae, 2001.
- SIQUEIRA, C. *Geração de emprego e renda no Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SOARES, L. *Tempos de desafios*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- SOUZA, P. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec/Funcamp, 1979.
- _____. *Programa de pesquisas sobre mercado de trabalho*. Campinas: DEPE/UNICAMP, vol. I, 1980.
- TOKMAN, V. "El sector informal: quince años después". *El Trimestre Económico*, LIV (3). México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- TURNHAM, D. *et alii. The informal sector revisited*. Paris: OECD, 1990.

ESTRUTURA E REFORMA SINDICAL

*Claudio Salvadori Dedecca**

No primeiro Governo Lula, a Reforma Sindical ocupou espaço privilegiado em sua agenda relativa à questão do trabalho no Brasil hoje. Entre 2003 e 2005, o Ministério do Trabalho e do Emprego coordenou uma ampla e extensa discussão tripartite orientada para a definição de uma proposta de reorganização da estrutura sindical brasileira, da negociação coletiva e dos mecanismos de solução de conflitos coletivos e individuais (greve, substituição processual, mediação, conciliação e arbitragem, etc.). O processo resultou na elaboração de uma proposta contendo os principais acordos conseguidos no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho — FNT, em uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e em um Projeto de Leis Sindicais (PLS) encaminhados ao Congresso no primeiro semestre de 2005⁽¹⁾.

Na exposição de motivos encontrada no encaminhamento dos documentos ao Presidente da República, era afirmado:

“que sem ignorar as divergências que se explicitaram nas sucessivas rodadas de negociação, é inegável que os consensos obtidos superaram as expectativas. É preciso, portanto, saudar o esforço dos representantes de trabalhadores e de empregadores que negociaram até o limite da exaustão em busca de um novo padrão jurídico-institucional para as relações coletivas de trabalho no Brasil (MTE, 2005).

Explicitava-se, ainda, os principais objetivos da reforma sindical:

- a) o fortalecimento da representação sindical, de trabalhadores e de empregadores, em todos os níveis e âmbitos de representação;
- b) o estabelecimento de critérios de representatividade, organização sindical e democracia interna;
- c) a definição de garantias eficazes de proteção à liberdade sindical e de prevenção de condutas anti-sindicais;
- d) a promoção da negociação coletiva como procedimento fundamental do diálogo entre trabalhadores e empregadores;
- e) a extinção de qualquer recurso de natureza para-fiscal para custeio de entidades sindicais e a criação da contribuição de negociação coletiva;
- f) o estímulo à adoção de meios de composição voluntária de conflitos do trabalho, sem prejuízo do acesso ao Poder Judiciário;

(*) Professor do Instituto de Economia da Unicamp e professor do CESIT.

(1) Para uma abordagem detalhada do FNT, ver Leonardo Silva, 2005.

g) o reconhecimento da boa-fé como fundamento do diálogo social e da negociação coletiva;

h) a democratização da gestão das políticas públicas na área de relações de trabalho por meio do estímulo ao diálogo social;

i) a disciplina do exercício do direito de greve no contexto de uma ampla legislação sindical indutora da negociação coletiva;

j) a disposição de mecanismos processuais voltados à eficácia dos direitos materiais, da ação coletiva e da vocação jurisdicional da Justiça do Trabalho; e

k) a definição de regras claras de transição para que as entidades sindicais preexistentes possam se adaptar às novas regras (MTE, 2005).

E, finalmente, que a

reforma, exaustivamente submetida à apreciação dos atores sociais, irá ao mesmo tempo valorizar a nossa cultura sindical e incorporar o princípio da autonomia privada coletiva, elevando a negociação coletiva à condição de meio preferencial para o reconhecimento e plena eficácia da liberdade sindical, em sintonia com o cenário jurídico predominante nas democracias contemporâneas” (TEM, 2005).

Apesar do importante consenso obtido no âmbito do FNT, o encaminhamento da PEC recebeu imediata e ampla resistência, oriunda das entidades de representação dos trabalhadores e dos empregadores quando entregue ao Congresso Nacional. As entidades passaram a exercer prontamente pressão sobre os representantes no legislativo, que individualmente começaram a questionar o sentido da Reforma Sindical. Ao mesmo tempo, a imprensa produziu diversas reportagens com dirigentes de sindicatos dos trabalhadores questionando a proposta de Reforma consolidada no âmbito do FNT.

A pressão sobre o Congresso Nacional foi exercida por algumas das entidades que participaram dos trabalhos do FNT, especialmente da bancada dos empregadores, mas principalmente por aquelas que estiveram ausentes⁽²⁾.

A representação no FNT coube às entidades centrais de representação. Estas, em princípio, encaminharam os temas em análise aos seus sindicatos de base. Contudo, foram justamente estes que, individualmente, exerceram pressão sobre o Congresso Nacional, transformando os deputados em porta vozes da sua insatisfação quanto à proposta de Reforma Sindical. Essa pressão foi realizada por sindicatos de trabalhadores vinculados às diversas centrais, inclusive por entidades associadas àquela com maior identidade e proximidade com o Governo Lula, a Central Única dos Trabalhadores — CUT.

O movimento descentralizado de resistência à reforma, exercido sobre o Congresso Nacional, teve efetividade, sinalizando que a proposta teria trâmite com-

(2) Na fase inicial do FNT, foram realizadas atividades regionais que envolveram uma parcela expressiva dos sindicatos de base. Porém, esta participação não teve continuidade durante o período de construção e consolidação da proposta.

plicado e difícil no legislativo. Fato que obrigou o Governo a procurar as entidades de representações com o propósito de encontrar alguma solução à progressiva situação de impasse com que se defrontava a proposta de Reforma Sindical.

Contudo, a crise política que se abateu sobre o Governo e o Congresso Nacional, a partir de maio de 2005, bloqueou qualquer possibilidade de prosseguimento das diversas iniciativas do Governo junto ao Legislativo, sendo uma delas a Reforma Sindical.

Desde então, ela perdeu centralidade nas estratégias do Governo Federal, tendo a política do salário mínimo se tornado aquela privilegiada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo deixada como tema a ser encaminhado em um segundo mandato (2007-2010).

Em maio de 2006, o Governo Federal edita duas medidas provisórias. A n. 294/06, estabeleceu a constituição do Conselho Nacional de Relações de Trabalho, que se constituía em uma das iniciativas contidas no Projeto de Lei de Relações de Trabalho. Adotando claramente uma mudança de estratégia, ele buscou, com essa iniciativa, abrir um caminho alternativo para a discussão e o encaminhamento da Reforma Sindical a partir de 2007. Também, foi editada outra medida dando reconhecimento legal às Centrais Sindicais.

É impossível ter alguma avaliação sobre a possibilidade de retomada da discussão em torno da proposta atual ou de uma outra, seja no âmbito do Congresso Nacional, seja no âmbito do Governo Federal, caso seja aprovada a proposta do Conselho Nacional de Relações de Trabalho pelo Legislativo.

Por outro lado, é inegável a atualidade do tema da Reforma Sindical. É ampla a convergência quanto à necessidade de reorganização da estrutura sindical e do processo de negociação coletiva. Ademais, a demanda de reforma trabalhista tem densidade no âmbito da representação dos empregadores, em especial das pequenas e médias empresas, e em certos segmentos do Governo Federal.

Nesse sentido, é importante aproveitar a situação de compasso de espera em que se encontra a discussão sobre essas reformas para fazer uma reflexão sobre as razões que explicaram a resistência que se apresentou contra a proposta do FNT.

Não é objetivo deste ensaio explorar todas as razões existentes, seja pela possibilidade de mapear ou analisar todas, seja porque as mais visíveis cobrem um escopo analítico que escapa do campo de estudos deste autor.

Assim, este ensaio tem um objetivo mais modesto. Pontuará sobre duas questões que o autor considera relevantes para o entendimento dos percalços encontrados pela proposta da Reforma Sindical e que provavelmente se apresentarão em qualquer encaminhamento futuro que o Governo Federal venha dar a ela.

A primeira delas se refere às tendências de reorganização das relações de trabalho no capitalismo ocidental nestas últimas três décadas. A tendência predominante não foi caracterizada por processos de reformas, mas pela incorporação de mudanças limitadas e diluídas no tempo.

A outra tem como referência a situação de fragmentação da representação e dos interesses dos atores sociais que não estiveram presentes nas atividades do FNT, que é derivada da própria pulverização da estrutura sindical brasileira, que inclusive era foco privilegiado a ser atingido pela própria reforma. Ela definiu, inclusive, um mecanismo de representatividade mínima para as entidades sindicais, como forma de combater a pulverização e acabar com sindicatos cartoriais.

Espera-se que a reflexão dessas duas questões permita organizar um conjunto de observações que contribua para um futuro debate sobre a reorganização da estrutura sindical brasileira, tão necessária para as dinâmicas do mercado de trabalho e da economia.

1. A experiência internacional: reorganização sem reformas⁽³⁾

O tema de reforma das relações de trabalho tem estado nas agendas nacionais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento desde a segunda metade dos anos 70. Pode-se dizer, com relativa segurança, que o tema não foi parte, somente, da agenda nacional no Japão. Ademais, a mudança das relações de trabalho tem estado presente permanentemente nessas agendas.

As razões da recorrência do tema decorrem da incapacidade da economia capitalista restabelecer uma trajetória sustentada e estável de crescimento que abarque o conjunto dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desde o final do ciclo expansivo do pós-guerra, as fases de crescimento são mais curtas e não estabelecem um movimento comum para o conjunto das economias.

A longa expansão da economia americana, iniciada na primeira metade dos anos 90, tem favorecido a economia internacional, mas atinge de modo desigual as economias nacionais, seja em intensidade de crescimento, seja em termos de temporalidade.

As dificuldades de estabelecer um círculo virtuoso de crescimento se traduziram em desemprego recorrente e elevado nas economias nacionais e em renascimento da informalidade nos países desenvolvidos e da sua ampliação naqueles em desenvolvimento.

De modo semelhante ao observado durante a grande crise da década de 30, os problemas de emprego têm sido associados à regulação pública dos contratos de trabalho, ou melhor, à inadequação dos Sistemas Nacionais de Relações de Trabalho. Em geral, acusações são feitas contra a regulação pública, em razão dela não permitir que a recomposição do lucro capitalista se faça através de um processo de desvalorização do trabalho.

(3) O conjunto de normas, regras e instituições que ordenam os contratos de trabalho conforma o que normalmente se denomina de Sistema Nacional de Relações de Trabalho (Dunlop). Os temas das reformas sindical e trabalhista nada mais são que uma referência à necessidade de reorganização do Sistema Nacional de Relações de Trabalho. Para uma abordagem metodológica sobre o tema e uma análise das mudanças nos sistemas nacionais dos países desenvolvidos nas décadas de 70 e 80, ver DEDECCA (1999).

Ocorre que, no contexto atual, a recorrência do desemprego se traduz em elevação dos gastos com a proteção ao trabalho, ordenada pela regulação pública, fazendo que a defesa pela sua flexibilização seja justificada pela necessidade de se buscar o equilíbrio fiscal e a contenção da carga tributária. Assim, os Governos tendem a fazer coro com os empresários a favor da reorganização da regulação pública dos contratos de trabalho, sob a justificativa de que ela permitiria reduzir os custos de contratação da força de trabalho e, portanto, de elevar o nível de emprego.

Essa posição, também, acaba por ter ressonância em segmentos dos trabalhadores. Em primeiro lugar, dentre aqueles que se encontram na situação de desemprego ou na de informalidade, que acreditam que a reorganização facilitaria seu reemprego ou formalização de seu contrato de trabalho. Em segundo lugar, nos segmentos de ocupados mais expostos ao desemprego. Estes tendem a acreditar que a flexibilização favorecerá o desempenho das empresas que os empregam, reduzindo o risco de desemprego que sobre eles recai.

Pode-se dizer que a defesa da reorganização das relações de trabalho acabou ganhando legitimidade no interior dos Governos e dos atores sociais, estabelecendo ou ampliando a fragmentação dos interesses desses atores. Assim, é inegável que o tema das reformas dos sistemas nacionais de relações de trabalho tenha ganhado legitimidade razoavelmente extensa no tecido social. A repercussão do pensamento conservador, observada no período, não pode ser desassociada da legitimidade que o tema encontrou na sociedade. Ademais, a posição favorável à reorganização da regulação pública assumiu contornos específicos em cada país, de acordo com sua conformação social, mas particularmente segundo a intensidade dos efeitos da crise econômica sobre a estrutura econômica e o mercado de trabalho nacionais.

Contudo, apesar do contexto social favorável às reformas da regulação dos contratos de trabalho, da representação sindical e da negociação coletiva, a experiência internacional não confirma que elas tenham sido adotadas pela maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Pode-se dizer que as reformas foram exceções. Para a maioria dos países, a reorganização da regulação pública ocorreu e continua a ocorrer paulatinamente, de modo limitado e de forma descontínua no tempo.

As duas grandes exceções se desenvolveram em contextos políticos muito particulares. A primeira delas ocorreu no Chile a partir de 1975, sob uma ditadura militar feroz que não somente suspendeu como violentou os direitos coletivos e individuais. Na primeira experiência de política conservadora do pós guerra, o Chile fez uma abrangente mudança do seu sistema de proteção ao trabalho e social.

A outra exceção teve existência no processo de democratização espanhola, como parte do conhecido pacto de Moncloa. Após 40 anos de ditadura franquista, caracterizada por uma recorrente manipulação dos sindicatos pelo estado autoritário, havia uma ampla convergência em favor de uma reorganização extensa do

sistema nacional de relações de trabalho naquele país. Sob o argumento da estabilidade e continuidade do processo de democratização, estabeleceram-se reformas políticas, sociais e econômicas pactuadas entre os atores sociais.

As demais experiências foram marcadas por alterações pontuais na regulação existente. Foi o caso da inglesa, sob o Governo Thatcher. A conhecida Dama de Ferro introduziu somente duas mudanças pontuais no sistema de relações de trabalho. Mediante regulamentação pública, estabeleceu a limitação do direito e exercício de greve, determinando forma de votação e responsabilizando os sindicatos. A outra regulamentação permitiu que as empresas passassem a contratar fora do regime de *closed-shop*⁽⁴⁾. Ademais, modificou o programa de seguro-desemprego, que passou a exigir que o benefício estivesse associado à apresentação diária do desempregado no serviço nacional de emprego (*Job Centers*) e que ele não pudesse recusar uma oferta de emprego, mesmo que esta fosse de qualificação e remuneração muito inferiores às obtidas anteriormente.

Em geral, as mudanças na regulação pública foram introduzidas via negociação coletiva, como aquelas referentes à flexibilização dos salários e da jornada de trabalho. As empresas retiraram dos sindicatos, preferencialmente no contexto de recessão do início da década de 80, a concordância em relação à flexibilização da jornada e da remuneração do trabalho. Os Governos aproveitaram o contexto político propiciado por estes acordos para ampliar as possibilidades de adoção dos contratos por tempo parcial ou determinado e realizar ajustes nos programas de seguro-desemprego.

Essas características marcaram, em grande medida, a flexibilização da regulação pública das relações de trabalho na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, inclusive na experiência brasileira.

Durante os anos 90, a regulação pública brasileira incorporou mudanças em vários momentos. No acordo automotivo de 1993, realizado em um contexto de recessão aguda e crescente desemprego, dois temas apareceram nas negociações. A jornada de trabalho flexível (banco de horas) e a participação nos lucros de resultados foram demandas trazidas pelas empresas para as negociações da Câmara Setorial, tendo sido acordada a primeira delas. A decisão do Governo em regulamentar estas iniciativas veio *a posteriori*, entre 1995 e 1998. Outros acordos foram estabelecidos entre empresas e trabalhadores, como o trabalho aos domingos, e que também foram objeto de regulamentação por parte do Governo Federal⁽⁵⁾.

Em suma, a trajetória da experiência brasileira de mudança na regulação pública das relações de trabalho, até 2002, não se diferenciou daquelas observadas na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, apesar do alar-

(4) O *closed-shop* se constituiu em um regime de contratação consolidado na negociação coletiva no pós guerra na Inglaterra. Ele obrigava às empresas realizarem a seleção de novos trabalhadores a partir da força de trabalho sindicalizada. Somente sob justificativa, a empresa podia selecionar trabalhadores fora da oferta apresentada pelos sindicatos.

(5) Sobre as mudanças na regulação pública adotadas na década de 90 no Brasil, ver Krein, 2004.

de feito em favor de uma reforma ampla do sistema por diversos segmentos da sociedade e do governo. Cabe ressaltar, inclusive, que a flexibilização da remuneração, da jornada de trabalho e das formas de contratação observadas no Brasil, aparecem como experiências comuns à maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

É lógico que essa análise dá origem a uma pergunta fundamental, sobre quais as razões que explicam a ausência de reformas estruturais dos sistemas nacionais de relações de trabalho. A partir da análise da trajetória histórica do sistema brasileiro, é possível dar, ao menos, duas justificativas.

A primeira remete-se à consolidação de interesses que o atual sistema engendra e que necessariamente seriam afetados por uma reforma estrutural. Na experiência brasileira, a diversidade de interesses se expressa tanto na existência de sindicatos atuantes, quanto naquela de sindicatos de natureza puramente burocrática e dependente da contribuição sindical obrigatória. Também, ela se apóia em interesses inscritos nas instituições do aparelho de Estado, como a Justiça do Trabalho.

É muito difícil viabilizar uma reforma que contemple positivamente todos os interesses presentes no sistema. O projeto de reforma sindical, se aprovado, favoreceria os sindicatos atuantes, o papel regulador do Estado, seja do Ministério do Trabalho e Emprego quanto da Justiça do Trabalho. Porém, contrariaria claramente os interesses dos sindicatos de carimbo, que preponderam na estrutura sindical dos trabalhadores e das empresas. Ademais, buscava-se uma regulação pública divergente dos interesses das empresas, em termos da gestão do contrato de trabalho.

A segunda refere-se aos riscos inerentes ao processo de transição entre os dois regimes de regulação pública das relações de trabalho. Não é possível garantir plena fidelidade das partes ao consenso estabelecido ao longo da transição para o novo regime de regulação, de tal modo que não existem garantias de que ele venha se estabelecer segundo as expectativas originais e no tempo previsto. Na medida em que se consolida o debate sobre a reforma, se evidenciam também as incertezas sobre o futuro do novo regime proposto.

A aceitação dos riscos inerentes à reforma para cada um dos atores depende das estratégias e prioridades estabelecidas por cada um deles em cada momento.

A recuperação econômica recente esvaziou relativamente o discurso das empresas a favor da reforma trabalhista. Além disso, o nosso sistema apresenta, apesar da extensa legislação, um grau relativamente alto de flexibilidade em aspectos centrais da relação de emprego. As grandes empresas industriais têm priorizado os problemas relativos ao custo do financiamento ao investimento e ao capital de giro, à valorização cambial e à política de apoio ao comércio exterior. As pequenas e médias empresas, sim, têm levantado o tema da reforma trabalhista. Não há con-

senso quanto à prioridade do tema no meio empresarial e, portanto, empenho na sustentação e viabilidade de esforços em favor da reforma sindical. Desse modo, é difícil que os diversos setores empresariais tenham consenso quanto à necessidade de correr riscos com uma alteração no sistema de representação que terá efeitos sobre as relações de trabalho e a gestão da atividade econômica.

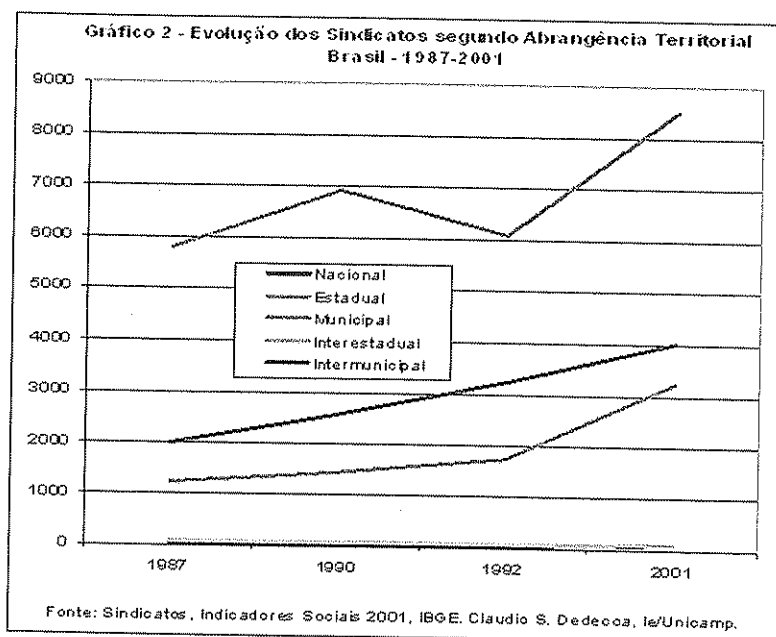
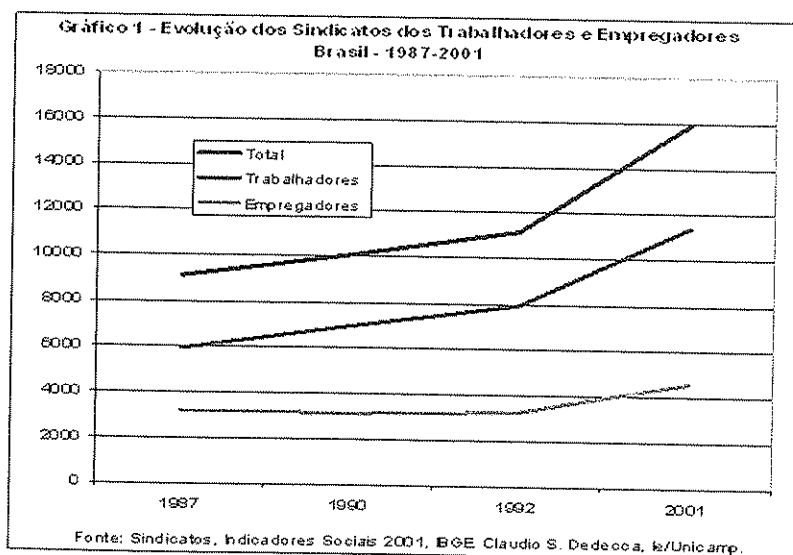
Quanto aos sindicatos, a reforma proposta geraria uma forte pressão sobre as entidades de menor porte ou menos atuantes, bem como na estrutura confederativa existente. Portanto, os pequenos sindicatos teriam que fazer um esforço enorme de reestruturação, provavelmente via a incorporação a um outro de maior porte, com mudanças importantes na configuração das categorias e de reposicionamento de seus interesses. Esse processo carregaria, inevitavelmente, riscos. A falta de consenso entre os sindicatos quanto à reforma sindical parece ser um sinal de aversão das entidades ao risco relativo aos impactos decorrentes das mudanças. Ademais, tais mudanças levariam o sistema confederativo a perder receita e importância para as centrais sindicais.

2. A fragmentação da estrutura sindical e a reforma

Para compreender, ao menos em parte, os argumentos anteriormente levantados sobre as dificuldades encontradas pela proposta de reforma sindical, é importante analisar algumas características da atual estrutura sindical que, neste ensaio, será focada nas instituições de representação dos trabalhadores. A reflexão será desenvolvida, em grande medida, a partir dos resultados da Pesquisa Sindical realizada pelo IBGE em 2001.

Segundo essa instituição, o Brasil possuía, em 2001, 15.961 sindicatos, sendo 11.416 de trabalhadores e 4.545 de empregadores. Como mostra série temporal do levantamento, houve uma expansão significativa do número de entidades a partir de 1992. Em quase 10 anos, 4.768 novas entidades, aproximadamente, foram constituídas, correspondendo a um incremento relativo de 42% no total de sindicatos. Do total de entidades criadas entre 1992 e 2001, 3.946 foram de trabalhadores e 1.272 de empregadores. Nota-se, portanto, que a proliferação de entidades sindicais ocorreu tanto para trabalhadores como para empregadores, constituindo-se em um movimento comum entre os atores sociais organizados.

Ademais, os resultados dos levantamentos mostram que a grande maioria das novas entidades criadas possuía base territorial de âmbito municipal. Isto é, o crescimento do número de entidades reiterou, ou mesmo ampliou, o grau de fragmentação da estrutura sindical brasileira. Uma de cada duas novas entidades tinha base territorial municipal.



Independentemente das razões que alimentaram esta tendência, é inegável que ela contraria a estratégia proposta pela reforma. O FNT formulou uma proposta de centralização da estrutura sindical em todos os níveis, sendo que sua elaboração foi realizada a partir das centrais sindicais. Portanto, em face do grau de fragmentação da estrutura sindical, a possibilidade da reforma sindical prosperar dependia de um envolvimento amplo da gama de sindicatos de base, situação que não ocorreu segundo estas entidades.

Ademais, a reforma propôs uma estrutura sindical com maior grau de centralização, colocando como requisito básico que as entidades tivessem uma taxa de sindicalização mínima de 20%. Levando-se em conta somente os sindicatos dos trabalhadores, constata-se que os segmentos do mercado de trabalho com maior grau de formalização do contrato de trabalho, apresentam taxas de sindicalização mais elevadas. São os casos do Setor Público, Educação, Setor Financeiro e Indústria. Ao contrário, nos segmentos com menor grau de formalização, a taxa apresenta-se mais baixa. É a situação encontrada para os segmentos de Serviços, Comércio, Construção Civil e assalariados rurais, atividades com alta sazonalidade e rotatividade.

Tabela 1. Taxa de Sindicalização Segundo Setor Profissional e Central Sindical

	Agricultura Silvicultura e Pesca	Indústria	Comércio	Serviços	Setor bancário- financeiro	Educação	Profissionais Liberais	Setor Público	Total
Total	18,9	24,9	9,6	16,7	58,6	37,8	9,3	32,8	20,1
Com Vínculo	18,4	28,5	12,7	17,9	61,3	39,9	9,6	32,7	23,1
CAT	18,0	13,4	25,9	18,7	93,2	86,0	3,8	72,2	20,4
CGT	16,3	32,3	10,4	26,0	62,0	8,1	8,5	82,5	22,8
CUT	18,5	32,2	15,5	24,0	63,4	40,6	11,2	34,2	25,6
FS	16,4	24,7	9,8	15,9	37,3	27,2	1,9	13,2	19,0
SDS	22,3	28,2	15,3	10,9	34,1	15,2	9,5	41,5	16,2
Outras Centrais	5,9	51,0	34,5	16,6				6,9	27,7
Sem Vínculo	19,3	17,4	7,1	15,3	47,6	28,6	9,2	32,9	17,1

Fonte: Sindicatos, Indicadores Sociais 2001, IBGE. Claudio S. Dedecoa, Ie/Unicamp.

Portanto, a legitimidade da proposta dependia da aceitação dos sindicatos dos setores de Serviços e Comércio em envidar esforços para elevar suas taxas de sindicalização, justamente os segmentos em que ocorre o maior incremento da ocupação, porém com menor grau de formalização do contrato de trabalho. Esse esforço requeria inclusive que as Centrais se envolvessem em um trabalho de convencimento das entidades de base, pois a baixa sindicalização nos segmentos em que predominam as empresas privadas é comum a todas as entidades, independentemente da vertente política.

Esse envolvimento teria dimensão nacional, pois a baixa sindicalização é comum a todas as regiões geográficas e centrais sindicais. Estas teriam que mobilizar os sindicatos de base para aceitarem um processo de fusão, ao mesmo tempo em que eles deveriam buscar elevar a taxa de sindicalização para permitir que o nível mínimo fosse garantido e a nova entidade tivesse reconhecimento.

Tabela 2. Taxa de Sindicalização Segundo Central Sindical e Região Geográfica

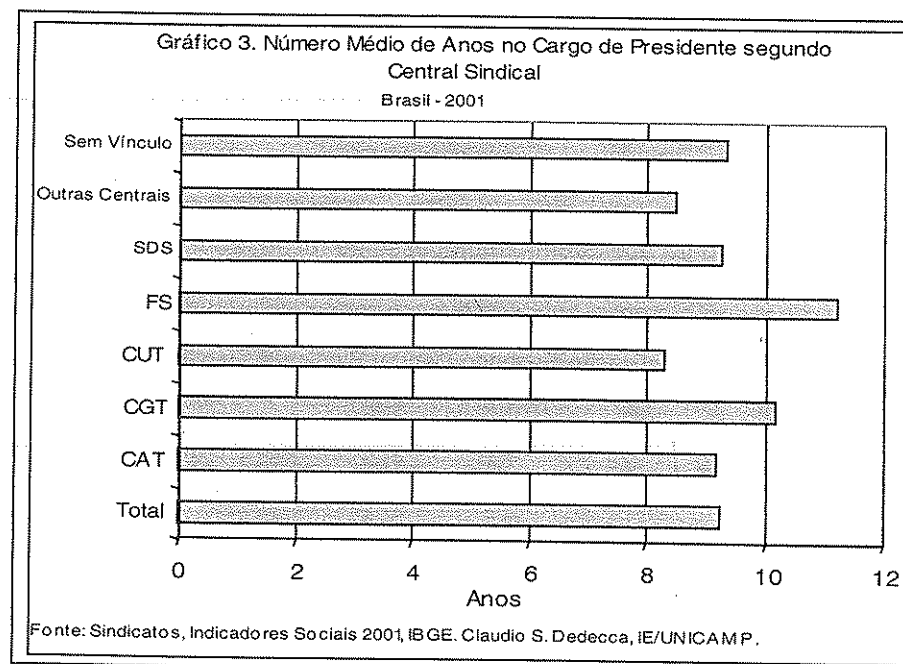
	Sudeste					Centro- Oeste	Total
	Norte	Nordeste	Menos SP	São Paulo	Sul		
CAT	10,5	19,8	6,1	41,3	33,3	21,0	20,4
CGT	17,6	20,3	18,0	29,2	34,4	11,9	22,8
CUT	20,1	21,9	26,2	34,4	29,5	31,1	25,6
FS	19,0	12,3	11,4	21,5	24,5	13,9	19,0
SDS	19,7	26,7	11,3	20,3	15,6	8,2	16,2
Outras	23,2	81,3	37,5	29,0	11,2		27,7
Total	19,8	21,3	20,2	26,4	27,0	25,1	23,1

Fonte: Pesquisa Sindical 2001, IBGE. Microdados.

Quanto ao processo de fusão, é importante considerar que ele tenderia a provocar uma redução do número de dirigentes sindicais. Aqui reside uma questão que deveria ser analisada com mais atenção, pois o processo de fusão exigiria dos sindicatos incorporados a aceitação, pela base, de sua absorção a uma outra entidade e, pela diretoria, de sua extinção. Ademais, seria necessário que a entidade absorvedora aceitasse os impactos e efeitos da incorporação da outra entidade. Todo esse processo demandaria uma renovação das direções sindicais, compatível com as condições de organização das novas entidades, especialmente das que têm função executiva e estão liberadas para as atividades sindicais.

Os dados da Pesquisa Sindical mostram um quadro de certa estabilidade das direções sindicais. A média de tempo no cargo de presidente nas entidades de base, para todas as centrais, é superior a 8 anos. Devendo-se ressaltar que, na maioria das vezes, o cargo de presidente é ocupado por pessoas que trilharam outros cargos da direção do próprio sindicato. Portanto, é possível supor uma razoável estabilidade dos quadros de direção dos sindicatos, que necessariamente incorpora um conjunto de interesses específicos e que, portanto, seriam afetados pelo processo de fusão de sindicatos.

Mesmo aceitando que a fusão seria viável, não parece razoável supor que ela poderia ocorrer de modo generalizado e em um curto espaço de tempo. É provável que a construção de uma estrutura sindical menos pulverizada na base exigiria um bom período de tempo para ser construída e, provavelmente, exigiria, no processo, um ponderável esforço das centrais e do próprio Ministério do Trabalho e Emprego.



Esse argumento ganha força quando se analisa a vinculação da atual estrutura sindical à contribuição obrigatória, que seria substituída por uma outra forma de financiamento, regulada pela esfera pública, mas definida de forma voluntária pelas entidades por decisão coletiva.

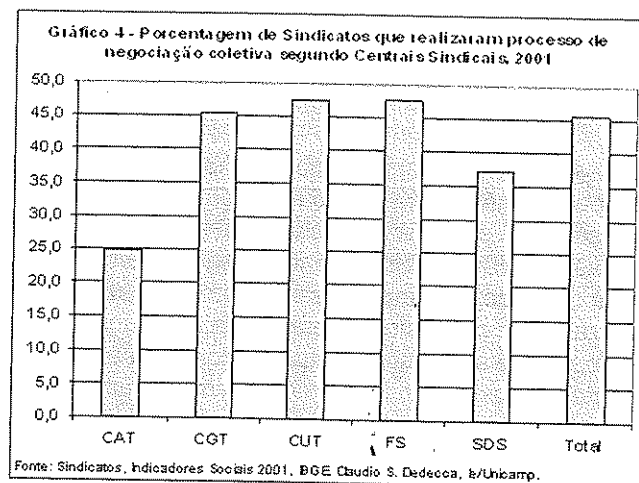
Os dados revelam que o conjunto dos sindicatos continua se financiando fundamentalmente pela contribuição sindical obrigatória. Apenas 20%, aproximadamente, das entidades devolvem a contribuição sindical aos trabalhadores. Ao redor de 1/3 recolhem as contribuições assistencial-negocial e/ou a confederativa. É interessante observar que a dependência dos sindicatos à contribuição obrigatória ocorre em todas as centrais sindicais. Isto é, a prática da devolução da contribuição não se encontra estabelecida mesmo na(s) central(is) contrária à sua existência. Portanto, o encaminhamento proposto pelo FNT exigiria também um esforço do Ministério do Trabalho e Emprego e das Centrais de convencimento dos sindicatos quanto à relevância da adoção de uma forma de financiamento não-obrigatória e dependência de decisão coletiva da base de trabalhadores.

Tabela 3 - Incidência da Devolução da Contribuição Sindical Obrigatória e da Arrecadação das Contribuições Assistencial, Negocial e Confederativa segundo Centrais Sindicais

	CAT	CGT	CUT	FS	SDS	Total
<i>Sindical Obrigatória</i>						
Devolução Espontânea	9,4	14,3	12,4	9,5	11,8	11,9
Devolução por Requerimento	4,7	8,0	6,3	7,6	8,0	6,7
Não Devolução	85,9	77,7	81,2	82,8	80,3	81,4
<i>Assistencial/Negocial</i>						
Base	23,5	21,8	16,4	45,9	27,0	23,4
Associados	15,3	14,3	10,1	14,0	15,2	11,6
Não	61,2	63,9	73,5	40,1	57,8	65,1
<i>Confederativa</i>						
Base	15,3	18,5	11,2	35,8	19,7	17,1
Associados	18,8	19,3	13,8	13,6	11,8	14,1
Não	65,9	62,2	74,9	50,6	68,5	68,8

Fonte: Sindicatos, Indicadores Sociais 2001, IBGE. Claudio S. Dedecca, IE/Unicamp.

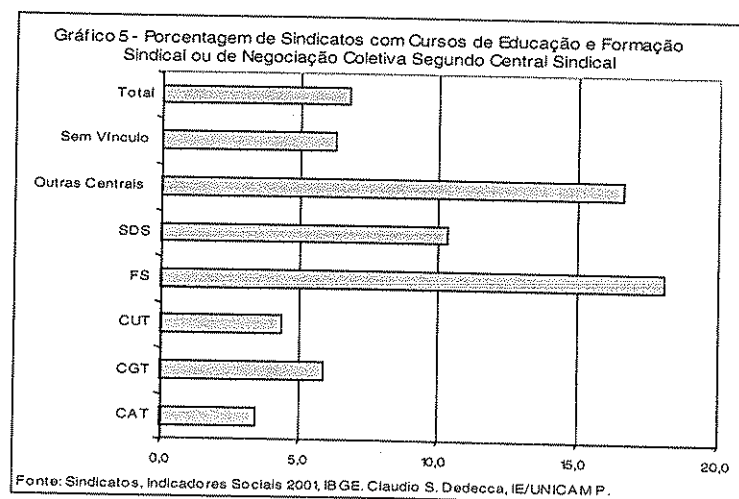
É certo que esse esforço estimularia a participação dos trabalhadores em suas entidades, porém imporia uma mudança significativa na dinâmica das mesmas. A nova dinâmica teria, com certeza, na negociação coletiva uma referência decisiva. Contudo, a negociação coletiva, independentemente da sua qualidade e do seu poder de envolvimento da base de trabalhadores, parece não ocupar lugar destacado na dinâmica atual dos sindicatos. Em 2001, menos de 50% das entidades afirmaram ter estabelecido processo de negociação coletiva.



Nesse sentido, parece ser necessário tomar com certa prudência o potencial de uma reorganização da estrutura sindical e da negociação coletiva em um ambiente democrático.

A atual estrutura, estabelecida na década de 40 e reiterada pela Constituição Federal de 1988, possui uma longa história, seja do ponto de vista da sua conformação, seja de uma perspectiva de enraizamento de um conjunto amplo, diverso e difuso de interesses que ela incorpora.

A afirmação de um estado endêmico de burocratização de boa parte das entidades existentes constitui um reconhecimento da existência deste conjunto de interesses e do possível entrave que eles criariam para um processo de mudança da estrutura sindical. Parece não haver interesse por parte ponderável das entidades pela mudança.



Segundo a Pesquisa Sindical de 2001, são poucos os sindicatos que mantêm cursos de educação e formação sindical ou de negociação coletiva. Este dado relewa a pouca atenção das entidades no processo de formação dos seus quadros e para o objetivo principal de sua existência, a negociação coletiva. Não existe, portanto, indícios de investimento sindical na formação de quadro e de qualificação da sua atuação, dando respaldo ao argumento sobre o estado de burocratização das entidades.

Nesse sentido, pode-se dizer que existe uma baixa relação entre direção e base de trabalhadores, cujo principal indicador já havia sido explorado anteriormente, a baixa taxa de sindicalização. Assim, qualquer mudança da estrutura sindical exigiria a construção de relações entre as Centrais e os sindicatos de base, mas também entre estes e as respectivas bases de trabalhadores. A reorganização sindical exige, portanto, uma estratégia mais complexa e, provavelmente, a ser executada em um prazo de tempo mais longo.

O apego à estrutura oficial, especialmente depois da experiência conservadora da década de 90, deve-se ao fato de ela assegurar uma série de salvaguardas que garantem a existência da entidade e a reprodução da diretoria no poder.

Algumas observações finais

A análise desenvolvida até o presente momento não teve por objetivo desqualificar a necessidade de reorganização da estrutura sindical brasileira. Ao contrário, os resultados analisados da Pesquisa Sindical do IBGE dão evidências claras da urgência deste processo de reorganização. A questão que se coloca é sobre a estratégia a ser adotada para encaminhamento do processo.

A experiência recente do FNT mostrou ser limitada para dar conta da promessa de mudança. A fragmentação da estrutura atual se constituiu em elemento determinante para bloquear a continuidade do processo junto ao Congresso Nacional.

Este ensaio teve a preocupação de trazer um conjunto de contribuições para um debate futuro sobre uma estratégia de reorganização da estrutura sindical, que se realize e aprofunde a relações democráticas das instituições que organizam as relações de trabalho no país.

A análise desenvolvida sugere que a estratégia de reorganização da estrutura sindical seja estabelecida segundo fases, que contemplem mudanças pontuais, mas importantes para a emergência futura de uma conformação da representação sindical menos fragmentada e mais virtuosa para os atores, a economia e a sociedade brasileira.

Nesse sentido, um primeiro passo já foi inclusive dado pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego, com a medida provisória relativa à constituição do Conselho Nacional de Relações de Trabalho (CNRT) e o reconhecimento das centrais.

Talvez fosse aconselhável que o CNRT fosse colocado em funcionamento e que ele estabelecesse um conjunto de mecanismos que preparassem o processo de reforma sindical. Por exemplo, ele poderia estabelecer, em um primeiro momento, políticas e mecanismos de renovação das direções sindicais, de estímulo à negociação coletiva, de aumento à sindicalização. Isto é, que buscasse dinamizar a estrutura atual.

Por outro lado, o CNRT poderia preparar uma agenda que estabelecesse, incorporando talvez o legislativo, estratégias de médio e longo prazo para a reforma sindical.

Sem dúvida, esse posicionamento não permitiria que em um período de governo se realizasse a reforma sindical. Ademais, é provável, ao menos é o que mostra a experiência internacional, que a reforma tenderia a se transformar em um processo de reorganização sindical. Sem dúvida, uma perspectiva deste tipo se distanciaria daquela que pautou a construção da proposta de reforma no período recente.

É provável que o caminho a ser trilhado venha a ser mais longo, porém ele talvez seja aquele que possa de fato produzir uma nova estrutura sindical no país, que supere a perversa fragmentação que grava extensamente a atual.

Referências Bibliográficas

DEDECCA, C. S. (1999) *Racionalização e Trabalho no Capitalismo Avançado*. Campinas: IE/Unicamp.

DUNLOP, J. (1993) *Industrial Relations System*. Cambridge: Harvard University Press.

KREIN, D.J. (2004) "Balanço da reforma trabalhista". In M. W. Proni & W. Henrique (Org.), *Trabalho, Mercado e Sociedade*. Campinas: Unesp/Instituto de Economia da Unicamp.

LEONARDO DA SILVA, S. G. C. (2005) "A reforma sindical negociada no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho: deslocamentos normativos e impactos sobre os atores coletivos do trabalho". *Anais do XXIV Encontro Nacional da Anpocs*. Caxambu: Anpocs.

Ministério do Trabalho e Emprego — MTE (2005) *Proposta de Emenda à Constituição e Projeto de Lei de Relações Sindicais*. Fórum Nacional do Trabalho. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego.

CONDIÇÕES DE TRABALHO E SINDICALISMO NO SETOR BANCÁRIO NO BRASIL

José Ricardo Barbosa Gonçalves^()*

José Dari Krein

Maria Alejandra Caporale Madi

Introdução

Estabilidade monetária e inserção internacional são dois conceitos que sintetizam o debate em torno das escolhas de política econômica nos anos 90, em um contexto caracterizado pela redefinição das ações econômicas e sociais do Estado e pela centralidade do gasto privado na definição das perspectivas de crescimento. De fato, nos anos 80 acentuaram-se as críticas ao modelo de substituição de importações e avançaram as expectativas nas forças do mercado global que viabilizariam o crescimento econômico. Nos anos 90, a liberalização dos mercados, tendo como referência a estabilidade macroeconômica, encorajou reformas que favoreceram a atração de fluxos de capitais e minimizaram as restrições aos fluxos comerciais. Nesse sentido, foram viabilizadas as reformas econômica, institucional e política dentro das diretrizes do Consenso de Washington para que a modernização se concretizasse. Nesse quadro, as relações no interior da economia passaram a ser normatizadas sob novos parâmetros. No trato da coisa pública, a ação do Estado passou a privilegiar critérios de gestão pautados na eficiência, eficácia e efetividade. Nesse processo estimularam-se novas habilidades e competências configuradas à nova realidade que se impunha.

Nesse contexto, consolida-se uma nova configuração da riqueza informada pela preferência pela liquidez, isto é, por ativos financeiros. Esse processo se apresentou impactante para aqueles que acreditavam na globalização como o fenômeno que permitiria superar traços dos capitalismo periféricos que se expressam nas limitações da estrutura produtiva e na vulnerabilidade da moeda nacional. Outra face é a perversidade da exclusão social.

No Brasil, o processo de reestruturação do setor bancário envolveu novas condições de trabalho que expressam o paradoxo existente entre os resultados das políticas econômicas implementadas e o atendimento das necessidades da sociedade. Assim, os impactos da financeirização expressam os limites e as contradições entre a hipertrofia financeira e as expectativas da sociedade quanto à cidadania,

(*) Professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP.

emprego e renda. As tensões observadas nas novas relações entre o Estado, a sociedade e os mercados são caracterizadas por processos de homogeneização e da resistência nos mercados de trabalho. De fato, a preferência pela liquidez sugere a constituição de um agente que incorpora um conjunto de atitudes, compatível com as noções financeiras universais, de acordo com as exigências impostas ao Brasil em um mundo financeiro global. As mudanças estruturais estimulam a individualização e a quebra de coesão do movimento sindical. Em consequência, o processo de negociação tende a perder a sua dimensão universal.

A razão da escolha dos trabalhadores do setor bancário se deve à existência, no Brasil, de um sindicalismo com tradição de luta, com capacidade de realização de greves e de participação efetiva na vida política e sindical nacional. É uma história iniciada nos anos 30, que voltou com força no processo de redemocratização a partir de 1979⁽¹⁾, quando a estruturação do sistema bancário proporcionara a base da "proletarização" dos empregados dos bancos, contribuindo para a organização destes em sindicatos. O sindicalismo bancário, a partir da década de 80, é um dos principais segmentos que estrutura o chamado "novo" sindicalismo⁽²⁾, participando ativamente da formação da CUT (Central Única dos Trabalhadores), fundada em 1983, sendo hoje uma das 5 maiores entidades sindicais do mundo. A importância do sindicalismo bancário pode ser reconhecida nas seguintes evidências: a taxa de sindicalização nacional do segmento é de 60% e 73% dos bancários sindicalizados pertencem a sindicatos filiados à CUT (Pesquisa Sindical IBGE, 2001), o padrão de remuneração é mais que dobro da média geral dos assalariados; os bancários sempre estiveram em postos-chaves na direção da Central e o sindicato dos Bancários de São Paulo é um dos quatro mais importantes do país⁽³⁾.

Esse sindicalismo foi capaz de, pela realização de greves e manifestações, estabelecer contratos coletivos centralizados nacionalmente e ampliar as regras negociadas nas relações de trabalho. Por exemplo, o número de cláusulas constantes no contrato coletivo pulou de 9, em 1979, para mais de 60, em 2005. A particularidade, no caso brasileiro, é que o mesmo contrato vale para todas as regiões do país.

(1) As primeiras organizações dos bancários surgem na década de 20, do século XX, com um caráter mais assistencialista (Canêdo, 1978 e Oliveira, 1990). Até a reforma bancária dos anos 60, o movimento sindical bancário realiza uma série de enfrentamentos com os sucessivos governos e com os banqueiros, passando por intervenções nos sindicatos, realizando greves de caráter nacional e obtendo conquistas importantes como o IAPB — Instituto de Aposentadoria dos Bancários, estabilidade no emprego e jornada de 6 horas entre outras, sempre com fortes greves e confrontos com a polícia e os patrões. A CONTEC, reconhecida em 1959, apresentou no começo dos anos 60 uma proposta de reforma bancária para ser discutida na sociedade. "As forças sociais representadas na CONTEC vinham sendo consideradas pelos banqueiros e burguesia em geral como expressão de classe perigosa que precisava ser combatida". (Oliveira, 1990). Com a ditadura de 64, o movimento é desestruturado, voltando a aparecer na cena política nos anos 70, por meio de um movimento de oposição sindical.

(2) A partir do final dos anos 70, no processo de redemocratização da sociedade brasileira, há a emergência do sindicalismo baseado em um novo perfil de trabalhadores, oriundo do avanço do processo de industrialização localizado nos setores modernos da economia (metalúrgicos, químicos, bancários, trabalhadores de estatais vinculados à infraestrutura e prestação de serviços públicos). Esse sindicalismo ficou conhecido como "novo sindicalismo".

(3) Os outros são: metalúrgicos do ABC paulista, metalúrgicos de São Paulo e Professores da rede pública do Estado de São Paulo.

A partir dos anos 90, particularmente após o Plano Real, num contexto desfavorável aos trabalhadores, o sindicalismo bancário também sofreu um processo de inflexão. Uma inflexão que, por um lado, teve de enfrentar toda uma agenda de flexibilização das relações de trabalho e de mudanças na dinâmica e estruturação do sistema financeiro. Por outro, procurou estabelecer estratégias de resistência ampliando os temas da agenda sindical e buscando formas de manter a sua representatividade, como será analisado no decorrer do presente texto.

1. Riqueza líquida e trabalho

As especificidades da industrialização brasileira revelam que o equacionamento das necessidades de investimento para a consolidação da industrialização expressa as ações econômicas e sociais do Estado no capitalismo tardio, viabilizando a consecução de investimentos de longo prazo e articulando as condições de seu financiamento. Assim, no período de *Bretton Woods*, as estruturas e instituições historicamente construídas condicionaram as políticas econômicas nacionais e sua capacidade de estabilizar a demanda agregada, afetando os resultados de processos econômicos descentralizados quanto ao emprego e à distribuição de renda.

Para apreender as transformações institucionais atuais e seus efeitos no movimento sindical é necessário considerar as transformações ocorridas no cenário financeiro internacional para apreender a natureza da crise do padrão de acumulação do pós-guerra. As transformações no sistema bancário internacional expressam a mudança na ênfase da atividade bancária de ganhos centrados nas atividades clássicas de intermediação financeira para ganhos advindos de corretagem, negociação de títulos e administração de recursos de terceiros. Em última instância, as novas condições de concorrência no setor bancário também estão na raiz da instabilidade financeira global, com impactos na estrutura econômica e manifestações nas condições de sociabilidade. Nesse sentido, as decisões do investimento passam a ser analisadas em um contexto de diversificação de ativos no âmbito de finanças especulativas. Nas palavras de *Minsky* (1986: 50) "a instabilidade econômica desde os anos 1960s é resultado do sistema financeiro frágil que emergiu das mudanças cumulativas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial."

A instabilidade financeira provoca mudanças nas expectativas quanto à valorização dos ativos e conduz a um colapso do investimento, lucros e renda. Nesta perspectiva, a velocidade da liquidez financeira redefine a dimensão dos investimentos produtivos no tempo e no espaço, encurtando os períodos de decisão e o espectro das possibilidades de valorização. Na economia brasileira contemporânea, caracterizada pela instabilidade macroeconômica recorrente, a velocidade do investimento aumenta, dado que a instabilidade estrutural reforça um horizonte fluido de rentabilidade para as decisões do investimento que se tornam fundamentalmente de curto prazo.⁽⁴⁾ Nesse sentido, em perspectiva histórica, a crise das finanças públicas

(4) "Assim, quando considerados os aspectos dinâmicos do investimento, o peso de cada um dos seus determinantes no processo de ajuste macroeconômico é condicionado às dimensões das estruturas

induziu um horizonte do rendimento, centrado na taxa de juros da dívida pública, que se tornou incompatível com a rentabilidade do investimento produtivo.

A relevância da natureza financeira do investimento aumentou no contexto em que as inovações financeiras passaram a ser usadas para administrar o capital e o retorno das empresas (Fligsten, 2001). De fato, os critérios financeiros de decisão reforçaram a concepção de criação de valor para o acionista, nutrida pela expansão de investidores institucionais e dos mercados de capitais. O avanço das novas formas de organização empresarial aumentou os conflitos potenciais entre crescimento de longo prazo e as expectativas dos investidores globais. Como resultado, a crescente liquidez e velocidade do investimento tornaram-se incompatíveis com as reivindicações da sociedade, dado que nesse contexto a dimensão social do trabalho está sendo redefinida.

A discussão da empregabilidade característica da modernização depois da Segunda Guerra Mundial foi definida pelo avanço da industrialização e da urbanização, cuja dinâmica tendeu a incorporar trabalhadores no mercado formal por meio do crescimento econômico. As condições do desenvolvimento, no quadro da industrialização, criaram uma situação social heterogênea, em que, ao mesmo tempo, a mobilidade se tornou mais intensa, mas o acesso aos benefícios produzidos pela sociedade foi restrito.

Nos anos 90, aquilo que foi a expectativa da sociedade para o trabalho, do ponto de vista da difusão do progresso técnico no contexto da industrialização, foi redefinida. Nesse sentido, modificam-se as condições de acesso à renda e configuram-se novas perspectivas de mobilidade social. A flexibilização e a informalidade atuais estão relacionadas ao crescimento de insegurança das condições de trabalho condicionadas às decisões privadas de investimento, em um quadro em que a nova agenda de desenvolvimento centra-se na ação e novo perfil de cidadãos ativos. Os riscos do trabalho, sob a perspectiva do investidor, são condicionados não só pelo nível dos salários nominais e qualificação, mas também pela normatização expressa em contratos de trabalho e na capacidade de organização coletiva. As tensões nas relações novas entre Estado, a sociedade e o mercado caracterizaram os processos de homogeneização e resistência em um contexto no qual a dimensão social da riqueza e a dimensão social do trabalho estão em transformação. Assim, é necessário

nacionais, construídas e consolidadas historicamente. Podemos pensar sobre uma função do investimento redefinida, como segue:
$$It = Vt-1(p_k, i, E, r_{i,n}, F, T, l, L)(1)$$
 Onde It é o nível desejado de estoque de capital em t ; $Vt-1$ representa a velocidade do investimento que depende de $p_k, i, E, r_{i,n}, F, T, l, L$; p_k é o preço de oferta dos bens de capital; i é a taxa do desconto utilizada na avaliação dos fluxos futuros de renda relacionados aos novos investimentos; E reflete um conjunto de expectativas sobre fluxos futuros da renda; $r_{i,n}$ representa as taxas de retorno de outros ativos de $<?xml:namespace prefix=st1 ns=urn:schemas-microsoft.com:office:smarttags?> 1$ a n ; F representa as condições disponíveis de financiamento para a demanda de bens de capital; T representa os impactos de inovações financeiras sobre a disponibilidade de recursos; l representa a liquidez dos ativos; L representa os riscos do trabalho sob a perspectiva do investidor que dependem do nível de salários nominais, qualificação do trabalho e a força do sindicalismo. Pode-se considerar que o investimento no período t apresenta uma relação inversa com $p_k, i, r_{i,n}, L$ e uma relação direta com E, F, T e l . (Caporale Madi, Gonçalves e Krein, 2005)

apreender a dinâmica do investimento no contexto de um sistema social que está mudando em termos das relações entre Estado, capital e trabalho.

2. Condições de trabalho no setor bancário no Brasil

Nos anos 90, os novos parâmetros de rentabilidade condicionados à ação do Estado brasileiro provocaram também ajustes na operação do setor bancário no Brasil. A dimensão de Brasil, no mundo financeiro global, pode ser apreendida pela presença de grandes bancos internacionais e pela forma específica de integração financeira que contribuiu para a liquidez do sistema financeiro internacional, como um *locus* de valorização, sendo este processo alimentado por regras de governança global no processo de reorganização da economia e da sociedade, baseadas em: inflação baixa, taxas elevadas de juros, superávit primário, flexibilização de todos os mercados. Tais propostas alicerçaram-se em bancos centrais independentes.

As condições do risco e de liquidez estabelecidas pelo Estado brasileiro na gerência da dívida pública constituem um parâmetro de rentabilidade e de ajuste do portfólio dos bancos com conseqüências decisivas nas novas dimensões de setores produtivos. A estrutura do sistema financeiro no Brasil mudou substancialmente nos 90, especialmente após o Plano Real, e a continuidade do processo de expansão do sistema envolveu o redefinição do número de trabalhadores e das habilidades requeridas. Após 1994, a estabilização de preços provocou uma redução da participação do sistema financeiro nacional no produto doméstico bruto e os efeitos negativos do fim da inflação na rentabilidade bancária impuseram novos ajustes operacionais. Nesse quadro, a implementação dos padrões do BIS (Banco de Compensações Internacionais) quanto à gerência de risco e adequação de capital fizeram parte deste contexto em transformação⁽⁵⁾.

Uma característica principal desse ajuste foi a redução do número total de bancos e o aumento da participação do capital estrangeiro nos ativos do sistema até 2002. Com a abertura do setor bancário ao capital estrangeiro, no segundo semestre de 1995, observou-se um processo crescente de fusões e aquisições, resultando na aceleração da tendência à concentração do sistema⁽⁶⁾. Em 1994,

(5) A implementação do PROER, um programa dirigido às necessidades do setor bancário após o Plano Real, incluía: a) diretrizes quanto aos processos administrativos, de reorganização operacional e da propriedade; b) auxílio financeiro para viabilizar os objetivos propostos pelo Acordo da Basileia (Resolução n. 2.099/94); c) facilidades fiscais para cobrir custos e despesas resultantes dos processos de modernização. Adicionalmente foi implementado o PROES, programa voltado para a redução do número de bancos públicos e sua privatização.

(6) A internacionalização do sistema bancário foi justificada pelo Governo de forma a reestruturar e fortalecer o sistema financeiro. De fato, no discurso oficial os bancos estrangeiros teriam melhores condições de acesso às novas tecnologias, inovações financeiras e sistema de gestão de risco, maior eficiência operacional, baixos custos operacionais e condições melhores do acesso aos métodos novos da gerência de risco. Os bancos domésticos reagiram ao investimento estrangeiro direto no sistema financeiro: foram agressivos no processo de aquisições para preservar as posições relativas na estrutura do mercado.

havia 243 bancos: os dez maiores bancos detinham 60,2% dos ativos totais e 66,1% dos depósitos totais. Em 2002, havia 180 bancos; os dez maiores detinham 68,3% dos ativos totais e 75,7% dos depósitos. A nova configuração do setor bancário no Brasil, em termos de participações dos bancos nacionais e estrangeiros em ativos totais, pode ser observada na Tabela 1. De fato, a reorganização do sistema financeiro induziu a uma estrutura mais privatizada e mais internacionalizada.

Tabela 1
Sistema bancário no Brasil: Ativos Totais em %, 1993-2003

Bancos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Controle estrangeiro	8,35	7,16	8,39	9,79	12,82	18,38	23,19	27,41	29,86	27,38	20,73
Controle Nacional	40,67	41,21	39,16	39	36,76	35,29	33,11	35,23	37,21	36,93	40,76
Controle Público	13,41	18,17	21,9	21,92	19,06	11,37	10,23	5,62	4,3	5,87	5,79
Caixa Econômica Federal	14,51	14,98	16,4	16,47	16,57	17,02	17,06	15,35	10,97	11,66	13,04
Banco do Brasil	22,93	18,28	13,91	12,52	14,42	17,44	15,75	15,63	16,76	17,12	18,4
Cooperativas de Crédito	0,13	0,2	0,24	0,3	0,37	0,5	0,66	0,76	0,9	1,04	1,28
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nesse quadro, as instituições financeiras redefiniram seus planos estratégicos, o que implicou em fusões e aquisições; busca de novas fontes de rendimentos; definição de estratégias de segmentação com ênfase à inclusão bancária; gestão de ativos e oferta de produtos do investimento (fundos mútuos), seguros, fundos de pensão e produtos de conveniência (cartões do débito e de crédito); investimentos em tecnologia; expansão de novos canais eletrônicos e de atendimento. As recentes estratégias estão sendo desenvolvidas no sentido de atender à demanda por crédito do segmento de pessoas físicas, que apresentam maiores taxas de retorno e prazos mais curtos, fazendo uso principalmente de instituições especializadas no oferecimento desse tipo de crédito e de associações com redes de lojas de varejo. O elevado nível de rentabilidade do setor bancário de varejo centrou-se nas altas taxas de retorno da dívida pública, no desempenho das receitas de crédito resultantes do processo da flexibilização do acesso financeiro, além de tarifas e comissões. Em 2003, segundo dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), as receitas resultantes de serviços representavam 6,25% do total em 1994 e 11,21% no fim de 2003. O fato relevante é que as receitas obtidas com a cobrança de serviços passaram a cobrir as despesas com pessoal. Entre 1994 e 2003, a participação dessas receitas, com relação às despesas de pessoal, evoluiu, na média, de 26% para 93,3%.

Em uma perspectiva de longo prazo, o sistema bancário, em sua busca por flexibilidade e mobilidade, adotou estratégias de gestão de liquidez de seus ativos e passivos que favorecem o curto prazo e utilizou os avanços da tecnologia de informação para implementar estratégias de eficiência operacional. Do fato, no Brasil, desde os anos 80, os trabalhadores do setor bancário foram afetados pelo processo de ajuste patrimonial dos bancos. Entre março e dezembro de 1986, houve uma redução de 109 mil postos de trabalhos. O setor iniciou a década de 1990 com 800 mil postos de trabalhos, e, no fim dessa década, o número foi reduzido praticamente à metade. De acordo com o DIEESE, em 1989, os bancos no Brasil empregavam 811,4 mil trabalhadores. Durante o corte de 1995 e 1996, os bancos, na média, demitiram 174 trabalhadores por dia. Nos primeiros 8 meses de 1997, outros 28 mil postos de trabalhos tinham sido cortados. Essa tendência foi agravada quando dos processos de privatização, fusão, incorporação e liquidação que, entre 1999 e 2002, reduziram em 12% o número dos bancos. O fato a observar é a mudança na composição da distribuição dos trabalhadores entre bancos privados e públicos decorrente do processo de privatização e de liquidação de bancos públicos. Nas Tabelas 2 e 3 podem-se observar algumas características quantitativas do emprego no setor financeiro, considerando o Estado de São Paulo que é o centro financeiro principal do Brasil. A redução do número de empregados também esteve associada ao intenso processo de terceirização, especialmente a partir da década de 90. Apesar de diferenças entre as instituições bancárias, a tendência é de considerar como atividade-fim do banco somente o relacionamento com clientes, fazendo com que todos os demais processos ligados à retaguarda (processamento de documentos), à infra-estrutura, ao suporte tecnológico, ao jurídico, à área de recursos humanos, ao teleatendimento, etc., sejam, em maior ou menor grau, terceirizados (Tabela 4). Nesse quadro, ao lado da terceirização, o crescimento de outras instituições financeiras não bancárias⁽⁷⁾, ampliou o número de trabalhadores do segmento que não são bancários⁽⁸⁾, e portanto não estão protegidos pela convenção coletiva da categoria.

Tabela 2. Emprego do setor financeiro no total, em %, 1994-2003

	1994	1999	2001	2003
Cidade de São Paulo	4,25	4,24	4,35	4,03
Região Metropolitana de São Paulo	3,83	3,69	3,62	3,43
Estado de São Paulo	3,20	2,94	2,80	2,64

Fonte: Rais/MTE *apud Teixeira* (2004).

(7) A expressão envolve um crescimento do número de financeiras, cooperativas de créditos, empresa de *leasing*, *factoring*, seguros e previdência complementar.

(8) Dados mais recentes a partir da PNAD (2002) indicam que há em torno de 1 milhão de pessoas que se declaram trabalhadores do ramo financeiro, sendo que os bancários são menos de 400 mil.

Tabela 3. Emprego no setor financeiro, Estado de São Paulo, 1994 e 2003, em %

Tipo de instituição	1994	2003
1. Bancos Comerciais	25,1	1,67
2. Bancos Múltiplos (com carteira comercial)	40,3	58,56
3. Instituições de Poupança (Caixas econômicas)	10,9	11,3
4. Bancos Múltiplos (sem carteira comercial)	0,3	0,2
5. Bancos de Investimento	0,4	0,3
Total	100	100

Fonte: Rais/MTE *apud* Teixeira (2004).

Em suma, entre as estratégias adotadas pelos bancos para a redução de custos e aumento de competitividade, podem destacar-se outros três aspectos: 1) o processo de terceirização; 2) a adoção de inovações organizacionais; e 3) uma nova política de relações de trabalho. Em consequência, o resultado observado foi uma diversificação de contratos de trabalho no sistema bancário (Tabela 5).

Tabela 4. Terceirização: áreas principais, 2003

Áreas	% das respostas na amostra
Sistemas de desenvolvimento	68%
Telecomunicações	47%
Help- desk	32%
Manutenção de Hardware/software	32%
Gestão de ativos	21%
Processamento de cartões de crédito	21%
Serviços gráficos	21%
Serviços de Backup	11%
Consultoria	11%
Processamento Central de dados	11%
Redes de comunicação	11%
Serviços comuns com outros bancos	
EDI – electronic data interchange	37%
Banco 24 horas	32%
Compensação	16%

Fonte: FEBRABAN *apud* Teixeira (2004).

Tabela 5. Brasil: Mercado de trabalho — Tipos de contrato, jan 1998/julho 2000

Tipo de Contrato	Total Brasil	Sistema Bancário
1. Contratos flexíveis	32,8	12,4
1.1 Terceirização	4,1	4,6
2. Contratos não-flexíveis	67,2	87,6
Total	100,0	100,0

Fonte: SEP, *apud* Dieese (2004).

Um outro elemento importante responsável pela redução dos postos de trabalho refere-se à nova organização do trabalho: a simplificação de procedimentos internos e de reorganização funcional. Inspiradas nas experiências japonesas de organizações produtivas, as instituições financeiras praticam formas de controle do trabalho que mascaram seus mecanismos coercitivos e instituem uma série de artifícios para alcançar a máxima disciplina e eficácia de cada trabalhador. Segundo *Jinkings* (2002), este processo complexo de transformações, que muda em profundidade as formas e condições do trabalho, engendra modificações importantes também nas relações de poder no interior dos bancos. O estabelecimento de premiações salariais por produção, a adoção de (plano) metas que servem de parâmetro para a remuneração e manutenção do emprego⁽⁹⁾, o desenvolvimento de um sofisticado sistema de comunicação empresa-trabalhador (*endomarketing*) e a criação de equipes de “qualidade” nos locais de trabalho são algumas destas estratégias de dominação. Em especial, a introdução da remuneração variável na maioria dos conglomerados financeiros, que associa os rendimentos do trabalhador ao cumprimento de metas de produtividade, contendo uma enorme pressão ou coação de ajuste do empregado aos objetivos da empresa, também é facilitada pelo elevado desemprego e pelo processo de desestruturação do mercado de trabalho⁽¹⁰⁾.

De fato, no contexto do ajuste do setor bancário, tecnologia e trabalho sofrem uma reorientação. Após 1995, nota-se uma mudança tecnológica por causa da facilidade a importar no contexto da abertura de mercado e valorização cambial. Novas opções e alternativas tecnológicas sustentaram processos de descentralização de processamento de dados e uso mais intenso de aplicações sob a plataforma de Windows; consolidação de tecnologias de interface com usuários dos sistemas; adoção de sistemas de gerenciamento de base de dados; substituição de linguagens de programação; aumento no número das opções dos produtos e dos serviços oferecidos aos clientes no contexto de uma estratégia de aumentar a escala dos negócios. Nesse quadro, a diversificação das áreas de atuação coexiste com a especialização em segmentos e nichos, variando as soluções e as estratégias tecnológicas adotadas em cada instituição. Um outro objetivo das mudanças implementadas foi encurtar o ciclo do desenvolvimento das aplicações, agilizando a comercialização dos produtos. A disputa por clientes e mercados levou à adoção de sistemas de suporte às decisões, tais como *datawarehouse* e *datamining*. O uso mais intensivo de modelos de gestão de riscos completa as transformações tecnológicas do setor.

(9) Em pesquisa realizada num dos maiores bancos privados nacionais, identificou-se que praticamente a metade dos trabalhadores afirma realizar o plano de metas por imposição e para manutenção do emprego. A mesma pesquisa evidencia que, com o tempo, os empregados ressaltam não a remuneração adicional, mas a intensificação do ritmo de trabalho, aumento da jornada de trabalho, piora no ambiente de trabalho, aumento da ansiedade e estresse. Portanto, “os bancários, em sua maioria, passam a cumpri-lo pelo medo de serem demitidos” (*Noronha et alii*, 2004: 127)

(10) A desestruturação do mercado de trabalho está expressa no aumento da informalidade, no trabalho sem registro em carteira profissional, no crescimento de ocupações por conta própria e em pequenos negócios, no emprego doméstico, no desemprego e no subemprego. A desestruturação realiza o processo de heterogeneidade da classe trabalhadora.

Nos anos 90, a estratégia da expansão inclui o uso de canais alternativos de atendimento de forte conteúdo tecnológico. A expansão do auto-atendimento foi estimulada em consequência da crescente integração dos bancos, redes de comércio e terminais instalados em outros prestadores de serviços e pontos comerciais (loterias, supermercados, agências de correio, lojas). O relacionamento eletrônico dos bancos com seus clientes resultou de uma pressão pela redução de custos e de estratégias voltadas à criação de novas condições de acesso financeiro para setores não institucionalizados e de renda mais baixa (Tabela 6). Portanto, novos mecanismos de integração ao mercado pelas operações convencionais do sistema financeiro foram criados e expandidos.

Tabela 6. Brasil — Canais de atendimento, 1994/2000

Canais	12/1994	12/1998	12/1999	12/2000
Agências	18.760	16.060	16.189	16.396
Postos de Atendimento Bancário	10.125	7.211	6.614	6.562
Postos Avançados de Atendimento Bancário	0	334	503	582
ATM	2.874	6.709	10.808	12.681
ATM (rede compartilhada com outros bancos)	572	1.010	1.369	1.772

Fonte: Banco Central do Brasil, *apud DIEESE* (2001).

As mudanças quantitativas foram acompanhadas por transformações qualitativas na categoria dos bancários. O período de permanência dos bancários nas instituições mudou mais significativamente nos casos até 5 anos e mais de 20 anos trabalhados. Apesar disso, somente 5% dos bancários têm mais de 49 anos de idade (RAIS/MTE, 2003). São muito poucos os bancários(as) do setor privado que conseguem se aposentar, enquanto profissionais empregados do setor financeiro.

Esses resultados reforçam mudanças importantes provocadas pelo *turnover* na composição da categoria (Tabelas 7, 8 e 9): o aumento do número de mulheres empregadas reduz custos e a elevação da idade média dos bancários revela a preferência por trabalhadores com grau de instrução formal que corresponde ao nível superior completo ou incompleto. No processo de redução dos níveis hierárquicos intermediários, podemos observar outras mudanças na categoria. Em primeiro lugar, nota-se um aumento da porcentagem dos trabalhadores em posições da gerência, que objetiva tornar o atendimento mais qualificado e mais personalizado. Ao mesmo tempo, impõe-se aos trabalhadores a necessidade de uma melhoria contínua de sua qualificação, na tentativa de seguir as demandas dos bancos. De acordo com as transformações verificadas; há uma diminuição do número dos trabalhadores no *front-office*, em consequência da intensificação de recursos tecnológicos. As novas exigências expressam as novas habilidades e competências que podem ser apreendidas no espaço da dimensão social do trabalho.

Tabela 7. Setor Financeiro — participação por gênero — em % 2003.
Estado de São Paulo

Tipo de instituição	Masculino	Feminino
1. Bancos Comerciais	60,34	39,66
2. Bancos Múltiplos (com carteira comercial)	51,93	48,07
3. Instituições de Poupança (Caixas econômicas)	42,66	57,34
4. Bancos Múltiplos (sem carteira comercial)	60,09	39,91
5. Bancos de Investimento	67,72	32,8
6. Bancos de Desenvolvimento	58,82	41,8
Total	49,86	50,14

Fonte: Rais/MTE *apud Teixeira* (2004).

Tabela 8. Setor Financeiro — participação por escolaridade, em %, 2003.
Estado de São Paulo

Tipo de instituição	Primeiro grau Completo (1)	Segundo Grau Incompleto	Segundo Grau Completo	Grau Superior Incompleto e Completo
1. Bancos Comerciais	1,0	4,81	15,04	15,04
2. Bancos Múltiplos (com carteira comercial)	0,4	1,73	9,33	9,33
3. Instituições de Poupança (Caixas econômicas)	1,0	1,02	36,63	60,22
4. Bancos Múltiplos (sem carteira comercial)	0,46	1,61	7,80	87,39
5. Bancos de Investimento	2,45	1,30	6,48	89,20
6. Bancos de Desenvolvimento	5,88	--	17,65	76,47
Total	1,86	3,39	19,72	73,94

Fonte: Rais/MTE *apud Teixeira* (2004).

Tabela 9. Setor Financeiro — classificação por idade, em %, 2003.
Estado de São Paulo

Tipo de instituição	18 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 ou mais
1. Bancos Comerciais	27,72	38,91	25,81	7,56
2. Bancos Múltiplos (com carteira comercial)	35,32	36,21	23,63	4,84
3. Instituições de Poupança (Caixas econômicas)	13,55	24,81	47,87	13,77
4. Bancos Múltiplos (sem carteira comercial)	25,69	47,02	22,02	5,28
5. Bancos de Investimento	38,76	34,87	20,17	6,19
6. Bancos de Desenvolvimento	5,88	29,41	29,41	35,29
Total	36,39	33,66	23,88	6,07

Fonte: Rais/MTE *apud Teixeira* (2004).

O uso crescente de recursos tecnológicos vem eliminando hierarquias intermediárias e liberando gerentes para atividades negociais. Nesse quadro, as novas formas do controle estão sendo desenvolvidas com técnicas de motivação do trabalhador para voltar-se aos objetivos da companhia, por meio de incentivos financeiros.

ros, agregação de funções e de *status* às hierarquias já existentes ou mesmo a introdução de grupos de trabalho que fazem possível um controle individual e coletivo mais apropriado do trabalhador, sob a perspectiva do banco.

Sob o ponto de vista dos bancos, as políticas da gestão dos recursos humanos devem ser redefinidas no bojo da modernização da economia e flexibilização dos mercados. Pelos critérios de seleção procuram-se “especialistas” em algumas áreas/funções e trabalhadores com uma formação mais abrangente em posições da gerência elevada. Considera-se que cada empregado é responsável por sua carreira, sendo a cooperação entre os empregados e a área de recursos humanos decisiva para garantir um bem sucedido desenvolvimento para os indivíduos com potencial de crescimento profissional nas organizações. Os critérios de seleção incluem jogos das habilidades, teste de comportamento (polivalência, capacidade de decisão, entre outros) e a adoção de valores corporativos globais (integridade, respeito, profissionalismo, trabalho na equipe).

A análise dos contratos coletivos mostra que a desregulamentação de direitos não foi tão expressiva a partir da segunda metade da década de 90, como ocorreu em diversos outros setores. Nos contratos coletivos encontram-se duas mudanças substantivas na direção de uma redução dos custos fixos e do desencadeamento de uma flexibilização da remuneração. Como exemplo de desregulamentação, houve, em 2000, a exclusão da cláusula do contrato coletivo que garantia a todos os bancários uma gratificação por tempo de serviço. A segunda mudança foi o estabelecimento, a partir de 1995, de um novo padrão de remuneração mais flexibilizado, com a introdução do programa de participação nos lucros⁽¹¹⁾ e resultados de um abono (valor fixo, recebido pelo trabalhador no período da negociação coletiva). Esses tipos de remunerações foram utilizados como compensação para a definição de um reajuste anual muitas vezes inferior à inflação passada. Por exemplo, entre 1996 e 2003, os empregados dos bancos privados tiveram uma perda salarial de 11% e os de bancos públicos de 40% (Dieese, 2004), apesar de o sistema bancário ter obtido recordes históricos de lucratividade. Nesse padrão também exclui-se a negociação de aumento real, em que ganhos de produtividade são, pelo menos em parte, incorporados nos salários. Nesse sentido, a mudança mais significativa foi em relação ao padrão de remuneração do trabalho, com a inclusão de elementos da remuneração variável e o rebaixamento do poder de compra dos salários.

(11) A Participação nos Lucros e Resultado foi impulsionada a partir de uma legislação federal, que concede benefícios fiscais às empresas que a introduzem. Além disso, é considerada uma remuneração não-salarial. No caso dos bancários, a PLR é negociada durante a campanha salarial, prevendo uma remuneração equivalente até a 80% do salário mais um valor fixo (R\$ 550,00, em 2004). O valor distribuído corresponde a 5% do lucro líquido dos bancos no ano fiscal. A sua propagação está associada aos incentivos proporcionados pela legislação, fazendo com que seja uma remuneração mais barata à empresa.

Tabela 10. Brasil: Setor Bancário

Distribuição Percentual do Valor Adicionado aos Empregados 1999-2005

	em %						
Recursos Humanos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Salários e Honorários	58,29%	58,13%	57,55%	57,70%	57,27%	57,80%	55,83%
Encargos Sociais	29,15%	29,07%	28,77%	28,85%	28,63%	27,94%	28,34%
Benefícios	9,72%	9,69%	9,59%	9,62%	9,54%	9,31%	9,45%
PLR	2,85%	3,11%	4,09%	3,84%	4,56%	4,94%	6,38%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Balanço Social FEBRABAN.

Elaboração: DIEESE Subseção SESE-SEEB/SP.

A Tabela 10 confirma a tendência que começa a aparecer nos anos 90, com o crescimento da remuneração indireta, variável e individualizada, por meio da negociação do plano de participação nos lucros e resultado e da adoção de prêmios ou comissões por desempenho individual ou coletivo. Cabe destacar que algumas das demandas da FEBRABAN (Federação Brasileira dos Bancos) também não se concretizaram por meio da negociação coletiva, entre as quais se destacam a flexibilização da jornada de trabalho e a descentralização das negociações coletivas. Mudanças muito significativas ocorreram à margem das negociações coletivas, a partir de iniciativa unilateral dos bancos, por meio da introdução da terceirização, de novos métodos organizacionais e driblando as normas e leis existentes. Em primeiro lugar, quanto à remuneração, pode-se destacar que alguns bancos instituíram, como política própria, prêmios, gratificações e comissões vinculadas ao cumprimento de metas (pré-estabelecidas pela direção do banco), vendas de produtos, abertura de contas, etc. Tal política reforça a lógica de uma remuneração individualizada, expressada no seguinte princípio: “você faz o seu próprio salário”.

Em relação à jornada de trabalho, que formalmente é de 6 horas diárias e não sofreu alteração legal, há duas novidades: em primeiro lugar, na vida real (na prática) há uma extensão da jornada para além daquela determinada legalmente por meio da realização de horas extraordinárias, que nem sempre são pagas, ou pela apropriação do tempo social, ao impulsionar o trabalhador a levar trabalho à sua residência ou vender produtos (para atingir as metas) aos amigos e familiares. Em segundo lugar, há uma mudança na classificação de uma quantia considerável de empregados em comissionados (cargo de confiança ou gerência), que pratica uma jornada de 8 horas e, com isso, é burlada a legislação das 6 horas. De fato, são duas práticas largamente utilizadas a partir da década de 90. A mudança da jornada, para uma parte significativa dos bancários, ocorreu apesar de manter-se o direito das 6 horas diárias.

Nesse quadro, os programas específicos da remuneração variável implicaram a transformação do processo de avaliação dos trabalhadores. Alguns dos maiores bancos implementaram programas de remuneração variável, sem prévias negociações com os sindicatos da categoria, como aqueles envolvidos na criação de comis-

sões de vendas, participação em resultados (Gonçalves e Krein, 2005). Assim, os programas de alguns bancos (ABN AMRO, ITAU, UNIBANCO, HSBC) não podem ser considerados simples programas de participação em resultados desde que articulavam-se ao exame do desempenho individual ou no desempenho da equipe (DIEESE, 2001).

Em um contexto de flexibilização das relações de trabalho, o estabelecimento, desde 1995, de um novo padrão de remuneração mais flexível, com a introdução do programa de participação nos lucros e resultados tem sido utilizado como compensação para a definição de um reajuste anual muitas vezes inferior à inflação observada (Tabela 11). Neste sentido, um efeito significativo da adoção do padrão de remuneração foi a degradação de salários reais no período 1995-2004.

Tabela 11. Bancários: Reajustes de salários nominais em relação à inflação, 1995 a 2004

Período	Em %
1995/96	4,2
1996/97	(3,47)
1997/98	0,71
1998/99	(2,38)
1999/00	0,26
2000/01	0,25
2001/02	(1,81)
2002/03	(2,15)
2003/04	(4,37)
Perda/ganho entre 1995 e 2004	(8,76)

Fonte: Teixeira (2004).

Portanto, apesar de tais programas, a combinação das novas possibilidades pode estar conduzindo a uma participação mais baixa dos recursos humanos nos resultados financeiros do sistema bancário (Tabela 12).

Tabela 12. Sistema Bancário: distribuição de resultados financeiros, 2000- 2002, em %

	Dez/2000	Dez/2002
Recursos Humanos	60,6	42,3
Governo	22,2	23,1
Acionistas	17,3	34,7

Fonte: FEBRABAN.

Em suma, a flexibilidade patrimonial nas estratégias de expansão dos serviços bancários definiu uma nova configuração das relações de trabalho. A configuração da riqueza líquida envolveu a redefinição das dimensões sociais do trabalho, das habilidades e competências, e das condições de trabalho com impactos decisivos sobre o sindicalismo bancário. Nesse quadro, a adoção de novos critérios de desempenho provocou rupturas e transformações nas negociações coletivas, apontando para um movimento de fragmentação dentro da categoria.

Como resultado, quase a metade dos trabalhadores do ramo financeiro não pertence à categoria dos bancários. Em consequência, ficaram fora da representação do sindicato dos bancários, que tem mais tradição na organização e na capacidade de negociação quanto às mudanças propostas na regulamentação das condições de trabalho. É a partir desse conjunto de transformações que devem ser apreendidas as próprias modificações no sindicalismo do setor que marcaram o ano de 2006 com a criação de representação nacional da categoria dos trabalhadores do ramo financeiro.

3. Sindicalismo no setor bancário

O sindicalismo bancário, diferentemente de grande parte dos países, tem tradição de organização e luta no Brasil. É uma história rica, que se inicia nos anos 30, obtendo importantes conquistas na regulamentação das condições e da jornada de trabalho. Consolida-se nos anos 50, por meio de uma organização nacional CON-TEC (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito), participando das discussões e mobilizações sociais em torno das reformas de base e do desenvolvimento do país. O movimento, que irá sofrer uma interrupção na ditadura militar, emergirá no processo de redemocratização do país, a partir do final dos anos 70, com uma cara e uma base de representação novas, advindas do processo de reestruturação bancária e financeira dos anos 60. Trata-se de um setor que terá papel de destaque no soerguimento do sindicalismo, no período de redemocratização, sendo umas das categorias fundadoras e de sustentação da CUT. Portanto, nos anos 80, é um segmento com grande expressão organizativa e importante influência no movimento trabalhista e social brasileiro.

Na década de 90, entretanto, as transformações no sistema bancário, dentro do contexto de baixo crescimento, instabilidade e inserção internacional, afetaram o poder sindical e provocaram a busca de novas estratégias para enfrentar o novo cenário. Como consequência, observa-se uma queda expressiva na taxa de sindicalização no setor, segundo a PNAD, que cai de 59%, em 1992, para 41% em 2004⁽¹²⁾ do total dos ocupados no segmento. Em síntese, essa queda está relacionada com o processo de terceirização, as alterações na dinâmica e estrutura do sistema financeiro e o contexto mais geral da economia, da política e da sociedade, que foi desfavorável à ação coletiva, estando também articulada à mudança na natureza do trabalho de parte significativa da categoria e à dificuldade de os sindicatos conseguirem resultados mais expressivos no campo da negociação coletiva. Trata-se, portanto, de um sintoma da mudança na realidade sindical no período, cuja evidência é a própria perda de influência do sindicalismo em geral na sociedade,

Nesse quadro, apesar da tradição de ação e organização sindical dos bancários, ocorreram dois fenômenos concomitantes. Por um lado, os bancos conseguiram

(12) PNAD é uma pesquisa realizada por amostragem e feita em domicílios. Por isso, a taxa de sindicalização é distinta da pesquisa sindical (também do IBGE), apresentada no início do texto. A pesquisa sindical tem por base as informações cedidas pelos sindicatos, que estão localizados no setor mais organizado do sistema financeiro.

implementar importantes mudanças na forma de gestão da mão-de-obra e de reorganização do trabalho bancário, apesar de toda a tradição de luta e organização da categoria. Por exemplo, houve transformações significativas em aspectos centrais da regulamentação do emprego sem passar pela negociação com o sindicato, tais como: a introdução de inovações tecnológicas e organizacionais, os planos de metas, a intensificação do ritmo de trabalho, o trabalho comissionado de 8 horas, o processo de despedida dos empregados e a terceirização. As medidas destacadas evidenciam as dificuldades enfrentadas pelo sindicalismo em contrapor-se ao processo de ajuste ocorrido no setor nos anos 90. Essa certa fragilização está relacionada a um contexto desfavorável aos trabalhadores tanto do ponto de vista econômico como político e cultural e configura-se como sintoma de mudanças mais profundas que estão ocorrendo na sociedade.

Por outro lado, nesse cenário adverso, o sindicalismo bancário, tendo como referência o de São Paulo, buscou estratégias de manutenção da sua representatividade e influência política na sociedade. A ampliação da agenda sindical seguiu três eixos complementares: 1) a incorporação, de forma mais explícita, na vida da entidade e nas reivindicações trabalhistas, das questões vinculadas a gênero, geração e etnia, expressadas na bandeira de combate às discriminações; 2) o desenvolvimento de diversos serviços para segmentos específicos de bancários, tais como programas de qualificação profissional, programa habitacional (cooperativa para construção de casas e apartamentos - Bancoop); cooperativa de crédito (Bancredi); convênios com instituições culturais, recreativas e educacionais com a finalidade de conseguir desconto aos bancários e de facilitar o acesso destes aos seus representados; 3) a adoção, a partir de meados da década de 90, de uma concepção de "sindicato cidadão", expressa na visão de que a entidade não pode ficar restrita às questões específicas da relação de emprego, devendo também assumir um papel de intervenção nos espaços de formulação e gestão de políticas públicas, de participação ativa em movimentos sociais e de desenvolvimento de projetos específicos na área social⁽¹³⁾.

As mudanças no sindicalismo evidenciam as transformações na sua natureza e na sua forma de ação. O sindicalismo bancário buscou outras formas de afirmação tanto na sociedade como junto à categoria profissional, incluindo aspectos importantes do interesse da população em geral (contra a discriminação) e desenvolvendo atividades para atender demandas de segmentos específicos da categoria (grupos de interesse). Assim, configura-se uma estratégia defensiva, de resistência e adaptativa em face da dificuldade de enfrentamento das transformações ocorridas no sistema bancário, no mercado de trabalho e na sociedade. A ampliação da agenda sindical pode ser caracterizada como a busca de novas respostas para as transformações em curso e de estabelecer bandeiras universais.

(13) Como exemplo, pode-se citar a presença nas lutas mais gerais dos trabalhadores, especialmente aquelas sob a coordenação da CUT. Na mesma perspectiva, concebe-se que o representado não é só trabalhador, mas também o cidadão. Assim, a agenda sindical volta-se para questões relacionadas com a vida dos trabalhadores fora do local de trabalho (na sociedade). Ao mesmo tempo, o sindicato também assume e desenvolve projetos sociais, como contribuição no enfrentamento de problemas presentes na sociedade. Em relação ao último aspecto, como atividade coordenada pelo Sindicato em parceria com outras instituições, destaca-se, entre outras ações, o Projeto Travessia, com meninos e meninas de rua.

Tais inovações estão permeadas de uma tensões sociais que se expressam na base bancária e no próprio sindicato como resultado das inter-relações que a entidade foi construindo historicamente, tanto com a categoria quanto com o conjunto do movimento sindical e social.

Do ponto de vista organizacional, duas novas questões aparecem a partir dos anos 90. Em primeiro lugar, a consolidação de uma organização nacional com capacidade de coordenar as lutas dos bancários do país, com a criação, em 1992, da Confederação Nacional dos Bancários (CNB/CUT), que, apesar de ter a representação formal, constituiu-se, na prática, como entidade coordenadora do sindicalismo bancário, pois aglutina a maioria das entidades, especialmente as mais representativas. Por exemplo, é a CNB que conduz o processo de negociação coletiva nacional, que continua sendo centralizado com a permanência de uma única convenção válida para todo o território nacional, apesar das pressões patronais pela descentralização. Com a CNB/CUT, há uma estrutura organizativa com instâncias de deliberação e definição dos rumos do movimento bancário, passando por assembleias de base e chegando a um congresso nacional da categoria. A manutenção de um movimento nacional impede uma fragmentação maior da categoria, mas não supre os problemas de organização na base sindical, ou seja, no interior dos bancos.

Em segundo lugar, o novo desafio para o sindicalismo do setor é a incorporação de todos os trabalhadores do ramo financeiro. Com as transformações do sistema financeiro e a terceirização, houve uma redução muito expressiva do número de bancários e um crescimento de outras ocupações vinculadas ao ramo. Nesse sentido, a estratégia atual é a de ampliar a base de representação de bancários para trabalhadores do ramo financeiro, aglutinando os terceirizados e os empregados de outras instituições do segmento. Para enfrentar esse desafio, o sindicalismo bancário criou, em 2006, a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF). A iniciativa embute três objetivos: 1) ampliar a base de representação, aglutinando o conjunto dos trabalhadores do sistema financeiro como resposta às mudanças da base de composição da categoria; 2) transformar em direito a representação que é exercida de fato pela CNB; 3) esvaziar, legalmente e financeiramente, a Confederação Oficial (CONTEC). Trata-se de uma iniciativa muito recente cujo desafio explícita a acentuação da heterogeneidade das relações de trabalho no setor financeiro. As transformações explicitam, nesse sentido, estratégias de reação e a busca de alternativas para tentar manter a representação e expressão política do sindicalismo, no contexto em que a organização empresarial do ramo financeiro tem grande influência política e econômica no país. A sua entidade maior (FENABAN), procurou adotar formas de limitação do poder do sindicato dos trabalhadores, tais como: pressão pela flexibilização das relações de trabalho e descentralização das negociações coletivas, utilização do interdito proibitório⁽¹⁴⁾ e limitação do número de dirigentes sindicais.

(14) Ação possessória utilizada pelo setor patronal com o objetivo de, por meio de liminar obtida junto ao Judiciário, obstar as manifestações/greves realizadas pelos empregados. Através desta ação discute-se a ameaça à posse do empregador, podendo este inclusive requisitar a força policial para fazer valer a tese de que as paralisações dos empregados ameaçam a posse de seu estabelecimento, o que na prática limita a atuação sindical.

As mudanças no sindicalismo bancário podem ser ilustradas por dois exemplos recentes, que são bastante paradigmáticos para a discussão do caráter das transformações em curso e de seus impactos na organização coletiva e nas relações de trabalho. Em primeiro lugar, destaca-se o plebiscito realizado para a definição sobre a incorporação do valor da gratificação por tempo de serviço aos salários dos atuais trabalhadores e a sua exclusão do contrato coletivo de trabalho para os novos ingressantes na categoria a partir de novembro de 2000⁽¹⁵⁾. Com alto índice de comparecimento, os bancos obtiveram uma expressiva vitória, cujas razões estão relacionadas a uma conduta pautada pelo individualismo do trabalhador, que preferiu obter algum recurso imediato em vez de apostar na estruturação de uma carreira na empresa. A avaliação predominante dos trabalhadores foi a de que era preferível receber uma indenização naquele momento a ficar apostando em aumentos futuros de salários reais, pois, em um capitalismo flexível e marcado pela insegurança, não existe qualquer certeza sobre a sua continuidade no emprego. A aprovação da desregulamentação da gratificação contribuiu para acentuar a substituição de trabalhadores com mais tempo no emprego por novos, que passaram a perceber salários menores. Assim, esse exemplo evidencia como a preocupação do curto prazo permeou ações da categoria.

O segundo exemplo é a greve de 30 dias, em 2004, ocorrida em um contexto mais favorável, pois o país apresentava crescimento econômico e diversas outras categorias estavam realizando greves⁽¹⁶⁾. A categoria, em grandes assembleias, impulsionadas especialmente pelos empregados de bancos públicos, optou pela rejeição do acordo realizado pelo comando nacional (CNB — Confederação Nacional dos Bancários) e deliberou, para a surpresa de muitas direções sindicais, pela realização de uma greve por tempo indeterminado. O acordo negociado não era ruim em comparação aos assinados nos anos anteriores, pois previa, depois de 10 anos, um aumento real dos salários (que variava de 2 a 5%) e mantinha todos os benefícios sociais. Como contrapartida ao aumento real, a direção aceitou excluir o abono do contrato coletivo, gerando um descontentamento de muitos bancários, que contavam com esse recurso para pagamento de dívidas ou para realização da compra de um bem desejado. A base radicalizou na manutenção da reivindicação inicial de

(15) Em compensação, os bancos ofereceram, a cada trabalhador, a quantia de R\$ 1.100,00 em dinheiro (valores da época). Como não houve acordo na mesa de negociação, acertou-se a realização de uma consulta direta aos bancários sobre a proposta da entidade patronal, já que os sindicatos não admitiam abrir mão do direito de gratificação por tempo de serviço. Na campanha, realizada durante 2 meses, a FENABAN adotou como lema o direito de o trabalhador ter liberdade para decidir sobre o que é melhor para ele. Essa prerrogativa não podia ser do sindicato. Enquanto isso, o sindicalismo bancário trabalhou com o mote de que a retirada do direito poderia ser um convite para as empresas substituírem trabalhadores mais antigos por novos, que teriam menor remuneração, pois não acumulariam o anuênio no salário. Ou seja, se aceita, a proposta patronal poderia causar o desemprego das pessoas que estavam há mais tempo trabalhando nos bancos.

(16) A greve durou 30 dias, sendo que em diversos bancos privados ela terminou a partir do oitavo dia. Mesmo assim, foi um movimento muito expressivo, considerando as transformações ocorridas no sistema bancário, com uma relativa perda da eficácia de um movimento paredista, especialmente pela introdução do auto-atendimento. Neste sentido, apesar de ser uma greve expressiva e longa, ela não causou maiores transtornos à economia e a vida nacional, com exceção da retenção dos proventos dos pensionistas (velhinhos da previdência).

um aumento real de 25%, assim como não se mostrou disposta a abrir mão do abono. O resultado da greve não foi o esperado, pois pouco avançou em relação ao negociado anteriormente. A única vantagem adicional conquistada foi a volta de um abono, em um valor inferior ao pago nos anos anteriores⁽¹⁷⁾.

A greve evidenciou a existência de expectativas distintas entre direção e base, assim como estratégias e expectativas diferenciadas entre o segmento público e o privado. No setor privado havia a expectativa de se receber o abono, como vinha ocorrendo nos últimos anos, que corresponde a um salário adicional ao ano para 60% dos trabalhadores. Entretanto, a direção centrou a campanha na busca do aumento real, que em termos monetários acrescenta pouco ao salário no curto prazo. Nesse sentido, um conflito de expectativas, pois, enquanto a direção estava pensando na recomposição do poder de compra dos salários, parte significativa dos bancários estava preocupada com os compromissos financeiros imediatos em um quadro em que não é possível pensar em uma carreira profissional no banco a longo prazo. Por outro lado, nos bancos públicos havia a expectativa de que o governo Lula, por seu compromisso histórico, adotaria uma política de recomposição das fortes perdas salariais sofridas no governo FHC (perda de inúmeros benefícios e uma redução em 40% do poder de compra dos salários).

Apesar dos resultados pouco avançarem em relação ao negociado anteriormente, a realização da greve mostrou que o sindicalismo bancário, apesar de seus imensos desafios e dificuldades recentes, não foi desarticulado e conseguiu, em uma conjuntura mais favorável, demonstrar força na sociedade.

4. Conclusões

No Brasil, as opções recentes de política econômica não geraram condições sustentáveis de estabilidade de variáveis, tais como investimento e emprego, assim como recolocaram em novo patamar a questão histórica da exclusão social no Brasil contemporâneo. Nesse quadro, não se equacionam as desigualdades e assimetrias geradas pela inserção na globalização, estimulando mecanismos de exclusão pela submissão à lógica da economia internacional em um contexto no qual o Estado vê seu espaço de manobra minimizado pela perda da capacidade de gestão das políticas macroeconômicas e sociais. As tensões nas novas relações entre Estado, sociedade e mercado, marcam os processos de homogeneização e resistência.

Tensões que irão provocar tanto alterações na regulamentação do trabalho como na organização sindical no setor bancário nacional. Por um lado, as alterações vão indicando uma crescente insegurança na manutenção do emprego e uma maior flexibilidade tanto na alocação do trabalho como nas condições de uso e

(17) No setor privado, o abono transformou-se em um vale-alimentação (benefício sobre o qual há subsídio fiscal), no valor de R\$ 700,00. Nos bancos públicos, o valor, por determinação da Justiça do Trabalho, foi um pouco maior: R\$ 1.050,00.

remuneração. Alterações que se baseiam na introdução de novos temas na mesa de negociação, com especial destaque para a questão da remuneração variável e para as mudanças que advêm do poder do empregador(es) em estabelecer, de forma unilateral, novas bases para o exercício do trabalho, a partir das profundas transformações ocorridas no sistema financeiro brasileiro e na forma de gestão dos recursos humanos pelos bancos, em um contexto de crescente hegemonia da lógica de flexibilização, com destaque para terceirização, plano de metas e ampliação da jornada real. Isto quer dizer que, com exceção da gratificação por tempo de serviço, não ocorreu uma desregulamentação formal das bases que estabelecem as regras e normas da relação de trabalho. Apesar disso, a natureza do trabalho foi profundamente alterada e com ela toda a sua regulamentação social, tornando a profissão bancária mais esvaziada de conteúdo, insegura, segmentada, com maior controle pela gerência e intensificada em seu ritmo. Com isso, consolida-se no meio bancário a tendência mais geral do mercado e das relações de trabalho no Brasil, a partir dos anos 90.

Ao mesmo tempo que o sindicalismo não teve forças para contrapor-se à lógica da flexibilização e da precarização do trabalho, conseguiu preservar-se enquanto instituição, por meio da busca de novas estratégias de ação, organização e mobilização. Em primeiro lugar, ampliou a agenda sindical, incluindo novas questões de interesse de grupos segmentados de bancários, tais como as relativas à gênero, raça e cultura. Em segundo lugar, passou a oferecer serviços diversificados à categoria. Em terceiro, apesar das pressões, conseguiu resistir na manutenção de uma convenção coletiva nacional e na preservação da organização sindical, o que, entre outros fatores, viabilizou a realização de novas greves expressivas nos anos 2004 e 2005. A estratégia de resistência também apostou na participação de lutas mais gerais da classe trabalhadora e da sociedade no período, fazendo com que o sindicalismo bancário não ficasse isolado e exclusivamente voltado para as demandas corporativas.

Não resta dúvida, então, de que o processo em curso trouxe novos desafios e revelou a dificuldade de o sindicalismo conseguir criar formas de coesão social e de estabelecer identidades coletivas, expressando as tensões sociais e as transformações mais gerais ocorridas na sociedade brasileira a partir dos ajustes ocorridos na década 90.

Referências

- AKYÜZ, Y. "Financial Liberalization: The Key Issues". *Unctad Discussion Papers*. 56, 1993.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- BASEL COMMITTEE. "On Banking Supervision (BCBS)". *Overview of The New Basel Capital Accord*. BIS: Basileia, 2001.

BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. S. "Enriquecimento e produção". *Novos Estudos Cebrap*. 23, 1989.

CANÊDO, L. B. *Sindicalismo Bancário em São Paulo*. São Paulo: Símbolo, 1978.

CAPORALE MADI, M. A. *Financial Liberalization and Economic Policy Options: Brazil. 1994-2003*. Trabalho apresentado na Brazil Week. University of Texas, 2004.

_____. GONÇALVES, J. R. B. e KREIN, J. D. *Financialization and employability: the impacts on Bank Workers' Union Movement in Brazil (1994-2003)*. Trabalho apresentado no Congresso Radical Economics. USA: Universidade de Kansas-Missouri, 2005.

CARDOSO DE MELLO, J. M. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CHESNAIS, F. "Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica". In: CHESNAIS, F. (org.). *A mundialização financeira- gênese. Custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.

DIEESE. *Linha Bancários*. www.dieese.org.br, 2001.

_____. *O rosto do bancário*. www.dieese.org.br, 2003.

FEBRABAN. *Balanco Social*. www.febraban.org.br, 2003.

FISCHER, S. *Capital Account Liberalization and the Role of the IMF*. Washington: IMF, 1997.

FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets*. USA: Princeton University Press, 2001.

GONÇALVES, J. R. e CAPORALE MADI, M. A. *Financialization and employability: the future of bank workers' union movement in Brazil. trabalho apresentado no Congresso After Deregulation no Centre for Global Political Economy*. England: University of Sussex, 2005.

GORZ, A. *Metamorfoses do Trabalho*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GRABEL, I. "The Political Economy of 'Policy Credibility': The New-Classical Macroeconomics and the Remaking of Emerging Economies". *Cambridge Journal of Economics*. 24: 1-9, 2000.

HOBBSAWM, E. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Cia das Letras, 1997.

JINKINGS, N. *Trabalho e resistência na "fonte misteriosa" — os bancários no mundo da eletrônica e do dinheiro*. São Paulo: Unicamp/Imprensa Oficial, 2002.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do emprego do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KREIN, J. D. e GONÇALVES, J. R. "Mudanças tecnológicas e seus impactos nas relações de trabalho e no sindicalismo do setor terciário". In: DIEESE & CESIT (Org.). *O trabalho no setor terciário: emprego e desenvolvimento tecnológico*. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT/IE, 2005.

KUMAR, K. *From post-industrial to post-modern society*. England: Blacwell Publishing, 2005.

MINSKY, H. *Can "it" happen again?* New York: M. E. Sharpe, 1982.

_____. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

OLIVEIRA, A. L. V. *Banking unionism: origins*. São Paulo: Oboré, 1990.

PRONI, M. e HENRIQUE, W. (org.). *Trabalho e Sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp. IE/UNICAMP.

SENNET, R. *A corrosão do caráter*, 2001.

TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Zahar, 1972.

_____. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: Instituto de Economia. Coleção Teses, 1978.

TEIXEIRA, M. *A dinâmica das relações de trabalho no sistema financeiro*. Relatório de pesquisa. DIEESE/CESIT/CNPQ, 2004.

CARVALHO NETO, A. M. e CARVALHO, R. A. A. *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte: ITR da PUC-MG, 1998.

DIFERENCIAIS DA JORNADA DE TRABALHO NO BRASIL

Marcelo Weishaupt Proni^(*)

A luta pela redução da jornada de trabalho, no Brasil, tem como marco inicial as primeiras greves operárias do século XX. Os conflitos neste campo foram razoavelmente equacionados na década de 1930 e, em especial, no início dos anos 1940 com a promulgação da CLT — Consolidação das Leis do Trabalho, que estabeleceu um teto de oito horas diárias e descanso semanal remunerado (Ferreira, 2004). Contudo, é sabido que a jornada semanal efetiva dos trabalhadores brasileiros na maioria das vezes ultrapassava as 48 horas, durante as décadas de crescimento acelerado da economia brasileira, em razão da adoção de horas extras (em muitos casos, com descumprimento da lei) ou da proliferação de ocupações no setor informal da economia.

Foi apenas no contexto da crise econômica da década de 1980 que ganhou novamente expressão a mobilização pela redução da jornada, movimento este liderado pelos sindicatos melhor organizados do ABC paulista. Na época da Assembleia Constituinte, a Central Única dos Trabalhadores levantou a bandeira das 40 horas semanais, mas a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o limite em 44 horas. Mais uma vez, a redução da jornada efetiva não foi aquela que se projetava, uma vez que as empresas aumentaram a utilização de horas extras, embora tenha sido elevado o adicional pago por hora extraordinária (Dal Rosso, 1998a).

Em meados dos anos 1990, em meio ao agravamento dos problemas do mercado de trabalho brasileiro, foi novamente colocada na agenda sindical a proposta de redução da jornada, agora como medida de combate ao desemprego (Silva, Terraza, Proni & Pochmann, 1999). Mas, o movimento sindical havia se enfraquecido com a crise, o avanço neoliberal e a reestruturação produtiva das empresas. As mudanças implementadas na segunda metade da década passada foram no sentido de permitir a flexibilização e a modulação da jornada de trabalho (Krein, 2003). Dessa forma, aumentaram ainda mais as diferenças em termos de regime de tempo de trabalho no Brasil.

O debate sobre a redução da jornada de trabalho legal foi reacendido em 2004 pelas seis centrais sindicais (CUT, Força Sindical, CGT, CGTB, CAT e SDS), que passaram a somar esforços no sentido da aprovação no Congresso Nacional do projeto de emenda constitucional (PEC n. 393/01) de autoria do senador Paulo Paim

(*) Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho — CESIT.

(PT) e do deputado federal Inácio Arruda (PCdoB). O projeto prevê a redução do limite legal para 40 horas semanais, podendo passar para 35 horas dois anos depois (36 horas na proposta das centrais), e estabelece uma compensação maior para as horas extras (há maiores restrições na nova proposta). A "Campanha pela Redução da Jornada de Trabalho sem Redução de Salário", que recolheu mais de 100 mil assinaturas, conta com o apoio do Dieese na formulação de estudos técnicos sobre a viabilidade econômica da proposta e tem procurado aprofundar e disseminar a discussão entre os setores organizados da sociedade brasileira.

O interesse pelo tema se explica em razão da persistência de elevada taxa de desemprego e da possibilidade aberta pela influência dos setores populares no Congresso Nacional. Havia a expectativa de que o governo Lula se empenhasse em encaminhar medidas concretas que atenuassem os problemas do mercado de trabalho, fortalecessem a ação sindical e melhorassem as condições de vida da classe trabalhadora. Desde 2004, porém, essa discussão tem sido protelada e ainda não há previsão de quando será votado o projeto. Ao que parece, a crise política de 2005, ao retirar da agenda muitas questões controversas, inviabilizou qualquer avanço nesta área durante o atual governo. De qualquer modo, trata-se de um tema importante, cuja análise ajuda a entender algumas possibilidades e limites da intervenção do Estado brasileiro na regulamentação das relações de trabalho e, por isso, merece ser examinado com atenção e profundidade.

Este artigo tem o propósito de introduzir o leitor neste campo de debates. Para isto, a argumentação está dividida em três seções. A primeira apresenta diferentes discursos tecidos em torno da necessidade de redução da jornada no Brasil. A segunda examina o problema das jornadas de trabalho extensas e do abuso das horas extras. A terceira analisa os diferenciais relacionados com a jornada média semanal de trabalho no Brasil em termos de posição na ocupação, ramo de atividade, grupo ocupacional e tipo de ocupação, assim como as diferenças regionais. Ao final, procura-se argumentar que é papel do Estado encaminhar medidas para elevar os salários de base e reduzir a desigualdade de renda no País, sem o que se torna mais difícil diminuir os diferenciais em termos de jornada de trabalho e aumentar o tempo livre dos trabalhadores.

A polêmica atual sobre a redução da jornada no Brasil

Em 2004, o então Ministro do Trabalho e Emprego, *Ricardo Berzoini*, ao se pronunciar sobre a redução da jornada de trabalho (conforme o *Boletim das Redes Sindicais nas Empresas Multinacionais* do Instituto Observatório Social n. 52, ago.2004), manifestou o desejo de promover um debate para alcançar um consenso entre os vários setores envolvidos. Este deveria ser um tema central da Reforma Trabalhista. Mas, o governo federal sabia que não seria fácil conciliar os interesses de trabalhadores e de empresários. As experiências internacionais mostravam que a tendência é haver uma grande disputa em torno da regulação da jornada contratual e das formas de dividir os custos adicionais para as empresas. No Brasil, desde

meados dos anos 1990, apareceram muitas divergências em relação à necessidade de nova redução da jornada de trabalho legal (a última foi em 1988) e aos seus prováveis resultados econômicos.

Primeiro, deve-se lembrar que a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em várias ocasiões, manifestou-se contra qualquer redução impositiva da jornada e a favor do banco de horas. Segundo seus representantes (CNI, 1998), reduzir a jornada legal não criaria novos empregos e poderia até reduzi-los. Como argumento, diziam que a redução de 48 para 44 horas semanais, conforme estabelece a Constituição Federal, teria induzido uma elevação da informalidade nas relações de emprego. Além disso, uma redução da jornada provocaria um aumento do custo de produção e, se não houvesse redução dos salários, seria preciso aumentar o preço dos produtos, alimentando a inflação. Essa postura foi mantida, quando o referido projeto foi encaminhado ao Congresso e o debate retomado. Como alternativa, visando à redução do desemprego, a CNI defende políticas macroeconômicas de estímulo à produção nacional, que assegurem um desenvolvimento econômico mais consistente.

Do outro lado, os defensores da medida usavam como contra-argumento a constatação de que a redução da jornada foi compensada pela elevação das horas extras, por isso não teve impacto expressivo em termos de geração de empregos. A redução da jornada seria uma forma de repartir com os trabalhadores os ganhos de produtividade. Mas, é preciso dizer que os sindicalistas, na década passada, não haviam transformado a redução da jornada num tema prioritário da agenda sindical, uma vez que estavam concentrados em evitar demissões, defender benefícios adquiridos e, se possível, manter o poder de compra dos salários. É verdade que as centrais sindicais não deixaram de encaminhar propostas naquele sentido, mas não havia um entendimento que estabelecesse um denominador comum; nem mesmo a estratégia de garantir que o tempo de trabalho fosse, antes de tudo, objeto de regulação do poder público era consenso entre elas (*Silva, Terraza, Proni & Pochmann, 1999*).

Só em 2004 as centrais sindicais passaram a defender de modo unificado e mais enfaticamente o projeto mencionado, enaltecendo o oportuno avanço que representava para a melhoria das condições de trabalho e, principalmente, os ganhos que traria em termos de criação de empregos (conforme divulgado no *site* especialmente criado pelo Dieese: www.tempolivre.org.br). Por exemplo, o então presidente da Central Única dos Trabalhadores, *Luiz Marinho*, afirmava que a redução da jornada legal (sem perdas salariais) seria uma alternativa que poderia contribuir para a abertura de milhões de novos postos de emprego e para o crescimento do mercado interno. E o presidente da Força Sindical, *Paulo Pereira da Silva*, argumentava que mais tempo livre podia significar, inclusive, maior possibilidade do trabalhador estudar e se qualificar, aumentando sua capacitação profissional.

No campo acadêmico, esse debate também polarizou opiniões. Um segmento entre os especialistas no tema considerava que a política de redução da jornada de trabalho podia ser eficaz na diminuição do desemprego e como estímulo ao nível

geral de atividade econômica, favorecendo a demanda agregada e estimulando as empresas industriais a elevar a ocupação da capacidade instalada. Por exemplo, *Marcio Pochmann* (2002) dizia que essa política tinha sido implementada de forma exitosa em vários países e que havia três modelos de encaminhamento da questão: o modelo alemão (que por intermédio de agências governamentais facilita a redução da jornada nos contratos coletivos); o modelo francês (que fixou na legislação nacional a jornada semanal máxima de trabalho em 35 horas); e o modelo holandês (que alcançou a menor jornada anual de trabalho, estabelecida por acordos nacionais entre centrais sindicais, organismos patronais e governo). No Brasil, segundo o professor da Unicamp, deveria-se adotar como referência um tipo de intervenção pública mais próximo do modelo francês. Ele argumentava que, desde 1990, o Brasil vinha combinando o aumento do tempo de trabalho e a redução salarial com maiores ganhos de produtividade e que o crescimento do desemprego e a concentração da renda forçavam a estagnação da produção. Nesse sentido, a redução do tempo de trabalho tornava-se fundamental para conter o excesso de sobretrabalho, bem como para permitir um aumento do nível ocupacional com expansão da produção e controle dos preços.

Outro grupo de estudiosos do tema, contudo, discordava desta opinião. Na visão de *José Pastore* (2002), por exemplo, a experiência da França e de outros países europeus na redução da jornada de trabalho para enfrentar o desemprego mostrou-se pouco efetiva. De acordo com o professor da USP, a França já estava recuando na política adotada de estímulos para reduzir a jornada. Isto porque, embora o emprego tenha crescido levemente nos anos 2000 e 2001, tal desempenho positivo coincidiu com a aceleração do crescimento econômico francês naqueles anos. Nos primeiros dez meses de 2002, no entanto, o crescimento caiu e o desemprego passou de 8,5% para 9%, em pleno vigor da lei das 35 horas por semana. Isto indicava, segundo *Pastore*, a ineficácia da redução da jornada como alternativa para aumentar o nível de emprego no longo prazo. A melhor solução, para ele, seria avançar nas medidas que reduzem o custo do trabalho e aumentam a competitividade das empresas, como aquelas destinadas a flexibilizar as relações de trabalho.

Entre esses dois pólos, havia uma variedade de opiniões, o que torna a reconstituição do debate uma tarefa mais complexa (*Dal Rosso*, 1998a; *Calvete*, 2003). Segundo alguns, a redução da jornada de trabalho só seria viável se a economia brasileira voltasse a crescer de forma sustentada e se houvesse incentivos fiscais. Outros, mais céticos, diziam que o efeito da medida alteraria muito pouco o quadro do desemprego e que os ganhos ficariam restritos às categorias melhor organizadas dos trabalhadores. Talvez a maioria concordasse que os resultados efetivos de tal política dependeriam do desempenho global da economia e das formas de resposta das empresas ao novo quadro legal.

Vale registrar mais duas posições no debate. *Sadi Dal Rosso* (1998b), professor da Universidade de Brasília, defendia a redução da jornada como uma estratégia eficiente de combate ao desemprego, desde que acompanhada de um conjunto de medidas para evitar a precarização das relações de trabalho. O sucesso dessa política depende do entendimento entre os grandes agentes sociais, pois a maneira

como a redução do tempo de trabalho é negociada e implementada condiciona seu resultado. Além disso, dizia ele, um tempo menor de trabalho poderia contribuir para diminuir o grau de exploração e para sinalizar um tratamento mais humano na gestão do trabalho. Contudo, reconhecia que surge um impasse quando se coloca a questão de quem deve arcar com os custos da mudança (empresas, trabalhadores ou governo?). Por sua vez, para *Paulo Sérgio Fracalanza* (2001), da Unicamp, os efeitos imediatos de uma redução marginal da jornada de trabalho seriam apenas modestos. No entanto, a redução da jornada legal poderia contribuir para um crescimento mais rico em empregos (isto é, quando o crescimento fosse retomado geraria um volume maior de empregos, já que uma ampliação da produção exigiria maior número de trabalhadores, se não houvesse inovação tecnológica ou organizacional substantiva).

O importante é notar que se trata de um debate bastante polêmico entre acadêmicos e entre atores políticos, tanto no Brasil como em outros países, que tem mobilizado uma série de estudos e resultados em diferentes encaminhamentos (*Bosch*, 1999; *Grazia*, 2003). Evidentemente, em cada nação este debate apresenta traços particulares e tonalidades próprias, dependendo não só do ordenamento jurídico-institucional preexistente como também das peculiaridades do mercado de trabalho e da estrutura econômica.

Tendo em vista as especificidades nacionais, o *Dieese* (2004) publicou uma cartilha analisando as questões mais polêmicas sobre o tema com o objetivo de municiar as centrais sindicais de argumentos para o embate político. Entre as várias análises, destaca-se a refutação da tese de inviabilidade econômica da redução da jornada de trabalho na atual conjuntura. Resumindo, os argumentos que sustentam a possibilidade da redução da jornada sem prejuízo para a produção são os seguintes: a) a produtividade do trabalho mais do que dobrou na década passada; b) o custo horário do trabalho no Brasil é um dos mais baixos do mundo; c) o peso dos salários no custo total da produção é relativamente baixo; d) nos últimos anos, a flexibilização da legislação trabalhista, a introdução de novas tecnologias e as novas formas de gestão do trabalho intensificaram o ritmo de trabalho. Esta discussão é feita com maior profundidade na tese de doutorado de *Cássio Calvete* (2006), professor da PUC-RS e um dos responsáveis pela elaboração da cartilha do *Dieese*. Ele demonstra que os maiores obstáculos à aprovação do projeto não são de ordem econômica e sim política. E afirma que a luta pela redução da jornada não pode ser vista como uma panacéia para o problema do desemprego, mas que é um objetivo que pode ajudar a unir a classe trabalhadora em torno de uma ação pró-ativa no sentido do desenvolvimento social, quando a regra tem sido a fragmentação e a postura meramente defensiva dos sindicatos.

O problema das jornadas de trabalho extensas e do abuso das horas extras

Estabelecidas as linhas gerais do debate atual em torno da redução da jornada de trabalho legal, pode-se passar agora aos aspectos centrais do presente

artigo, ou seja, aqueles relacionados com a configuração do mercado de trabalho e a dinâmica ocupacional no Brasil. Duas questões devem nortear a análise. A primeira diz respeito à extensão da jornada e à ocorrência exagerada de horas extras: quais os determinantes de jornadas longas (ou curtas) e suas conseqüências? A segunda se refere aos diferenciais de horas trabalhadas semanalmente entre os ocupados: em que medida a jornada legal é capaz de regular a distribuição do tempo de trabalho?

O primeiro esclarecimento a fazer é que diferentes circunstâncias causam variações significativas de jornada de trabalho na população ocupada. De acordo com *Gonzaga, Leite e Machado (2003)*, são três os fatores que influenciam de alguma forma a determinação do número de horas de trabalho de um indivíduo: o nível de escolaridade, a composição familiar e a formalização do vínculo empregatício. O maior grau de instrução propicia melhores condições para uma jornada padrão de 40 a 44 horas e mesmo para jornadas curtas, ao passo que os ocupados com baixa escolaridade têm maiores chances de apresentar jornadas mais extensas. A estrutura familiar (tamanho, número de filhos, membros em idade ativa, razão de dependência) também exerce uma influência porque pode estimular uma inserção informal no mercado de trabalho, assim como a preferência de um membro da família por jornadas mais curtas ou mais longas, dependendo da necessidade de cuidar das crianças ou da presença do cônjuge. Por fim, uma inserção ocupacional baseada numa relação de emprego aumenta a chance de ocorrência de jornadas próximas do estabelecido pela legislação, ao contrário do que ocorre com trabalhadores por conta própria e com empregadores, que muitas vezes trabalham bem acima das 44 horas semanais.

Certamente, pode haver outros fatores relacionados com as características pessoais, difíceis de serem isolados a partir das estatísticas disponíveis sobre o mercado de trabalho. De qualquer modo, ainda conforme *Gonzaga, Leite e Machado (2003)*, alguns atributos pessoais dos trabalhadores expostos a jornadas extensas são bastante evidentes. Com base nas informações fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), chega-se a um perfil dos trabalhadores mais expostos a jornadas longas no qual predomina o homem com baixa escolaridade e pouca experiência profissional, chefe de família, que tem uma inserção ocupacional precária, inclusive em termos de rendimentos.

Contudo, não basta analisar as características pessoais dos trabalhadores para entender os fatores que diferenciam as horas trabalhadas. É mais importante examinar o funcionamento do mercado de trabalho, as necessidades das empresas e as normas legais que regulamentam a ação dos empregadores. Neste sentido, a análise elaborada pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura do Município de São Paulo (SDTS, 2004) indica que houve um uso mais intenso e recorrente das horas extras após a mudança estabelecida pela Constituição Federal de 1988. De fato, a legislação trabalhista permitiu uma jornada de trabalho que pode ser muito superior a 50 horas semanais, conforme o livre arbítrio do empregador, em razão da possibilidade de estender a jornada por meio das

horas extraordinárias. Em 2002, segundo o estudo mencionado, havia cerca de 31 milhões de ocupados em situação de "sobretabalho" (jornada acima das 44 horas semanais), o que correspondia a quase 40% do total dos ocupados. Note-se que cerca de dois terços destes ocupados com longas jornadas tinham uma relação de emprego (com ou sem carteira assinada), ao passo que pouco mais de um quarto eram trabalhadores por conta própria.

Em suma, os diferenciais em termos de jornada de trabalho decorrem, em grande medida, da forma como está estruturado e normatizado o mercado de trabalho no Brasil, uma vez que as possibilidades de jornadas mais extensas que as 44 horas semanais têm relação com as baixas remunerações de uma parcela muito grande dos trabalhadores e com a permissividade da legislação. Ainda que a hora extra seja remunerada com acréscimo de 50% ou mesmo 100% sobre o custo da hora ordinária, os baixos valores pagos pelo salário-hora acabaram tornando o uso deste expediente muito atraente e barato. É indubitável que a ocorrência exacerbada das horas extras, no Brasil, prejudicou a geração de novos postos de trabalho e, ao mesmo tempo, foi utilizada pelos trabalhadores como estratégia para compensar perdas salariais. Mas se deve registrar que, nos últimos anos, as grandes empresas têm procurado adotar o banco de horas para reduzir o pagamento de horas extraordinárias (e continuando a evitar a necessidade de contratações quando aumenta o nível da atividade econômica). Por outro lado, parcela significativa dos trabalhadores brasileiros não está submetida a uma relação de emprego e, portanto, a extensão da jornada nesse caso está diretamente vinculada com a natureza da atividade desempenhada e com as flutuações da renda aferida.

É evidente que a proposta encaminhada pelas centrais sindicais (Dieese, 2004), ao reforçar a tese de que devem ser impostas maiores restrições às horas extras, tem a preocupação de evitar que as empresas compensem a redução da jornada legal e não contratem novos empregados. Porém, diante dos distintos determinantes da jornada individual e das diferentes situações ocupacionais, é aconselhável maior cautela na projeção dos efeitos esperados de certas medidas.

Para que se possa obter uma compreensão mais ampla da problemática examinada até aqui, ou pelo menos para subsidiar com maior riqueza de informações o debate, é importante apresentar o quadro geral da situação recente da jornada de trabalho no Brasil. Na próxima seção, será realizada uma breve análise sobre a jornada efetivamente trabalhada, procurando-se enfatizar as diferenças de acordo com algumas situações típicas e mostrar como este quadro está associado com a questão da má distribuição da renda.

Diferenciais da jornada semanal de trabalho no Brasil

Como mencionado, apesar da legislação brasileira definir um teto superior para a jornada de trabalho contratual e limitar o número de horas diárias por trabalhador, há um número expressivo de pessoas que trabalham bem acima deste limite, assim como aquelas que declaram dedicar um número de horas semanais bem inferior ao

patamar médio registrado no mercado de trabalho brasileiro. Além disso, há diferenças significativas quando comparadas as jornadas médias de acordo com a categoria profissional ou o ramo de atividade, por exemplo. Por isso, é importante mapear as distintas situações ocupacionais que contribuem para diferenciar as jornadas de trabalho praticadas no País.

Para examinar as diferenças no que diz respeito às horas efetivamente trabalhadas, a melhor fonte de informação é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), que pergunta a todos os ocupados entrevistados o número de horas trabalhadas na semana. Essa informação será analisada de acordo com aspectos relacionados com a inserção ocupacional dos trabalhadores brasileiros.

Tabela 1
Distribuição, rendimento mensal e jornada semanal de trabalho dos ocupados por grande grupo ocupacional — Brasil: 2003

Grupamento Ocupacional	Distribuição	Rendimento	Rendimento	Jornada
	Relativa (%)	Médio (R\$)	Médio (s.m.)	Média (horas)
Membros das Forças Armadas	0,8	1.176,59	4,90	44,5
Dirigentes em Geral	4,9	2.053,97	8,56	47,4
Profissionais de Ciências ou Artes	6,2	1.695,92	7,07	35,9
Técnicos de Nível Médio	7,1	905,18	3,77	37,7
Trabalhadores em Serviços Administrativos	8,0	603,73	2,52	40,3
Trabalhadores da Produção Industrial	22,7	508,57	2,12	44,3
Vendedores e Trabalhadores do Comércio	10,2	429,36	1,79	41,4
Trabalhadores dos Serviços	19,2	323,68	1,35	40,1
Trabalhadores Agrícolas	20,9	379,32	1,58	34,9
TOTAL	100,0	625,82	2,61	40,1

FONTE: IBGE – PNAD

Obs: o salário mínimo na época da pesquisa (setembro de 2003) estava fixado em R\$ 240,00.

A primeira informação a ser destacada refere-se às diferenças de acordo com o grupo ocupacional. Em 2003, a jornada de trabalho média no conjunto dos ocupados situava-se em torno de 40 horas semanais. Entre os trabalhadores da produção industrial (23% do total) a jornada média era próxima do atual teto legal, ao passo que entre os dirigentes (5% do total) a jornada média superava 47 horas semanais e entre os profissionais de ciências ou artes (6% do total) a jornada média era de apenas 36 horas. Note-se que a jornada média mais baixa era a dos trabalhadores agrícolas (21% do total), possivelmente em razão da elevada proporção neste agrupamento de ocupados que trabalham para o autoconsumo.

A Tabela 1 mostra, também, que não há relação direta entre os diferenciais de remuneração mensal e de jornada de trabalho, quando observada a distribuição dos trabalhadores por grande grupo ocupacional. Por exemplo, os trabalhadores em serviços administrativos (8% do total) tinham rendimentos mensais bem maiores que os trabalhadores dos serviços (19% do total) — 2,52 salários mínimos contra 1,35 s.m. —, embora trabalhassem em média o mesmo número de horas semanais. Por outro lado, os profissionais de ciências ou artes tinham uma jornada média relativamente baixa, mas recebiam rendimentos médios relativamente elevados (7 s.m.), comparando com o conjunto dos ocupados. Além disso, os diferenciais de remuneração mensal eram muito mais expressivos que as diferenças de jornada de trabalho.

Tabela 2
Distribuição, rendimento mensal e jornada semanal de trabalho dos ocupados por ramo de atividade econômica — Brasil: 2003

Ramo de Atividade	Distribuição	Rendimento	Rendimento	Jornada
	Relativa (%)	Médio (R\$)	Médio (s.m.)	Média (horas)
Agricultura e Pecuária	20,9	379,32	1,58	34,9
Indústria de Transformação	13,6	676,61	2,82	42,2
Outras Atividades Industriais	0,8	1.135,11	4,73	43,2
Construção Civil	6,4	518,66	2,16	44,7
Comércio e Reparação	17,8	603,03	2,51	43,6
Alojamento e Alimentação	3,6	442,30	1,84	46,3
Transporte e Armazenagem	4,1	808,13	3,37	48,1
Comunicação	0,6	945,63	3,94	42,2
Serviços Financeiros e Imobiliários	2,1	1.234,54	5,14	41,4
Serviços Auxiliares da Atividade Econômica	4,8	1.111,06	4,63	41,4
Administração Pública	5,0	1.101,78	4,59	39,3
Educação, Saúde e Serviços Sociais	9,0	869,12	3,62	35,0
Outros Serviços Coletivos e Pessoais	3,7	559,66	2,33	36,8
Serviços Domésticos	7,7	228,60	0,95	38,0
TOTAL	100,0	625,82	2,61	40,1

FONTE: IBGE – PNAD

Quando examinadas as horas trabalhadas na semana de acordo com o ramo de atividade, mais uma vez se observam diferenciais expressivos (Tabela 2). A jornada média de trabalho mais alta, em 2003, era a dos ocupados em transporte e armazenagem (4% do total) e em alojamento e alimentação (3,6% do total) — 48 horas e 46 horas, respectivamente —, ao passo que os patamares mais baixos

estavam nos ramos de educação, saúde e serviços sociais (9% do total), outros serviços coletivos e pessoais (3,7% do total) e serviços domésticos (8% do total) — 35, 37 e 38 horas, respectivamente. Também chama atenção a menor jornada no setor agrícola (35 horas), já apontada anteriormente, assim como a jornada superior a 41 horas semanais nos serviços financeiros e imobiliários (2% do total), onde muitos trabalhadores deveriam, em tese, ter uma jornada contratual de 6 horas diárias (30 horas semanais).

Não surpreende o fato da maior remuneração mensal média no ramo de serviços financeiros e imobiliários (5,14 s.m.) contrastar com a baixa remuneração em serviços domésticos (menos de 1 s.m.). Mas, devem ser destacadas as baixas remunerações em alojamento e alimentação (1,84 s.m.) e na construção civil (2,16 s.m.) — bem menores do que a do conjunto dos ocupados —, que são ramos de atividade nos quais o alongamento da jornada costuma ser uma estratégia para elevar o rendimento individual.

Tabela 3
Distribuição, rendimento mensal e jornada de trabalho dos ocupados não-agrícolas por posição na ocupação — Brasil: 2003

Posição na Ocupação	Distribuição Relativa (%)	Rendimento Médio (R\$)	Rendimento Médio (s.m.)	Jornada Média (horas)
Militar	0,4	1.204,57	5,02	42,7
Funcionário Público Estatutário	7,9	1.114,35	4,64	37,2
Empregado Com Carteira	35,6	746,84	3,11	44,1
Empregados Sem Carteira	17,5	435,75	1,82	40,5
Trabalhador Doméstico Com Carteira	2,6	330,36	1,38	44,4
Trabalhador Doméstico Sem Carteira	7,1	190,90	0,80	35,7
Conta-Própria	21,5	618,72	2,58	40,7
Empregador	4,5	2.186,15	9,11	49,8
Não Remunerado	2,8	0,00	0,00	29,4
TOTAL	100,0	687,83	2,87	41,5

FONTE: IBGE - PNAD

Outra variável importante para diagnosticar os diferenciais em termos de jornada de trabalho é a posição na ocupação. Retirando-se da análise os trabalhadores agrícolas, nota-se inicialmente que a jornada média sobe um pouco para o conjunto dos ocupados (41,5 horas semanais). Tomando-se esse patamar com o ponto de referência, podem ser observadas as situações extremas: de um lado, os empregadores (4,5% do total) trabalhavam cerca de 50 horas por semana; de outro, os trabalhadores não remunerados (3% do total) despendiam menos de 30 horas. A jornada média dos empregados com carteira de trabalho assinada (36% do

total) equivalia ao teto estabelecido pela legislação (44 horas), sendo superior à dos empregados sem registro (17,5% do total) e à dos trabalhadores por conta-própria (21,5% do total), ambas em torno de 40,5 horas. E ressalte-se que, entre os empregados domésticos, o registro em carteira está associado a um expressivo diferencial de jornada (44 contra 37 horas).

Além disso, na Tabela 3 pode-se perceber que menos de metade (cerca de 47%) dos ocupados não-agrícolas tinham uma relação de emprego regulada por legislação (geral ou específica), em 2003. E que o registro em carteira geralmente estava associado a um rendimento médio bem superior ao declarado nas situações similares em que não tinha sido assinada a carteira de trabalho.

Tabela 4
Distribuição, rendimento mensal e jornada de trabalho dos empregados não-agrícolas por ramo de atividade econômica — Brasil: 2003

Ramo de Atividade	Distribuição Relativa (%)	Rendimento Médio (R\$)	Rendimento Médio (s.m.)	Jornada Média (horas)
Indústria de Transformação	20,2	693,45	2,89	44,1
Outras Atividades Industriais	1,4	1.181,35	4,92	43,3
Construção	6,2	474,73	1,98	44,7
Comércio e Reparação	19,8	506,89	2,11	45,3
Alojamento e Alimentação	3,9	391,24	1,63	45,0
Transporte, Armaz. e Comunicação	6,2	738,09	3,08	47,1
Administração Pública	10,1	1.105,33	4,61	39,3
Educação, Saúde e Serviços Sociais	16,5	770,55	3,21	35,2
Outros Serv. Colet. Sociais Pessoais	4,1	583,10	2,43	40,5
Demais Atividades	11,6	858,77	3,58	41,7
TOTAL	100,0	708,51	2,95	42,2

FONTE: IBGE - PNAD

Nota: exclui empregados domésticos

Como a relação de emprego é um pressuposto no debate sobre a redução da jornada legal de trabalho, na Tabela 4 são apontados os diferenciais setoriais de jornada entre os empregados (excluindo-se trabalhadores agrícolas e domésticos). Nota-se, inicialmente, que a jornada média para este conjunto mais restrito de ocupados eleva-se um pouco, ultrapassando 42 horas semanais. Também é fácil perceber em quais ramos de atividade a jornada média dos empregados estava próxima ou superava as 44 horas estabelecidas na legislação (reunindo cerca de 58% do total) e em quais ramos de atividade a jornada era claramente inferior a este patamar (correspondendo a 42% dos empregados brasileiros).

Deve-se acrescentar, ainda, que a remuneração média para o conjunto dos empregados aproximava-se de 3 salários mínimos, em 2003. Os diferenciais setoriais de rendimento acompanham o que foi apontado anteriormente. Em geral, os ramos onde os empregados recebiam, em média, salários mais baixos (alojamento e alimentação, construção civil e comércio e reparação) apresentavam elevada jornada semanal. Deve-se considerar que tanto o nível de remuneração como a jornada de trabalho dependem, em boa medida, do poder de barganha dos sindicatos em cada ramo de atividade (ou categoria profissional).

Voltando agora ao conjunto dos ocupados não-agrícolas, na Tabela 5 foram selecionadas 60 ocupações representativas (que reúnem cerca de 70% do total deste universo) para dar uma idéia da enorme diversidade de situações ocupacionais, que se expressa tanto na elevada desigualdade nos rendimentos como nos diferenciais de jornada do trabalho. As ocupações estão elencadas em ordem decrescente conforme a remuneração mensal média. A primeira observação a fazer diz respeito às variações encontradas. Os dirigentes de empresas e os médicos tinham um rendimento médio mais de catorze vezes superior ao dos empregados domésticos e serventes de obras, em 2003. Porém, é bastante provável que os ocupados de maior renda tenham declarado um valor bem inferior ao recebido e que, portanto, este diferencial fosse bem maior. Por outro lado, havia uma enorme diferença entre as jornadas médias de trabalho de músicos (20 horas semanais), de um lado, e de motoristas de caminhão (52,5 horas semanais), de outro.

Tabela 5
Participação, rendimento mensal e jornada de trabalho dos ocupados não-agrícolas para famílias ocupacionais selecionadas — Brasil: 2003

Ocupação	Participação	Rend. Mensal	Rend. Mensal	Jornada
	Relativa (%)	Médio (R\$)	Médio (s.m.)	Média (horas)
Dirigente de empresa (empregador)	0,99	3.425,40	14,27	51,5
Médico	0,42	3.391,36	14,13	37,0
Analista de sistemas	0,22	2.700,63	11,25	41,6
Professor de ensino superior	0,33	2.647,68	11,03	32,4
Advogado	0,64	2.382,22	9,93	38,0
Gerente, assessor, encarregado	1,18	1.847,30	7,70	44,7
Dirigente no serviço público	0,32	1.732,43	7,22	38,1
Pequeno empregador, chefe, administrador	3,26	1.717,21	7,16	49,0
Corretor de imóveis	0,25	1.483,52	6,18	43,0
Representante comercial, vendedor etc.	1,20	1.201,15	5,00	43,1
Programador, técnico em computação	0,23	1.141,41	4,76	42,2
Cabo, soldado (na polícia militar)	0,43	1.021,37	4,26	45,5

Ocupação	Participação	Rend. Mensal	Rend. Mensal	Jornada
	Relativa (%)	Médio (R\$)	Médio (s.m.)	Média (horas)
Desenhista, projetista	0,21	957,43	3,99	41,4
Motorista de caminhão	1,79	882,81	3,68	52,6
Técnico de controle de qualidade	0,15	819,52	3,41	44,5
Professor de ensino fundamental	1,17	804,07	3,35	30,1
Motorista de ônibus	0,53	783,52	3,26	47,8
Operador de máquina, torneiro	0,31	772,26	3,22	43,7
Mecânico de manutenção de máquinas	0,19	758,86	3,16	42,1
Secretária executiva	0,39	688,89	2,87	40,6
Auxiliar de enfermagem	0,75	676,39	2,82	40,3
Ajudante, assistente administrativo	2,88	677,15	2,82	39,1
Instrutor esportivo	0,15	660,97	2,75	31,6
Mestre de obras	0,86	627,58	2,61	45,8
Empilhador	0,20	608,89	2,54	46,0
Operador de máquina, soldador	0,37	607,32	2,53	44,5
Funileiro, serralheiro	0,64	598,33	2,49	45,0
Músico	0,16	595,96	2,48	20,2
Eletricista	0,39	589,65	2,46	42,5
Controlador de almoxarifado	0,82	570,22	2,38	44,1
Agente de segurança privada	0,63	569,59	2,37	45,7
Funileiro, pintor de automóveis	0,27	551,05	2,30	47,1
Eletricista de veículos	0,16	548,95	2,29	45,4
Mecânico de automóveis, ajudantes	1,10	539,92	2,25	45,8
Professor primário (sem diploma superior)	1,09	536,07	2,23	29,4
Secretário(a)	0,83	536,35	2,23	37,7
Operador de telemarketing	0,29	535,44	2,23	38,3
Marceneiro	0,60	530,95	2,21	43,7
Auxiliar de escritório	0,40	512,72	2,14	37,4
Atendente, balconista, bilheteiro	1,24	487,03	2,03	44,2
Balconista, vendedor	9,09	470,29	1,96	44,2
Pedreiro	2,95	462,24	1,93	45,3
Pintor, colocador de pisos	0,74	458,61	1,91	44,1
Inspetor de saúde pública	0,48	441,30	1,84	38,5
Recepcionista	1,01	439,75	1,83	39,4
Porteiro, vigia, guarda noturno	1,60	433,35	1,81	46,1
Cabeleireiro, manicure, massagista	1,59	431,44	1,80	37,2
Carpinteiro	0,26	429,32	1,79	43,4
Telefonista	0,25	421,14	1,75	37,7

Ocupação	Participação	Rend. Mensal	Rend. Mensal	Jornada
	Relativa (%)	Médio (R\$)	Médio (s.m.)	Média (horas)
Borracheiro	0,16	394,17	1,64	50,7
Garçon, barman	2,02	386,54	1,61	46,0
Artista plástico e similares	0,55	380,58	1,59	31,9
Padeiro, confeitiro, doceira	0,75	335,99	1,40	39,1
Cozinheiro, lancheiro	1,76	334,39	1,39	40,6
Ajudante de caminhão, carregador	1,18	317,56	1,32	42,8
Faxineiro, auxiliar de limpeza	2,88	315,66	1,32	40,2
Ambulante, comerciante conta própria	2,71	298,51	1,24	33,6
Costureira(o)	1,79	294,19	1,23	38,9
Servente de obras	2,03	258,49	1,08	43,6
Empregado doméstico	8,69	224,34	0,93	37,6
TOTAL	100,00	687,83	2,87	41,5

FONTE: IBGE - PNAD

A segunda observação se refere à dificuldade de estabelecer uma relação direta de causalidade entre o rendimento e a jornada de trabalho, uma vez que há exemplos de ocupações de alta renda com jornadas extensas e com jornadas menores, assim como no extremo oposto da lista, entre as ocupações de baixa renda, também se nota uma grande diferenciação de jornadas. De fato, havia ocupações com remunerações médias próximas e jornadas bem distintas, assim como ocupações com jornadas médias semelhantes e rendimentos médios bastante diferentes. Essa grande variedade de situações é consequência da maneira como o mercado de trabalho se estruturou no Brasil, sem uma preocupação da parte do poder público com a contenção de desigualdades de renda e com um conjunto extenso de trabalhadores por conta própria ou à margem das relações formais de emprego.

Para completar o diagnóstico dos diferenciais da jornada semanal no mercado de trabalho brasileiro, é conveniente agora fazer menção às desigualdades regionais. Como pode ser observado na Tabela 6, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, assim como nos Estados que compõem as regiões Sul e Centro-Oeste, os ocupados não-agrícolas apresentavam uma jornada em média um pouco superior às verificadas na maioria dos Estados do Norte e do Nordeste. Chama atenção, em várias Unidades da Federação, o fato de o número de horas efetivamente trabalhadas ser próximo ou inferior a 40 horas semanais, em 2003.

Além disso, na Tabela 6 pode-se também visualizar que eram bem maiores as diferenças regionais de remuneração média entre os ocupados não-agrícolas, com destaque para o Distrito Federal (5,25 s.m.) num extremo e Piauí (1,57 s.m.) e Ceará (1,64 s.m.) no outro. Note-se que São Paulo concentrava 26% dos ocupados não-agrícolas, com remuneração média em torno de 3,79 s.m. — duas vezes maior

que a registrada para Bahia, Pernambuco ou Pará. Em geral, nos Estados onde o rendimento médio era mais elevado a jornada média era relativamente maior.

Portanto, é provável que o problema da elevada ocorrência de trabalhadores com jornadas bem acima do limite das 44 horas não se manifeste com a mesma intensidade nas diferentes regiões do País; ao contrário, parece se concentrar em algumas áreas mais desenvolvidas. E é possível especular que em áreas menos dinâmicas o problema maior seja a elevada parcela de trabalhadores com jornadas menores, por falta de emprego regular.

Tabela 6
Distribuição, rendimento mensal e jornada de trabalho dos ocupados não-agrícolas por grande região e unidade da federação — Brasil: 2003

Grande Região e U.F.	Distribuição	Rend. Mensal	Rend. Mensal	Jornada
	Relativa (%)	Médio (R\$)	Médio (s.m.)	Média (horas)
Norte	6,0	520,38	2,17	41,1
Rondônia	0,6	604,95	2,52	41,9
Acre	0,2	639,40	2,66	40,7
Amazonas	1,3	586,98	2,45	41,3
Roraima	0,2	595,24	2,48	37,8
Pará	2,8	436,67	1,82	41,1
Amapá	0,3	742,10	3,09	43,2
Tocantins	0,6	517,85	2,16	39,8
Nordeste	21,6	428,23	1,78	39,8
Maranhão	2,3	416,00	1,73	41,1
Piauí	1,2	377,04	1,57	37,9
Ceará	3,8	394,42	1,64	40,2
Rio Grande do Norte	1,4	436,96	1,82	39,5
Paraíba	1,6	404,25	1,68	38,9
Pernambuco	3,6	441,38	1,84	40,8
Alagoas	1,1	457,94	1,91	38,7
Sergipe	1,0	456,01	1,90	39,2
Bahia	5,7	452,09	1,88	39,2
Sudeste	48,6	801,44	3,34	42,0
Minas Gerais	10,8	565,69	2,36	40,6
Espírito Santo	1,9	618,90	2,58	40,8
Rio de Janeiro	9,8	812,21	3,38	42,2
São Paulo	26,1	908,41	3,79	42,6

Grande Região e U.F.	Distribuição Relativa (%)	Rend. Mensal Médio (R\$)	Rend. Mensal Médio (s.m.)	Jornada Média (horas)
Sul	16,4	731,86	3,05	41,9
Paraná	6,2	708,56	2,95	42,4
Santa Catarina	3,7	785,70	3,27	42,1
Rio Grande do Sul	6,5	723,47	3,01	41,3
Centro-Oeste	7,5	753,38	3,14	42,5
Mato Grosso do Sul	1,4	616,97	2,57	42,4
Mato Grosso	1,4	690,08	2,88	43,1
Goiás	3,3	605,15	2,52	42,4
Distrito Federal	1,5	1.259,50	5,25	42,0
TOTAL	100,0	687,83	2,87	41,5

FONTE: IBGE - PNAD

Considerações finais

Procurou-se, neste artigo, mostrar a importância de examinar os fatores que atuam no sentido de diferenciar a distribuição das horas efetivamente trabalhadas no Brasil, enfatizando os aspectos que distinguem a inserção das pessoas no mercado de trabalho. Esperando contribuir para o debate sobre a redução da jornada de trabalho legal, procura-se agora acrescentar algumas considerações breves.

Em primeiro lugar, dadas as condições atuais, é preciso concordar que apenas uma redução expressiva e abrupta da jornada contratual poderia ter impactos significativos sobre o problema estrutural do desemprego. De fato, a redução da referência legal para 40 horas semanais, se implementada como uma medida isolada, teria um efeito em termos de geração de empregos bem menor do que aqueles que têm sido projetados, baseados em estimativas apressadas (veja-se a crítica feita por Calvete, 2006). E sequer alteraria a configuração do mercado de trabalho brasileiro. Ainda assim, a proposta das centrais sindicais, se implementada num cenário de crescimento econômico, poderia induzir vários efeitos bastante positivos no que diz respeito às relações de trabalho no País. E colocaria em discussão o tema crucial do papel do Estado nesta área vital (lembrando que o Estado é composto por três poderes autônomos, mas que devem atuar de modo convergente).

Em segundo lugar, fica claro que o limite estipulado pela Constituição Federal não tem o objetivo de homogeneizar as jornadas de trabalho praticadas no País, mas proteger os trabalhadores contra possíveis abusos cometidos pelos empregadores e tornar mais civilizadas as relações de trabalho (Ferreira, 2004). Neste sentido, é preciso considerar a importância de uma redução da jornada à luz da heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro (assim como das diferenças em termos de organização sindical e poder de negociação). As categorias profissionais mais vulneráveis ao processo de reestruturação produtiva e os segmentos mais

fragilizados diante do baixo dinamismo na geração de emprego e renda são aqueles que mais perderam com as alterações recentes nas relações de trabalho. Uma jornada legal de 40 horas talvez pudesse, por exemplo, ajudar os trabalhadores submetidos ao regime do banco de horas a recuperar a compensação salarial que recebiam por trabalhar além do horário regulamentar.

Em terceiro lugar, é conveniente ponderar sobre a importância das horas extras como forma de elevar o salário mensal. De fato, uma proposta de restrição ou eliminação do tempo de trabalho extraordinário dificilmente terá o apoio dos trabalhadores, se não for acompanhada de mecanismos que assegurem a elevação do piso salarial. Trata-se de incluir o debate sobre a redução da jornada e a restrição às horas extras no contexto maior da questão da distribuição da renda no País.

Em quarto lugar, lembre-se que uma parcela significativa dos trabalhadores brasileiros não está submetida a uma relação regular de emprego e, portanto, não tem uma jornada de trabalho pautada pelo que diz a legislação. Por sua vez, a falta de fiscalização governamental ou sindical nas pequenas e microempresas torna muito difícil fazer cumprir a lei (em geral, os funcionários que não recebem o pagamento por horas extras evitam recorrer à Justiça do Trabalho por medo de perder o emprego). Assim, em alguns ramos de atividade e em algumas ocupações se observa, claramente, um grau maior de vulnerabilidade no que se refere à definição da jornada de trabalho (alta porcentagem de trabalhadores com jornada extensa) e ao nível dos rendimentos (alta proporção de ocupados com baixa remuneração). Além disso, o problema da má distribuição do tempo de trabalho se manifesta com intensidade diferente quando comparadas as Unidades da Federação e é provável que nas grandes metrópoles a situação seja distinta da verificada em municípios menores, mais ligados às atividades agrícolas ou com organização mais tradicional das atividades de serviços.

Feitas tais ponderações, pode-se afirmar que a diversidade de situações ocupacionais e a elevada desigualdade nos rendimentos do trabalho tornam mais complexo o debate sobre mudanças na legislação referente à jornada, no Brasil, e tornam mais imprecisas as estimativas sobre os possíveis impactos positivos que poderia acarretar uma redução do teto legal para 40 horas semanais com restrição das horas extras, num quadro de baixo dinamismo na geração de emprego e renda. De qualquer modo, conhecer as características do mercado de trabalho brasileiro e os diferenciais que se manifestam sob diversas perspectivas parece ser um passo importante para discutir as razões que fazem a jornada de trabalho no País manter-se sistematicamente em patamares superiores aos encontrados em países mais desenvolvidos e socialmente menos desiguais.

Referências bibliográficas

- BOSCH, G. (1999) "Working time: tendencies and emerging issues". *International Labour Review*, v. 138, n. 2.
- CALVETE, C. S. (2003) "A redução da jornada de trabalho como solução do desemprego: o mito de Sísifo ou Prometeu?" In: *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia da Anpec*.

_____. (2006) *Redução da jornada de trabalho: uma análise econômica para o Brasil*. Campinas: Unicamp.IE (Tese, doutorado em Economia).

CNI. *Banco de horas / redução da jornada de trabalho: experiências, tendências, perspectivas e aspectos legais*. Brasília: CNI, Conselho Temático Permanente de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social, 1998, mimeo.

DAL ROSSO, S. (1998a) *O debate sobre a redução da jornada de trabalho*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho — ABET.

_____. (1998b) "A redução da jornada e o emprego". In: DIEESE (org.) *Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional*. São Paulo: Dieese.

DIEESE. (2004) *Reduzir a jornada é gerar empregos*. São Paulo: Dieese. Disponível em: <<http://www.tempolivre.org.br>>. Acesso em 1º.5.2005.

FERREIRA, J. O. de S. (2004) *A regulação pública da jornada de trabalho brasileira*. Campinas: Unicamp.IE (Dissertação, mestrado em Economia).

FRACALANZA, P. S. (2001) *Redução do tempo de trabalho: uma solução para o problema do desemprego?* Campinas: Unicamp.IE (Tese, doutorado em Economia).

GONZAGA, G.; LEITE, P. G. & MACHADO, D. C. (2003) "Quem trabalha muito e quem trabalha pouco no Brasil?" *Texto para Discussão* n. 471, Rio de Janeiro, Departamento de Economia da PUC-RJ, jan.

GRAZIA, G. R. (2003) *A redução e redistribuição do tempo de trabalho em questão*. São Paulo: USP.FFCLH (Tese, doutorado em Sociologia).

KREIN, J. D. (2003) "Balanço da reforma trabalhista do governo FHC". In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: IE. UNICAMP, 2003.

PASTORE, J. (2002) "Não há milagres". *Folha de São Paulo*, 23.nov.2002. Disponível em: <<http://www.tempolivre.org.br>>. Acesso em 25.5.2004.

POCHMANN, M. (2002) "O excesso ante o necessário". *Folha de São Paulo*, 23.nov.2002. Disponível em: <<http://www.tempolivre.org.br>>. Acesso em 25.5.2004.

SDTS. (2004) *Precarização das horas extras e desigualdade na distribuição do tempo de trabalho: um retrato do Brasil e das regiões metropolitanas*. São Paulo: Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura do Município de São Paulo, mimeo.

SILVA, I. F.; TERRAZA, M.; PRONI, M. W. & POCHMANN, M. (1999) "A jornada de trabalho no Brasil: o debate e as propostas". In: POSTHUMA, A. C. (org.) *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE. São Paulo: Ed. 34.

GASTO SOCIAL E DESIGUALDADE SOCIAL

Davi José Nardy Antunes^(*)

Uma discussão das mais controversas nos últimos anos diz respeito à desigualdade social gerada pelos gastos sociais. O argumento geral aponta o problema de o gasto social — por ser em grande medida universal — atingir mais as camadas "médias" que os verdadeiramente despossuídos, ampliando ainda mais a avassaladora desigualdade social existente no país. Logo, costuma-se argumentar que para se combater a desigualdade social no país, é preciso que os gastos sociais sejam redirecionados — *focalizados* — para as camadas de pessoas que não possuem absolutamente nada em detrimento das políticas universais que favorecem os segmentos enriquecidos.

O que se pretende neste artigo é desmistificar esta questão ao mostrar que sim, o baixo gasto social brasileiro é realizado majoritariamente com políticas universais; mas que isto não é contraditório com políticas focalizadas, necessárias para se atingir as parcelas mais desfavorecidas da população. Procura-se mostrar também que os supostos privilegiados não são assim tão privilegiados — na medida em que não teriam condições de arcar com os custos dos serviços à sua disposição. Dessa maneira, os problemas da desigualdade social brasileira divulgados pelos meios de comunicação em geral são ligados à:

- (1) brutal desigualdade existente entre a classe média-alta e os segmentos mais empobrecidos;
- (2) baixa renda *per capita*, que coloca o Brasil como um país relativamente pobre no cenário internacional.

Portanto, este artigo pretende defender uma maior igualdade social — quase que uma unanimidade na profundamente desigual sociedade brasileira — que provenha de uma melhora nas condições de vida dos mais pobres sem a desestruturação visível a que vem sendo submetida a classe média, isto é, se deseja que os mais empobrecidos subam de patamar ao invés das proposições muito em voga que apontam veladamente para uma redução da desigualdade via empobrecimento das camadas "remediadas".

Antes de qualquer coisa, é preciso discutir a questão do que vem a ser classe média no Brasil, o que ajudará muito a elucidar a questão. Se se faz somente uma análise crua dos dados sobre a renda no Brasil, dividindo-os em cinco ou dez grupos, tem-se por suposto que os grupos intermediários compõem a classe média.

(*) Professor do Instituto de Economia da UNICAMP, da FACAMP e pesquisador do CESIT/IE-UNICAMP. E-mail: <dna@eco.unicamp.br>.

Mas, na tradição do pensamento social, classe média é o segmento social composto pelos trabalhadores da burocracia estatal e privada, por profissionais liberais (médicos, advogados, etc.) e pequenos proprietários — portanto não proprietários de grandes empresas capitalistas nem trabalhadores da linha de produção, *i.e.*, operários⁽¹⁾. Dessa forma, a classe média é composta por pessoas que possuem esta inserção na estrutura ocupacional que, via de regra, ganham relativamente bem, ainda mais quando se compara com a renda *per capita* brasileira.

Desta feita, o que se vê é que a classe média não se encontra no meio da distribuição de renda do país mas sim acima, dado que abaixo dela se encontram não só os operários *strictu sensu* como também toda a massa urbana assalariada e os trabalhadores do campo. Se se soma àquele grupo os empresários e proprietários, chega-se a uma boa representação do que vem a ser a elite dirigente no país e sua base mais orgânica, o que nos dias atuais não ultrapassa os 20 milhões de pessoas (QUADROS, 2003).

Portanto, quando se passa a discutir a tremenda desigualdade social no Brasil, é preciso olhar para os diferenciais de renda entre este grupo de privilegiados e o restante da população de 180 milhões de habitantes, dado que a referida camada superior se apropria de aproximadamente 55% de todos os rendimentos disponíveis, sobrando pouco para ser dividido entre os 160 milhões restantes (QUADROS, 2003). É exatamente aqui que se situa o cerne da desigualdade que tanto facilita a vida dos membros do tope da sociedade: como o que sobra para a maioria da população é pouco, percebe-se que há muito espaço para se viver comodamente com uma gama sem fim de serviços baratos. Assim como também para se lucrar com os baixos salários pagos a quem consegue a duras penas se inserir no mercado de trabalho. O contraponto é gritante: a renda familiar de um membro da classe média é várias vezes superior ao dos pobres que estão à sua disposição oferecendo trabalho barato.

Essa desigualdade social tem raízes históricas profundas relacionadas tanto com a herança escravocrata e o grande latifúndio do Brasil Colônia — de grande funcionalidade para apropriação das riquezas da colônia — como com o desenvolvimento capitalista brasileiro, especialmente após o golpe militar onde o autoritarismo antipopular do regime ampliou enormemente o leque salarial através da política de arrocho salarial, do abandono do salário mínimo, da tributação regressiva e da perseguição aos sindicatos e movimentos sociais. É certo que a pesada herança do período colonial sempre precisa ser relevada, mas o grande dinamismo econômico brasileiro, especialmente ao longo dos anos 70, podia ter resgatado boa parte desta enorme dívida social se tivéssemos construído um Estado de Bem-Estar nos moldes do que foi feito na Europa do pós-guerra. Não é que o crescimento acelerado não tenha sido benéfico, já que a pobreza caiu quase que pela metade — de 68% em 1970 para 35% em 1980 (ROCHA, 2005) — mas é que o país ficou muito aquém de suas potencialidades, se destacando como um caso *sui generis*, dado que não

(1) *Wright Mills* (1946).

há país com o grau de industrialização semelhante ao do Brasil com tamanha desigualdade social.

Com a semi-estagnação da economia que vem desde o fim do regime militar, a melhora das condições de vida para a sociedade como um todo vai ficando cada vez mais distante. Na década de 1980, não bastasse a estagnação relativa da economia brasileira, o descontrole da inflação reduziu a margem de manobra do Estado e dificultou a ampliação dos gastos sociais. Ao mesmo tempo, com a inflação, fortaleceram-se as tendências instaladas após o golpe militar, aumentando a desigualdade social e a miséria, já que as classes sociais mais baixas não possuíam acesso aos mecanismos de indexação, ao passo que as classes médias e altas podiam proteger seus rendimentos aplicando no sistema financeiro nacional.

Já na década de 1990, diante da continuidade da relativa estagnação econômica e do aumento do desemprego (a partir de 1994, num contexto de controle da inflação), os problemas se acumulam: se até 1980 havia a expectativa de incorporação social via mercado de trabalho dinâmico, agora o que se vê é a impossibilidade da mobilidade social ascendente e a perspectiva da regressão social. As restrições ao crescimento econômico limitam a expansão do gasto social, dado o encilhamento do Estado brasileiro. A contração da atividade econômica limita as possibilidades técnicas de revisão da regressividade do sistema tributário. O desemprego enfraquece ainda mais os sindicatos e mina os esforços de democratização das relações de trabalho e de defesa dos interesses dos trabalhadores organizados. Isto é, as possibilidades de inserção via mercado de trabalho ficaram bloqueadas e esse contexto restringe as possibilidades de se implementar políticas sociais que efetivamente enfrentem a questão social.

Esse é o contexto em que se insere a questão da desigualdade no Brasil nos últimos anos. Entretanto, a discussão sobre a desigualdade social costuma deixar de lado a questão da baixa renda nacional por habitante. É certo que a desigualdade é gigantesca, mas a renda do país é insuficiente para se pensar em uma satisfação minimamente adequada das necessidades de sua população. Numa comparação internacional regularmente realizada pelo Banco Mundial (metodologia Atlas)⁽²⁾, o Brasil se situa apenas na posição de número 96, estando atrás de países como a Argentina (91), Chile (76), México (69) e até mesmo Botsuana⁽³⁾ (83). Com um patamar tão baixo de renda para cada habitante, fica difícil imaginar como seria possível prover uma vida digna a toda a população brasileira: a renda *per capita* brasileira (US\$ 3.090) é de menos da metade da média mundial (US\$ 6.280), quatro vezes menor que a da Coreia do Sul (US\$ 13.980) e treze vezes e meia menor que a dos Estados Unidos (US\$ 41.400).

(2) Através desta metodologia, o Banco Mundial tenta reduzir o impacto das variações do câmbio sobre a renda *per capita* ao considerar a taxa de câmbio média dos últimos três anos em relação ao dólar.

(3) Pequeno país da África com a economia baseada na extração de diamantes, Botsuana se tornou independente apenas em 1966 e possui 1,6 milhões de habitantes, dos quais 79,8% são analfabetos e 22% (350.000) estão infectados com o vírus da AIDS. Sempre que se discute a desigualdade social no Brasil se aponta que pouquíssimos países da África possuem distribuição de renda pior que a nossa, entre os quais Botsuana.

Tabela 1: Renda *Per Capita* em 2004, Países Selecionados (US\$)

País	Renda Per Capita (Atlas)	Posição Relativa	Renda Per Capita (PPC)	Posição Relativa
EUA	41.400	5	39.710	3
Alemanha	30.120	18	27.950	22
Coréia do Sul	13.980	49	20.400	43
México	6.770	69	9.590	80
Chile	4.910	76	10.500	75
Botsuana	4.340	83	8.920	83
Argentina	3.720	91	12.460	66
Brasil	3.090	96	8.020	86
Mundo	6.280		8.760	

Fonte: *World Development Indicators Database 2004, World Bank*. Elaboração Própria.

Quando se comparam os dados através do que é chamado de Paridade do Poder de Compra (PPC), uma tentativa imprecisa de se medir os diferenciais de custo de vida existentes entre os países, o Brasil sobe apenas 10 posições no *ranking* (86^o) mas sem ultrapassar seus vizinhos — mesmo a Argentina (66), que se recupera de uma crise gravíssima, detém um nível de renda 50% maior que o brasileiro, nesta forma de medição.

Além disso, pode-se perceber que nos últimos 25 anos o país vem perdendo posição relativa: nas tabelas da renda *per capita* (PPC) da *Penn World Tables*⁽⁴⁾ revelam-se pontos importantes sobre o tamanho real da renda *per capita* da economia brasileira desde 1950: percebe-se que o país ganhou posições sucessivamente a partir dos anos 60 (52^o), a despeito do aumento do número de países com números disponíveis. No entanto, de 1980 (42^o) para cá o país vem caindo sucessivamente de posição no ranking, tendo em 2000 (último dado disponível) a sua pior colocação desde o início da construção das referidas tabelas (57^o). E é de se esperar que a perda de posição relativa continue, dado que a taxa de crescimento real da economia brasileira neste novo milênio (cerca de 3% ao ano) não está nem entre as 140 maiores do mundo nos dias de hoje⁽⁵⁾.

O rendimento médio por habitante no Brasil é equivalente a aproximadamente R\$ 580,00 por mês, em termos reais. Posto isto, percebe-se que o nível de renda brasileiro é absolutamente insuficiente para prover um gasto social adequado aos enormes problemas sociais acumulados: mesmo com o Estado se apropriando de algo 35% da renda nacional (R\$ 203,00/mês *per capita*), seria impossível, p.ex., realizar um nível de gasto com educação e saúde equivalente ao de um país de renda média como a Coréia do Sul. Lá se gasta algo como R\$ 80,00/mês *per capita* com educação e R\$ 86,00/mês *per capita* com saúde, perfazendo um total de R\$ 166,00/mês por habitante. Se o Brasil fizesse um gasto com saúde e educação

(4) Dados elaborados pela Universidade da Pensilvânia. Eles abrangem o período de 1950-2000, o que permite interessantes comparações intertemporais. *Penn World Tables*, <<http://www.pwt.econ.upenn.edu>>.
(5) CIA *The World Factbook*, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>.

equivalente restariam apenas R\$ 37,00/mês *per capita* para gastar com habitação, transporte público, administração pública e, é claro, juros que, diga-se de passagem, consomem mais ou menos R\$ 67,00 por mês por brasileiro — muito mais que os R\$ 14,00 mensais efetivamente gastos com a educação por habitante, para ficar num simples exemplo⁽⁶⁾.

É certo que o gasto social com saúde e educação, para ficar nos exemplos mais discutidos de políticas universais, não atinge toda a população brasileira, ainda mais os mais pobres. Mas a retração do gasto social universal somente reduziria a desigualdade social brasileira ao tornar diversos segmentos “remediados”, segmentos empobrecidos: por exemplo, ao ser privado do acesso à saúde, ainda que o atendimento seja deficiente, diversos segmentos das classes médias passariam a ter que pagar para acessar serviços médicos, o que não seria possível com o baixo nível de renda percebido pelos mesmos. A desigualdade poderia até cair, mas à custa de um maior empobrecimento e de uma piora nas condições de vida de boa parte da população.

Nos últimos estudos divulgados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pelo Ministério da Fazenda, advoga-se que é urgente a redução dos gastos sociais universais, dado que estes só beneficiam os ricos — tidos como os 20% da população de rendimento mais elevado. Mas de acordo com os dados da PNAD de 2003 utilizados pelo documento do Ministério da Fazenda⁽⁷⁾, rico seria o brasileiro com rendimento *per capita* superior a R\$ 440,00⁽⁸⁾. Vê-se logo que o problema é mais complexo do que aparenta a argumentação de tais órgãos governamentais, dado que na melhor das hipóteses qualquer cidadão com este rendimento domiciliar *per capita* dificilmente pode ser considerado rico e sem dúvida alguma seria rebaixado a pobre se tivesse que arcar com despesas relativas à saúde⁽⁹⁾ e educação, para ficar nos exemplos já referidos.

Fica patente, portanto, que o problema da desigualdade no Brasil não está somente na enorme desproporcionalidade da apropriação da renda por parte das classes médias e altas vis-à-vis as classes mais desfavorecidas. Esse problema histórico é continuamente aprofundado pelos maciços gastos com juros realizados com uma ínfima parcela da população brasileira vis-à-vis os poucos recursos direcionados aos gastos sociais, sejam eles universais ou focalizados. Isto é, se há um corte de gasto público que poderia reduzir a desigualdade social, este é o gasto com juros: R\$ 120 bi em apenas 9 meses (janeiro-setembro de 2005) num país que,

(6) Os números do gasto social foram estimados com base nos dados elaborados pelo professor Denis M. Gimenez em sua ainda inédita tese de doutorado. Fica aqui o agradecimento pelo seu desprendimento.

(7) MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003).

(8) HOFFMANN (2004) tenta através de uma séria de manipulações estimar as subdeclarações presentes neste tipo de pesquisa, o que o leva a subir este limite para R\$ 778,00. Mesmo assim, é difícil considerar como rico alguém de rendimento *per capita* tão baixo.

(9) Segundo avaliação da Associação PRO TESTE (2004), o plano de saúde mais barato do país custaria para uma mulher de 25 anos em torno de R\$ 62,00 por mês, ou 8% da renda mensal do mais pobre entre os 20% mais ricos.

em um ano, gasta apenas R\$ 25,8 bi com educação e cultura e R\$ 6,5 bi com o bolsa-família⁽¹⁰⁾.

Dada a baixa renda *per capita* do país, se mostra absolutamente premente o crescimento econômico a elevadas taxas de modo a ampliar a renda disponível, sempre tendo em mente que os frutos deste crescimento precisam ser mais bem distribuídos que no passado. Com um maior nível de renda, a desigualdade social pode ser reduzida através da incorporação sistemática de novas parcelas da população a padrões de vida superiores, ou seja, a desigualdade diminui pela elevação e não pela piora das condições de vida da população.

Nesse sentido, a experiência histórica internacional aponta o *aumento dos gastos sociais* por parte do Estado como uma das principais formas de desconcentração da renda: onde a desigualdade diminuiu, isso ocorreu em grande medida porque o Estado ampliou a oferta de bens e serviços públicos e proveu redes de proteção e assistência social que contrabalançaram a tendência concentradora iminente ao crescimento econômico. Dessa forma, foi possível uma maior igualdade social ao se romper com os monopólios sociais da boa educação e da saúde adequada antes restritos a uma parcela diminuta da população — com a educação pública, gratuita e de qualidade e com o serviço de saúde gratuito.

E os efeitos do gasto público sobre a distribuição de renda foram ainda mais intensos onde a base de *arrecadação era mais progressiva*, isto é, a taxação era proporcionalmente maior para os mais ricos. Esta é outra das mais importantes formas de redução da desigualdade, por isso, não é de se estranhar que no Brasil a distribuição da renda antes de impostos seja muito parecida com a distribuição da renda após os impostos: como a nossa base tributária é fortemente vinculada a impostos indiretos — que cobram indistintamente os ricos e os pobres — e os impostos diretos são percentualmente pequenos e pouco progressivos, a arrecadação dos recursos fiscais pouco afeta a concentração da renda no Brasil. Nesse sentido, MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003) chega à mesma conclusão sobre o baixo impacto da tributação direta sobre a distribuição de renda; mas se esquece de dizer que o imposto de renda, que é o principal imposto direto, é pouco progressivo e responde por apenas 18,6% do total das principais receitas tributárias do país⁽¹¹⁾.

Outra forma de combate à desigualdade muito usada nos países bem-sucedidos na redução da desigualdade social são as políticas e instituições montadas para *regular o mercado de trabalho*: a proteção aos desempregados, a constante elevação dos salários mínimos, a defesa dos salários de base e a geração de emprego público que impedem que as pessoas trabalhem por salários indignos. Para finalizar, resta ainda dizer que a *redistribuição da propriedade rural e urbana* é uma forma também importante e apropriada de se diminuir a desigualdade social, dada a redução que provoca na desigualdade patrimonial.

(10) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, <<http://www.planejamento.gov.br>> e <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2005/resumo/desp_sociais_funcao.pdf>.

(11) Considerada aqui a arrecadação de todos os tributos federais somada à arrecadação do INSS e do ICMS em 2004.

Para se adotar tais medidas, no entanto, é indispensável o crescimento econômico acelerado. Quando se olha para a Europa, vê-se que, com o desenvolvimento econômico e a industrialização no pré-Primeira Guerra Mundial, o que se fazia era amainar um pouco a pobreza que se alastrava *pari passu* ao desenvolvimento industrial. Isto era feito, grosso modo, através de instituições de caridade e de gastos governamentais que davam pequenas quantias de dinheiro aos mais necessitados de modo que estes pudessem sobreviver às dificuldades tidas como momentâneas, dada a eventual possibilidade de o indivíduo se empregar num curto espaço de tempo.

Mas este tipo de política social, defendida veementemente pelos liberais de então, sempre foi muito criticada por apenas mitigar situações absolutamente catastróficas e por não dar condições de soerguimento para as pessoas afetadas. Em bom português, as políticas sociais congelavam uma situação de terrível exclusão social sem abrir perspectivas de inserção social para as massas de pobres na sociedade dita civilizada.

Boa parte das críticas a essa postura se consolidou no pós-guerra, onde ficou claro que não era aceitável que esta sociedade fosse tão dividida. Mas, dado o baixo crescimento econômico daquele momento, era muito difícil ampliar as políticas sociais que dirá então torná-las universais — não só pelas resistências ideológicas como pela ausência de recursos.

Portanto, no pós-guerra o Estado de Bem-Estar Social e o planejamento econômico foram se mostrando como alternativas não só em termos de incorporação social, mas também como motores do desenvolvimento econômico. Criar e generalizar escolas públicas, gratuitas e de qualidade assim como prover saúde pública decente e seguro-desemprego se mostraram como formas de permitir que as pessoas fossem incluídas na cidadania, ao mesmo tempo em que se criavam oportunidades de trabalho no setor público e se alavancava o desenvolvimento econômico através do aumento planejado do consumo e do investimento públicos. Como pode ser visto na tabela 2, a participação do Estado na renda nacional aumenta rapidamente ao longo do pós-guerra, mas as referidas economias crescem numa velocidade jamais vista (Tabela 3).

Tabela 2: Gasto do Governo como Porcentagem do PIB a Preços Correntes, Países Selecionados

	1880	1913	1950	1973
França	11,2	8,9	27,6	38,8
Alemanha	10,0	17,7	30,4	42,0
Reino Unido	9,9	13,3	34,2	41,5

Fonte: MADDISON (1995a).

Tabela 3: Renda *Per Capita** (US\$) e Variação %, Países Selecionados

	Renda <i>Per Capita</i> (US\$)				Variação %		
	1870	1913	1950	1973	1870-1913	1913-1950	1950-1973
França	1.542	2.878	4.147	10.514	1,46	0,85	2,19
Alemanha	1.366	2.737	3.600	10.899	1,63	0,64	2,61
Reino Unido	2.671	4.100	5.000	9.902	1,00	0,46	1,60

*Paridade do Poder de Compra de 1984.
Fonte: MADDISON (1995b).

Isto é, enquanto durante a Era Liberal de baixo gasto público (1870-1913) o país europeu mais bem sucedido dobrava a sua renda *per capita* em 43 anos, com o planejamento econômico e o Estado de Bem-Estar (1950-1973) a economia de pior desempenho dobrou e a mais exitosa triplicou sua renda *per capita* em apenas 23 anos.

Mas, por um lado, a implementação destas políticas não foi tarefa fácil, ainda mais se se imagina a Europa destruída após anos de guerra e privação. A generalização destas políticas teve que ser feita de maneira gradual, o que fez com que a exclusão fosse reduzida aos poucos, dadas as restrições do imediato pós-guerra. Mas à medida que o gasto público alimentava a demanda e esta por sua vez gerava mais impostos, os Estados Europeus iam crescentemente incorporando a população aos benefícios do Estado de Bem-Estar. Por outro lado, os setores mais excluídos da sociedade eram difíceis de serem atingidos, dado que se encontravam fora do alcance de qualquer instituição estatal. Dessa forma, as políticas públicas foram sendo expandidas através de diversas agências públicas com o auxílio dos sindicatos, dos movimentos sociais, enfim, de todos os meios que possibilitassem um maior alcance da inclusão social — inclusive através da concessão de benefícios do tipo dos programas de renda mínima.

Dessa forma, nota-se que o que ocorreu nos países desenvolvidos foi exatamente o oposto do que se propõe no Brasil: enquanto o objetivo lá era de ir incorporando as pessoas aos benefícios de uma sociedade cada vez mais enriquecida e capaz de prover mais adequadamente as necessidades mais elementares dos seus membros, dado o rápido crescimento da renda nacional. Aqui, entretanto, coloca-se uma falsa questão: políticas universais dispendiosas e ineficientes versus políticas focalizadas baratas e eficazes — só que ao se apresentar este falso dilema sempre se supõe que a economia permanecerá estagnada, que a dívida pública continuará demandando juros crescentes e que não há alternativa à política social que não a focalização.

Por isso, mas do que nunca se faz necessária a volta ao crescimento acelerado da renda *per capita*, característico da economia brasileira de 1930 a 1980 (média de 4,5% ao ano)⁽¹²⁾, que permita a expansão dos gastos sociais, a geração de emprego

(12) Dado do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), www.ibge.gov.br. Se considerado o crescimento da renda global, o crescimento brasileiro de 1930 a 1980 foi de 7,1% ao ano.

e construção de uma sociedade mais civilizada neste país. Caso contrário, parcelas cada vez menores da população poderão ter acesso aos cada vez mais precários serviços proporcionados pelo Estado, já que os pagamentos de juros são crescentes e demandam continuamente maiores fatias dos gastos governamentais, travando ainda mais o crescimento econômico acelerado e tornando qualquer gasto não-financeiro extravagante, nímio e ameaçador à frágil sustentabilidade desta estabilidade inaceitável.

Bibliografia

- HOFFMANN, Rodolfo (2004). *Distribuição de Renda no Brasil: Mudanças de 2002 para 2003 e a Delimitação dos Relativamente Ricos*. Mimeo.
- MADDISON, Angus. (1995a). *Monitoring the World Economy 1820-1992*. Paris: OCDE.
- _____. (1995b). *Explaining the Economic Performance of the Nations*. Vermont: Edward Elgar.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003). *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- PRO TESTE (2004). *PRO TESTE Planos de Saúde*, n. 30, Ano 3, outubro de 2004.
- QUADROS, Waldir José de (2003). *Aspectos da Crise Social no Brasil dos Anos Oitenta e Noventa*. Tese de Livre-Docência, IE/UNICAMP.
- ROCHA, Sonia (2005). *Pobreza no Brasil — Afinal, de que Se Trata?* Rio de Janeiro: FGV.
- WRIGHT MILLS, Charles (1946). "The Middle Classes in Middle-Sized Cities". *American Sociological Review*, vol. 11, n. 5, outubro de 1946.

2ª PARTE



Ematra XV
ESCOLA DA MAGISTRATURA

MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA, ESTADO E RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

José Otávio de Souza Ferreira^()*

Desde o início dos anos 1990, várias iniciativas de modernização da ordem econômica foram propostas no Brasil, sob o argumento de que era preciso adequar as instituições que regulam as atividades econômicas aos novos requisitos da concorrência capitalista. Entre outras medidas, aquelas destinadas à regulação do mercado de trabalho, e mais especificamente, as normas contratuais, individuais e coletivas que regem a relação de emprego, têm sido objeto de acirradas discussões. Durante o governo FHC, modificações pontuais causaram alterações profundas na regulação do trabalho nacional. Nos últimos anos, o debate sobre a reforma trabalhista recolocou em questão o papel do Estado e, em especial, as funções destinadas à Justiça do Trabalho.

Este texto visa apresentar algumas reflexões sobre as mudanças no papel do Estado em relação à organização econômica e social, desde os anos 90, e como isso se refletiu no mundo do trabalho, para melhor compreendermos os impactos da modernização tecnológica no setor terciário da economia brasileira sobre as relações de trabalho, o sindicalismo e a negociação coletiva.

Encontra-se dividido em quatro seções. A primeira mostrará como a crise econômica nos países centrais do capitalismo forjou novos arranjos sócio-econômicos, incentivando inovações tecnológicas e organizacionais por parte das empresas, com reflexos diretos na atuação reguladora do Estado e no mercado de trabalho. A segunda discutirá como essas mudanças influíram nas ações do Estado brasileiro, no tocante às relações de trabalho, ao sindicalismo e às negociações coletivas. A terceira, apresentará alguns reflexos dessas mudanças sobre o Poder Judiciário Trabalhista. Por fim, são feitas considerações finais referentes aos impactos de tais mudanças nas relações de trabalho presentes no setor terciário.

1. Crise e mudanças

Entendemos ser imprescindível, para este estudo, uma breve análise sobre os fatores que levaram as empresas a buscar uma modernização tecnológica e organi-

^(*) O autor é Juiz do Trabalho Titular da Vara de Mogi-Guaçu-SP, pós-graduado em direito processual civil pela faculdade de direito da USP, mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da Unicamp e membro do Conselho Deliberativo e de Programas da Escola da Magistratura da Justiça do Trabalho da 15ª Região — Ematra-XV.

zacional, como isso repercutiu no papel regulador do Estado, causando-lhe mudanças, e como tais mudanças refletiram no âmbito das relações de trabalho dos países de capitalismo avançado.

A partir dos anos 80, o objetivo das políticas econômicas dos países capitalistas centrais passa a ser a intensificação do combate à inflação através de políticas monetárias restritivas, do controle do déficit público e da abertura dos mercados, especialmente o comercial e o financeiro.⁽²⁾

Os principais resultados desta guinada de rumos na economia mundial foram a queda da inflação, o encarecimento do dinheiro, através de forte elevação das taxas de juros, acompanhados do crescimento da liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros domésticos, com a finalidade de atrair novos investimentos. Era a globalização financeira que se difundia no mundo capitalista.

Esse mercado financeiro globalizado e desregulamentado que se constituiu, passou a ser o centro de atração para a valorização do capital, alterando-se sua forma preferencial de acumulação, que migra da esfera produtiva para a financeira, em busca de lucros maiores e mais rápidos, submetendo toda a esfera produtiva a esta lógica, configurando uma nova ordem social, com sérias implicações para o mundo do trabalho.

Tais mudanças no nível macroeconômico refletiram rapidamente no nível microeconômico trazendo dificuldades de financiamento para as empresas, em uma época de fraco desempenho das taxas de crescimento da economia, de encarecimento dos custos de produção e de acirramento da competição trazida pela abertura dos mercados.

Para *Dedecca* (1999, p. 60) "a situação de instabilidade econômica exigia das empresas um processo de reorganização produtiva capaz de viabilizar, ao menos, a própria sobrevivência."

A partir desse contexto de busca de liquidez e de preferência pela valorização da riqueza no mercado financeiro global, do fraco crescimento da economia e do acirramento da competição intercapitalista, as empresas são impelidas a buscar novas formas de produzir e de organizar a produção, para que possam atrair capitais e financiamentos através do mercado financeiro, onde os juros ainda são os menores.

Dedecca (1999, p. 60) diz que "a reorganização das empresas nos países industrializados, após 1975, esteve sempre orientada pela tríade flexibilidade-competitividade-qualidade."

O grande desafio para as empresas era conseguir transformar custos fixos em variáveis, com ganhos no custo final do produto, sem se descuidarem da qualidade, para tornarem-se mais competitivas.

(2) Acreditava-se que a abertura comercial, em um cenário de restrição monetária e de déficit público controlado, levaria a um acirramento da competição inter-capitalista, com reestruturações produtivas que possibilitariam a queda dos preços nos diversos mercados, através de um processo que ficou conhecido como "desinflação competitiva". Já a abertura dos mercados financeiros apresentava-se como uma exigência para a atração de investimentos externos e de financiamento.

A busca da flexibilidade é realçada por *Standing* (1999), como o marco de um novo período que se inicia para o trabalho, onde sua regulação pelo estatuto, legal ou convencional, cede lugar à crescente regulação pelo mercado.⁽³⁾ Na verdade, há uma nítida e maliciosa confusão entre os marcos regulatórios que conferiam segurança ao mundo do trabalho e rigidez. Rígida passa a ser toda regra que a empresa não consegue alterar para atender o ritmo desejado da produção.

No pós-guerra, o mercado de trabalho sofreu um processo de institucionalização, onde as negociações e regulamentações de seu funcionamento foram delegadas a instituições representativas dos empregadores e dos empregados, como sindicatos, centrais sindicais e associações, com a participação do Estado, que produziram normas homogêneas para categorias profissionais ou setores da atividade econômica, com a predominante salvaguarda de interesses públicos ou coletivos dos trabalhadores.

Comentando este processo nos países centrais do capitalismo, *Dedecca* (1997, p. 84) afirma que "a crescente legitimação dos sistemas de negociação coletiva e da função reguladora das relações de trabalho exercida pelo Estado foi tomada como um processo de institucionalização do mercado de trabalho. Isto é, um padrão de relações caracterizado pelo estabelecimento de uma associação direta entre as partes envolvidas foi progressivamente deslocado por um outro, no qual as negociações eram feitas pelas representações políticas (instituições) dos atores, com a participação do Estado. A dimensão pública dessas relações predominou sobre a dimensão privada. Esse padrão de organização foi sistematicamente questionado pelas empresas a partir da segunda metade dos anos 70."

Tal questionamento incluiu fortes pressões políticas sobre os Estados para que se distanciassem ou fragilizassem suas atuações nos diferentes sistemas nacionais de relações de trabalho, de modo a favorecer as negociações diretas entre empresas e trabalhadores, valorizando a primeira como *locus* adequado para as tratativas negociais.

O quadro de relações de trabalho surgido desse novo contexto produtivo foi assim descrito por *Dedecca* (1999):

"Quanto às relações de trabalho, as empresas não somente forçaram a desarticulação do sistema anterior⁽⁴⁾, como agiram também no sentido de organizar regras próprias de utilização do trabalho, que fossem compatíveis com as novas condições econômicas. Dois foram os fronts de ação das empresas: O Estado, do qual objetivavam obter uma ação ativa no movimento de desregu-

(3) STANDING, G. (1999, p. 60): "In the 1980s and 1990s, security has been derided as the source of rigidity and dependency, while protective regulation have been regarded as supportable if and only if they demonstrably foster economic growth."

(4) DUNLOP, T.J. (1978), formula um conceito de sistema para o estudo das relações entre Estado, empresários e trabalhadores em países industrializados. Utiliza a denominação de sistema de relações industriais para estudar o relacionamento existente entre tais atores sociais, que interagem através de instituições que os representam, como organizações sindicais patronais e laborais, respeitando reciprocamente as normas, legais ou convencionais, então elaboradas.

lamentação das relações de trabalho, e as negociações coletivas, com o intuito de criar novas condições de relacionamento direto capital-trabalho.

As empresas, no campo das negociações coletivas, procuraram flexibilizar o uso do trabalho por meio de três vias de acesso:

- 1) recomposição de seu poder sobre a organização das suas estruturas ocupacionais, com o objetivo de ampliar a autonomia na alocação e mobilidade do trabalho nas plantas produtivas;
- 2) mudanças na forma de gestão e uso do tempo de trabalho, com a incorporação da flexibilidade e da modulação da jornada de trabalho; e
- 3) alteração das regras e normas de determinação dos salários, com crescente individualização do processo.⁽⁵⁾

A flexibilidade na utilização do trabalho materializa-se, principalmente, pela liberdade de contratar e demitir funcionários sem ônus ou limitações, onde a utilização de serviços terceirizados pelas empresas passa a ser largamente utilizada. Mas também significa uma maior mobilidade na utilização da mão-de-obra no interior da empresa sem a rigidez anteriormente existente, que vinculava tarefas, salários e jornada de trabalho de forma estável e regular, permitindo um maior controle dos sindicatos sobre o processo produtivo. Seu objetivo é favorecer a multi-funcionalidade laboral, onde o trabalhador individualmente ou em grupos, deve participar da organização da produção com o intuito de maximizar os resultados da empresa na busca de competitividade e qualidade. A contratação por prazo determinado, a demissão imotivada e o trabalho em células produtivas, onde cada trabalhador desempenha bem mais de uma função, são exemplos desse tipo de flexibilização.

(5) DEDECCA (1997, p. 36-37), que se refere ao conjunto de mudanças havidas na economia a partir da década de 70 como um processo de "modernização econômica", englobando a modernização tecnológica, a flexibilização das relações de trabalho e a modernização do aparelho do Estado, identifica sua ocorrência em três momentos distintos. "Um primeiro, logo depois do choque do petróleo de 1973, quando as economias desenvolvidas foram obrigadas a investir em programas de redução do consumo energético, em especial de petróleo. Nessa fase, o país que executou um ajustamento radical foi o Japão, em grande medida determinado pela sua excessiva vulnerabilidade em relação ao suprimento externo de petróleo. O segundo momento desenvolveu-se entre 1979 e 1984, durante os anos de recessão econômica criada pela política americana do dólar forte e pelo segundo choque do petróleo. Os Estados Unidos e as principais economias européias adotaram políticas de modernização econômica, com alterações nas funções reguladoras do Estado sobre a economia e o mercado de trabalho e também nas relações de trabalho, obtidas por modificações nos sistemas nacionais de proteção social e nos sistemas de negociação coletiva. Adotaram também programas de racionalização produtiva postos em marcha pelas empresas, orientados fundamentalmente pela incorporação rápida de novos equipamentos, pela desverticalização das unidades de produção e pelo redirecionamento dos grandes grupos no sentido das atividades e mercados considerados com melhores perspectivas. O último momento desenvolveu-se depois de 1985-86, mas sobretudo durante a recessão do início dos anos 90. Novas medidas de desregulamentação econômica e das relações de trabalho foram adotadas pelos governos, enquanto as negociações coletivas alimentaram um processo de descentralização (focalização) das relações de trabalho. Por outro lado, a modernização produtiva articulou a incorporação de novos equipamentos com a implementação de novos métodos de organização da produção. Essa onda de modernização estendeu-se a todos os países desenvolvidos, transbordando de maneira bastante limitada e desigual para os países em desenvolvimento."

Já a flexibilidade da remuneração⁽⁶⁾ foi alcançada através das novas formas de pagamento do trabalho que buscam uma desvinculação do rígido sistema anterior de remuneração de tempos pré-determinados de trabalho, como a semana, o mês, com reajustes salariais em percentuais uniformes, fixos e indexados, abrangendo uma categoria de trabalhadores e empresas, para novas formas de premiações por ganhos produtivos e pelo pagamento de resultados individuais e/ou coletivos, onde a participação nos lucros e resultados das empresas constitui um exemplo paradigmático.

A flexibilização da jornada de trabalho buscou adequar temporalmente a produção às flutuações da demanda, através de novos métodos produtivos e organizacionais relativos à utilização do tempo de trabalho contratado, em dois movimentos principais: por um lado, as empresas buscaram adequar a produtividade do ativo, através de um tempo maior ou menor de utilização dos equipamentos, de conformidade com o ritmo da demanda e, por outro, buscaram eliminar custos do trabalho desnecessários e ligados à jornada, como a eliminação de tempos mortos e de horas extras remuneradas, em busca de uma maior produtividade do trabalho por hora trabalhada⁽⁷⁾.

Dessa combinação surgiram e se difundiram novidades relativas à organização da duração do trabalho, como a anualização da jornada de trabalho, entre nós conhecida como banco de horas, a proliferação do trabalho em turnos ininterruptos de revezamento, o trabalho a tempo parcial, o trabalho em domingos, a diminuição e o fracionamento do período de férias, a diminuição dos descansos intervalares, a contratação por prazo determinado, com jornadas extravagantes, entre outras. Tais modificações praticamente destruíram aquele quadro homogêneo de organização da jornada laboral e da vida social dos trabalhadores, típico do sistema taylorista-fordista de produção e trouxeram a intensificação do trabalho.

Dentro dos diversos sistemas de relações de trabalho dos países industrializados, no final da década de 1970, a resistência apresentada pelos sindicatos de trabalhadores, com variações de grau e intensidade, viu-se fragilizada em face das políticas conservadoras de combate à inflação, com elevação das taxas de juros, diminuição dos níveis de investimentos, modernização tecnológica e organizacional das empresas, altos índices de desemprego e mudanças no perfil das contratações, que ocasionaram um processo de desagregação das ocupações homogêneas até então existentes e uma forte diminuição dos índices de sindicalização. A tabela abaixo compila dados sobre a evolução da taxa de desemprego e dos dias de greve no setor industrial de países capitalistas centrais selecionados:

(6) Um estudo acurado sobre este assunto é encontrado em TUMA (1999).

(7) Em nota de rodapé REBOANI & GARONA (1991, p. 53) explicitam os conceitos de produtividade por ativo, como sendo a relação entre valor agregado e efetivo empregado; e produtividade do trabalho por hora trabalhada como sendo a relação entre valor agregado e as horas efetivas trabalhadas.

Tabela I
Evolução na taxa de desemprego⁽¹⁾ e dos dias de greve no
setor industrial⁽²⁾ em países e em períodos selecionados

Países	1960/65		1975/80		1985/90	
	Desemprego/Greve		Desemprego/Greve		Desemprego/Greve	
Alemanha	0,6	18,3	3,2	44,1	5,9	4,1
Bélgica	2,0	63,0	6,4	195,8	10,8	—
Finlândia	1,8	143,7	4,4	520,7	4,9	343,2
França	1,7	146,3	4,6	154,2	9,1	34,7
Itália	5,1	648,4	6,6	940,0	9,6	218,3
Espanha	2,3	14,1	5,5	1.089,8	17,5	433,6
Suécia	1,6	3,8	1,9	220,3	2,4	121,2
Inglaterra	2,4	128,3	5,0	521,7	10,0	117,5
Total ⁽³⁾	2,1	1.165,9	4,8	3.686,6	9,0	1.272,6

Fonte: ILO (vários anos) Yearbook of Labour Statistics, OECD (vários anos) Economic Outlook, in Pochman, M. Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança: um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje. São Paulo, LTr, 1995, p. 46.

(1) em %; (2) em mil; (3) média para a taxa de desemprego e o valor absoluto total para os dias de greve.

É visível o crescimento da taxa de desemprego nos países capitalistas selecionados na década de 1970, em comparação com a década anterior, bem como sua elevação ainda maior na década de 1980. Por outro lado, os dias de paralização do trabalho em razão de greves aumentam de forma significativa na década de 1970 e regridem, drasticamente, na década de 1980, apesar do crescimento do desemprego, numa demonstração de retração da resistência sindical, minada pelo forte desemprego.

As organizações sindicais profissionais sentiram seu poder de resistência abalado pelo desemprego em massa, pelas políticas econômicas e sociais de cunho liberal adotadas pelo Estado e também pela desagregação das ocupações, em parte decorrente da externalização da produção praticada pela grande indústria, em parte decorrente da forte inovação tecnológica causadora da "destruição criadora" profetizada por *Schumpeter* (1961).

O Estado, premido por contenções fiscais, pela rigidez das políticas monetária e cambial, pelo custo do sistema de proteção social construído no pós-guerra e pelo desemprego crescente que agravava suas condições de arrecadação e financiamento do aludido sistema protetivo, cede às pressões empresariais para desregular o mercado de trabalho, favorecendo e incentivando a negociação coletiva descentralizada que, por sua vez, criou as situações e mecanismos necessários para a adoção do trabalho flexível.

2. As mudanças e o Brasil

O Brasil se inseriu no processo de globalização da economia nos anos 1990, após uma década de crise e de desencontros em relação à escolha de um projeto nacional de desenvolvimento.

Apesar do fraco desempenho da economia brasileira na década de 1980 é nela que se consolida o poder político do movimento sindical, constatando-se uma ampliação das negociações coletivas de trabalho, além de um aumento da taxa de sindicalização e do número de greves, com um início da participação institucional dos sindicatos na gestão política do Estado, em movimento contrário àquele ocorrido na Europa, em países centrais do capitalismo, onde o sindicalismo estava em crise.

Tal contraste encontra fundamento nos mecanismos de proteção da economia brasileira, cujo processo de modernização ocorria de forma lenta e em setores específicos, sem exposição à agressiva concorrência internacional; ao baixo nível de desemprego nacional verificado na maior parte da década de 1980, lastreado no lucro inflacionário das empresas e nos baixos índices de produtividade; e no processo de redemocratização do país.

Todavia, o governo Sarney com os sucessivos problemas econômicos enfrentados, não reuniu condições para levar adiante qualquer reforma significativa no sistema de relações de trabalho brasileiro, que voltaria a ser discutido por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte.

No foro Constituinte, os parlamentares decidiram encaminhar a discussão sobre o sistema de relações de trabalho em suas comissões e subcomissões temáticas, emergindo diversas posições teóricas moldadas pelas diversas composições de interesses. De um lado, aglutinavam-se os partidos e parlamentares que prestigiavam a unicidade sindical, a manutenção das contribuições sindicais compulsórias, a estrutura sindical, bem como o poder normativo da Justiça do Trabalho, porém, com um controle estatal mais tênue sobre a gestão dos sindicatos; e de outro, os defensores da liberdade e autonomia sindical.

O processo constituinte depurou as posições contrapostas e "o resultado do debate constitucional foi francamente favorável à eliminação dos mecanismos de intervenção na vida política e administrativa dos sindicatos e à preservação dos fundamentos do modelo sindical oficial, refletindo uma coalizão de interesses na qual estava representada a maioria das federações e confederações, patronais e de trabalhadores, a USI e a CGT, incluindo aí as lideranças emergentes do *sindicalismo de resultados*. A CUT — que defendia um regime de liberdade sindical com base em uma extensa legislação de sustento —, foi isolada e sofreu uma derrota, mas seus próprios dirigentes reconheceram o pouco empenho da central nessa matéria." (OLIVEIRA: 2002, p. 288-289)

A Constituição Federal de 1988, ao contrário da tendência desreguladora e flexibilizadora que já imperava nos países de economia avançada, numa demonstração de força política da classe trabalhadora, elevou à categoria de direitos sociais,

importantes direitos trabalhistas, individuais e coletivos, albergados em seus artigos 7 a 11, os quais não cabem aqui enunciar.

Entretanto, a nova carta política, atendendo aos apelos conservadores dos empresários e de parte expressiva do movimento sindical, ao mesmo tempo em que consagrou a liberdade sindical, deixou intocada a unicidade sindical por categoria na base territorial mínima equivalente à área de um município, manteve e ampliou as contribuições sindicais pecuniárias compulsórias, bem como manteve intocado o poder normativo da Justiça do Trabalho, fatores que limitam a eficácia do processo de negociação coletiva entre os atores sociais.

Em resumo, se por um lado a Constituição Federal de 1988 trouxe significativos avanços para as relações de trabalho no Brasil, por outro, pecou pela timidez com que reestruturou as relações de trabalho, em especial o movimento sindical, mantendo intactos mecanismos que desestimulam a negociação coletiva e a atividade sindical.

A década de 90 inicia marcada pelo resultado da eleição direta à Presidência da República de 1989, que elegeu como chefe de Estado e de Governo Fernando Collor de Mello, lídimo representante de parcela conservadora da sociedade brasileira. Assim, não tardaram a chegar ao Brasil as mudanças econômicas já presenciadas nos países de capitalismo central, cujos pressupostos básicos eram a diminuição da participação do Estado na economia, a abertura e a desregulamentação dos mercados, com vistas à constituição e desenvolvimento de um mercado financeiro alinhado com os países capitalistas do mundo desenvolvido, capaz de eleger e direcionar os investimentos mais lucrativos e, portanto, mais eficientes e adequados, segundo a lógica do capital.

As mudanças de paradigmas de conformação e atuação do Estado em relação à economia trouxeram mudanças significativas para a sociedade brasileira, em especial para as relações de trabalho, com forte impacto na dinâmica do movimento sindical e das negociações coletivas de trabalho, na década de 90.

Mudou o sistema de crenças em relação ao Estado. Fortes e novos questionamentos surgiram em relação ao seu papel frente aos problemas sociais e econômicos, ao seu tamanho e, principalmente, ao tamanho de seus gastos, acarretando profundas mudanças na definição do espaço público-privado, com reflexos decisivos para o campo das políticas públicas⁽⁸⁾. Era a contra-revolução liberal que ganhava espaço no cenário político nacional.

No âmbito das relações de trabalho brasileiras, tais mudanças foram internalizadas como imperativo de flexibilização e desregulamentação das relações laborais, com forte apelo à negociação coletiva direta entre empresas e empregados ou seus respectivos sindicatos.

Logo em 1991, o governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 821/91, que "dispunha sobre organização sindical e negociação coletiva, pre-

(8) Para uma melhor compreensão e análise sobre o tema políticas públicas, vide MÜLLER, P. (1990).

tendendo regulamentar o art. 8º da Constituição Federal. Esse projeto atribuía poder ao Ministério do Trabalho e Previdência Social para o reconhecimento do sindicato como representante legal da categoria, para dirimir controvérsias sobre enquadramento e para baixar instruções sobre representatividade sindical. Previa, ainda, a obrigatoriedade da participação sindical nas negociações coletivas, diretamente ou por credenciamento específico; a determinação pela Justiça do Trabalho do retorno à negociação, em qualquer tempo, quando não fossem considerados esgotados os esforços de autocomposição de interesses; a possibilidade de flexibilizar direitos por meio de negociação coletiva e de substituir o contrato individual pelo contrato coletivo flexibilizado; a limitação de vigência dos instrumentos normativos até seis meses após o seu vencimento; a regulamentação da representação na empresa por meio de convenção ou acordo coletivo e a limitação de suas atribuições à implementação da PLR; a aquiescência do trabalhador, manifestada perante a empresa, para o desconto de contribuição sindical; a restrição do papel do sindicato como substituto processual; a limitação de garantia de emprego ao número de 24 diretores sindicais; e a aplicação de multas por condutas obstativas à negociação coletiva." (OLIVEIRA: 2002, p. 296-297)

Mencionado projeto foi desmembrado em dois e alterado pelo próprio governo e, mesmo assim, ambos foram rejeitados pela comissão de trabalho, administração e serviço público da Câmara Federal, que apresentou dois substitutivos que praticamente o desfiguraram. Tais fatos, somados ao processo de *impeachment* do Presidente Collor levaram ao abandono do projeto e substitutivos em trâmite na Câmara Federal, fazendo com que o Poder Executivo nomeasse, em junho de 1992, uma Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, com o intuito de revitalizar as propostas contidas no mencionado Projeto de Lei n. 821/91.

O trabalho da mencionada comissão foi concluído já no governo do Presidente Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Mello, em novembro de 1992, ocasião em que o Ministro do Trabalho, da época já sinalizava para a adoção do contrato coletivo e um profundo debate sobre as relações de trabalho.

No dizer de *Siqueira Neto* (1996, p. 234), "a congregação dos princípios e normas destacados dos Anteprojetos de Relações Coletivas e Individuais do Trabalho, demonstram de maneira incontestável a continuidade da idéia meramente desregulamentadora do antigo projeto de Lei n. 821."

Seguiu-se um longo debate sobre relações de trabalho e contrato coletivo a partir do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, realizado entre os meses de setembro e dezembro de 1993, nas diversas regiões do país, culminando com um documento final elaborado pelo conclave sindical, que ao reconhecer o caráter corporativista e ultrapassado do sistema de relações de trabalho brasileiro, indicou em seus §§ 5º e 6º, a necessidade:

- a) da negociação entre as partes sem a interferência compulsória de terceiros, inclusive do setor público;
- b) de espaços para o exercício da negociação de formas alternativas e aplicação de normas sem a desregulamentação do direito;

- c) da manutenção da competência da Justiça do Trabalho para julgamento dos dissídios coletivos de natureza jurídica;
- d) de que os conflitos de interesses e dissídios coletivos de natureza econômica somente sejam examinados pela Justiça do Trabalho mediante provocação das partes de comum acordo, sendo a decisão proferida de caráter irrecorrível;⁽⁹⁾
- e) de que as normas coletivas permaneçam em vigor até que as posteriores as renovem, alterem ou suprimam;
- f) de que a competência da Justiça do Trabalho no julgamento de conflitos de natureza jurídica também se estenda ao setor público;
- g) de adoção dos princípios de plena liberdade sindical e direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho;
- h) de adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes com o necessário aparelhamento do Ministério do Trabalho, no sentido de estimular e sustentar o efeito da livre negociação e o conseqüente compromisso com a aplicação do objetivo negociado;
- i) de um período de transição entre o sistema atual e o modelo moderno e democrático de relações de trabalho que se pretende construir.⁽¹⁰⁾

O aparente consenso manifestado no documento acima transcrito não chegou a se traduzir na sonhada reforma do sistema de relações de trabalho nacional e a evolução dos debates evidenciou os diferentes objetivos das propostas existentes que “visavam ora a adoção de novos instrumentos de representação coletiva e de contratação articulada, ora a desregulamentação e o aumento da flexibilidade das relações de trabalho, ora a simples preservação do sistema de relações de trabalho.” (OLIVEIRA: 2002, p. 306)

Sobreveio o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tornando-se vencedora a proposta de desregulamentação e de flexibilização das relações de trabalho. Tal governo, praticamente, abandonou o diálogo institucional sobre a reforma do sistema nacional de relações de trabalho e submeteu tal debate aos ditames da política econômica neoliberal então em curso, buscando reformas trabalhistas pontuais, elegendo políticas de formação profissional como foco das atenções do governo, com um discurso que imputava aos trabalhadores a culpa pelo desemprego, já que lhes faltava capacitação profissional para enfrentar o *novo mercado de trabalho*.

“Sob o governo FHC a política trabalhista esteve, de início, subordinada à busca da estabilidade econômica. Tratava-se de conter a qualquer custo as demandas salariais e de minar as pressões sindicais, além de ampliar a flexibilidade das condições de contratação, remuneração e uso da força de trabalho.” (OLIVEIRA: 2002, p. 309)

(9) O art. 114, § 2º da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, consagrou esta antiga reivindicação do movimento sindical, muito embora haja interpretações diversas sobre o alcance desta norma.

(10) *Apud Siqueira Neto* (1996, 237-238).

Uma das primeiras medidas do novo governo, vinculadas ao plano real de estabilidade econômica, foi a proibição de negociações coletivas que previssem mecanismos de correção salarial automática, com base em índices de preço, ou que concedessem aumentos de produtividade desvinculados de parâmetros objetivos, em qualquer hipótese, com deduções de eventuais aumentos concedidos anteriormente à data-base.⁽¹¹⁾

Nesse contexto, a Justiça do Trabalho foi um importante instrumento de efetivação do plano de estabilidade econômica do governo, ao mesmo tempo em que teve esvaziado o seu poder normativo com a proibição de aplicar aumentos salariais indexados, e de conceder aumentos salariais desvinculados de índices objetivos de produtividade. Além disso, medidas provisórias complementares ao “plano real” atribuíram efeito suspensivo aos recursos das decisões normativas da Justiça do Trabalho, “na medida e extensão conferidas em despacho do Presidente do Tribunal Superior do Trabalho.”⁽¹²⁾

A partir daí, o governo passou a regular questões trabalhistas através de Medidas Provisórias, sem prévia discussão ou debate com os atores sociais envolvidos, valendo-se de arranjos políticos baseados em interesses de grupos e partidos políticos para conseguir as mudanças propostas, alinhadas com a política econômica nacional.

No fim do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, em 1998, em um cenário de crescimento econômico baixo e desemprego crescente, o governo adotou uma série de medidas, apostando na flexibilização e na precarização das relações laborais como política geradora de novos postos de trabalho.

O governo chegou a apresentar uma proposta de emenda constitucional para modificar alguns pontos dos arts. 8º, 111 e 114 da Constituição Federal, através da PEC n. 623/98, todavia, pontos como a filiação sindical facultativa e a falta de clareza sobre uma legislação sindical de sustento que garantisse o direito de greve, a organização sindical no local de trabalho, o acesso às informações da empresa, a estabilidade aos dirigentes sindicais, entre outras matérias, provocou reações de resistência dos atores sociais e certo recuo do governo no tocante à reforma trabalhista.

O segundo governo do Presidente Fernando Henrique iniciou com uma forte crise cambial que levou a uma maxidesvalorização da moeda e à adoção do câmbio flutuante, continuando a figurar o ajuste fiscal e o controle da inflação como alvos principais das políticas do governo.

A gravidade da crise econômica e social restringiu o campo de manobra do governo para implementar mudanças impopulares que restringissem direitos dos trabalhadores, enfraquecendo a agenda oficial de reformas, deixando de ser a reforma trabalhista prioritária.

(11) Tais mudanças foram introduzidas pela Medida Provisória n. 1.053, de 30.6.1995.

(12) Nesse sentido, o art. 14 da Medida Provisória n. 1.488, de 7.6.1996, entre outras.

No fim do último governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso ocorreu a última tentativa de mudar de maneira pontual, mas significativa, a regulação do trabalho no Brasil, sem mexer no sistema sindical; o governo propôs a alteração do art. 618 da CLT, para que o "negociado" prevalecesse sobre o "legislado" na esperança de que o exercício dos direitos sociais insculpidos no art. 7º da Constituição Federal e daqueles direitos trabalhistas regulados pela CLT, pudessem ser amplamente flexibilizados pelas negociações coletivas de trabalho.

Se por um lado o governo não conseguiu a aprovação de uma regulação que privilegiasse o "negociado" sobre o "legislado", por outro lado seus efeitos foram sentidos nas negociações coletivas e em alguns julgados trabalhistas, não conseguindo o movimento sindical refrear esta tendência que, de forma ilegal, vem se implantando no país.

O governo FHC não só abandonou o debate e a discussão institucional sobre a reforma trabalhista, incluída a das relações de trabalho e sindical, como lançou mão de reformas legislativas pontuais para flexibilizar direitos, além de incentivar interpretações jurídicas favoráveis à prevalência do "negociado" sobre o "legislado", especialmente a partir dos incisos XXVI, VI, XIII e XIV da Constituição Federal.

O perfil das reformas trabalhistas da década de 1990, aliado ao fraco desempenho da economia brasileira, com um índice crescente de desemprego, resultou na fragilização do movimento sindical, com reflexos diretos na forma e conteúdo das negociações coletivas, merecendo registro o crescente número de negociações descentralizadas para temas como participação nos lucros e flexibilização da jornada, entre outros, assim como o ajuste de cláusulas contrárias às normas da CLT.

"No grupo de cláusulas referentes às questões sindicais, é nítida a dificuldade de negociação de mecanismos que visem atenuar o desequilíbrio entre as partes nas relações trabalhistas, sendo praticamente ausentes cláusulas que se reportem à organização dos trabalhadores no local de trabalho e ao acesso dos sindicatos às informações da empresa."⁽¹³⁾

Nem mesmo a significativa vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002 foi suficiente, até o presente momento, para concretizar uma reforma sindical madura, capaz de contribuir para o fortalecimento do sistema de relações de trabalho nacional, o que demonstra não ser esta uma tarefa tão fácil e nem tão desejada pela classe política dominante.

3. O judiciário trabalhista em face das mudanças

Também o Poder Judiciário foi alvo de constantes ataques e passou a sofrer pressões políticas por mudanças estruturais.

Logo no início da década de 1990 passa a tramitar no Congresso Nacional uma emenda à constituição, recentemente promulgada, visando reformar o Poder Judiciário.

(13) Pesquisa DIEESE 15, p. 59.

Os objetivos da "Reforma do Judiciário", como ficou conhecida referida emenda, eram conferir maior celeridade, transparência, segurança e eficiência às decisões judiciais, por um lado, e um maior controle sobre a administração dos Tribunais, por outro lado, além de estabelecer um controle ético-disciplinar mais efetivo sobre os membros deste Poder.

Para boa parte dos economistas, a morosidade e a falta de transparência das decisões Judiciais, aliadas ao seu alto custo e à ausência de fiscalização de seus membros, espelhavam uma notória falta de racionalidade administrativa que pesava sobremaneira no chamado "Custo Brasil", afugentando investimentos estrangeiros.

Com este espírito, a Emenda Constitucional n. 45/2004 trouxe inovações como a Súmula vinculante e o Conselho Nacional de Justiça. A primeira, destinada ao controle das decisões judiciais que envolvam matéria constitucional, reiteradamente decididas pelo Supremo Tribunal Federal, e o segundo, ao controle administrativo externo dos Tribunais e à fiscalização ética-disciplinar dos Juízes.

A súmula vinculante aumentou o poder político da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e diminuiu o poder de vocalização dos Magistrados de graus inferiores na formação da mesma jurisprudência, contrariando a proposta da Magistratura Brasileira consistente na adoção da súmula impeditiva de recursos, que apenas obstaría as partes de recorrer quando a decisão proferida pelos Juízes de graus inferiores estivesse de conformidade com as súmulas do Supremo Tribunal Federal, mecanismo que poderia evidenciar eventual descompasso entre uma ou outra súmula e o pensamento majoritário da Magistratura Nacional, possibilitando sua revisão, além de estancar o número abusivo de recursos infundados hoje existentes.⁽¹⁴⁾

Para a Justiça do Trabalho, foram inúmeras as propostas de reforma, que chegaram a oscilar, durante a década de 1990 até a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004, entre a sua extinção e a ampliação de sua competência.

Para relembrarmos os extremos, quando o então deputado Aloísio Nunes Ferreira foi o relator da reforma, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, chegou a propor a extinção da referida Justiça Especializada, passando os conflitos trabalhistas e sindicais a serem apreciados pela Justiça Federal Comum. Já no texto promulgado da reforma, após cerca de treze anos de tramitação, a Justiça do Trabalho não só foi mantida, como também foi prestigiada com um aumento significativo de sua competência material para julgar dissídios individuais decorrentes da relação de trabalho, entre sindicatos, entre sindicatos e associados, etc.

No tocante ao Poder Normativo, houve uma profunda mudança e um esvaziamento da atuação da Justiça do Trabalho na composição dos dissídios coletivos. O Judiciário Trabalhista que podia criar normas para compor um determinado dissídio de natureza econômica, mediante provocação do sindicato patronal ou profissional, após frustrada a negociação coletiva, passa a agir apenas quando as partes assim

(14) Só o tempo poderá dizer se as súmulas vinculantes servirão apenas para racionalizar o uso do poder judiciário ou se também resultarão em um importante ponto de sustentação das decisões políticas do governo, servindo para forjar um Judiciário menos independente e mais sensível às leis do mercado.

convergirem e, de comum acordo, ajuizarem dissídio coletivo (art. 114, § 2º da Constituição Federal). Em casos de dissídios de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse Público, também o Ministério Público estará legitimado a ajuizar o dissídio de greve (art. 114, § 3º da Constituição Federal). Embora existam acirradas discussões doutrinárias sobre a interpretação das mudanças introduzidas pela reforma do judiciário no tocante ao exercício do Poder Normativo, parece-nos que a intenção do legislador constituinte foi mesmo a de restringi-lo, reduzindo-o a uma espécie de "arbitragem Estatal", como já havia sido proposto pelo Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, citado anteriormente.

A verdade é que o Poder Normativo da Justiça do Trabalho perdeu forças com as normas que deram sustentação ao Plano Real, proibindo mecanismos de correção salarial automática, com base em índices de preço, bem como aumentos de produtividade desvinculados de parâmetros objetivos. Também a pressão das empresas por negociações coletivas descentralizadas e a baixa capacidade de resistência dos sindicatos acabou por esvaziá-lo.

A valorização das negociações coletivas de trabalho, a partir de interpretações judiciais do art. 7º, XXVI da Constituição Federal, que diz ser direito dos trabalhadores urbanos e rurais o "reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho", acabou por admitir negociações que praticamente derogavam normas de ordem pública contidas na CLT, como aquelas relativas à jornada de trabalho.

Uma análise detida sobre as cláusulas negociadas pelos sindicatos na década em comento, certamente demonstrará um grande número que apenas reproduz preceitos de lei, restando um pequeno número de cláusulas que acrescentaram algum tipo de vantagem aos trabalhadores, e outro que flexibilizou normas trabalhistas previstas na CLT, normalmente relacionadas à remuneração e à jornada de trabalho.

A título de exemplo, relembramos as decisões judiciais que admitem a prorrogação das jornadas de trabalho laboradas em turnos ininterruptos de revezamento, sem o pagamento do adicional de horas extras, se ajustada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, bem como aquelas que admitem a redução do intervalo para descanso e refeição, ajustada da mesma forma.

Curioso observar que tal posicionamento jurisprudencial foi praticamente dominante durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, modificando-se após a eleição do Presidente Lula. O próprio Tribunal Superior do Trabalho, após inúmeras decisões que reconheciam a licitude da redução ou exclusão do intervalo para repouso e alimentação, ajustada mediante norma coletiva, editou a Orientação Jurisprudencial n. 342, em junho de 2004, assim redigida:

"INTERVALO INTRAJORNADA PARA REPOUSO E ALIMENTAÇÃO. NÃO CONCESSÃO OU REDUÇÃO. PREVISÃO EM NORMA COLETIVA. VALIDADE. DJ 22.6.04. É inválida cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho contemplando a supressão ou redução do intervalo intrajornada porque este constitui medida de higiene, saúde e segurança do trabalho, garantido por norma de ordem pública (art. 71 da CLT e art. 7º, XXII, da CF/1988), infenso à negociação coletiva."

A valorização dos ajustes coletivos, ainda que contrariamente à lei, também foi facilitada por normas internas do Ministério do Trabalho, que limitaram a atuação punitiva da fiscalização. De fato, em 14.9.1995, o Ministério do Trabalho baixou a Portaria GM/MTb n. 865, que retirou dos respectivos fiscais o poder de aplicar multas a empresas que descumprissem a legislação do trabalho, sob o pretexto de estar observando normas coletivas negociadas com o sindicato profissional. Assim dispunha o art. 4º da mencionada Portaria:

"A incompatibilidade entre as cláusulas referentes às condições de trabalho pactuadas em Convenção Coletiva ou Acordo Coletivo e a legislação ensejará apenas a comunicação do fato à chefia imediata, que o submeterá à consideração da autoridade regional."

Como se não bastasse, a fiscalização do trabalho também foi bastante fragilizada na década de 1990, facilitando o processo de flexibilização, sofrendo uma sensível redução numérica em seus quadros, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela II
Dados Comparativos da Fiscalização do Trabalho 1990 a 1999

ANO	N. FISCAIS	N. EMPRESAS FISCALIZADAS	N. EMPREGADOS FISCALIZADOS	N. DE EMPREGADOS REGISTRADOS SOB AÇÃO FISCAL	N. EMPRESAS AUTUADAS	AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS
1990	3.285	414.875	22.721.411	ND	82.521	ND
1991	2.948	327.398	18.784.232	ND	85.963	ND
1992	2.531	321.741	19.746.980	ND	87.868	ND
1993	2.356	384.562	23.815.673	ND	112.949	ND
1994	2.139	407.732	26.650.843	ND	100.632	ND
1995	1.960	420.893	19.070.982	ND	94.208	ND
1996	2.774	404.755	15.955.168	268.558	65.451	101.485
1997	2.589	369.315	17.075.038	321.609	75.019	121.428
1998	2.398	315.605	18.014.488	261.274	66.549	107.697
1999	2.470	347.380	17.842.511	249.795	61.444	101.216
TOTAL	-	3.714.256	196.677.326	1.101.236	362.671	431.826

Fonte: Ministério do Trabalho, Secretaria de Inspeção do Trabalho. Site: www.MTE.gov.br - acesso em 15.4.2004. Elaboração: própria.

Já no âmbito de atuação dos órgãos de primeira instância da Justiça do Trabalho da 15ª Região, para citar um exemplo por nós conhecido, alguns tipos de conflitos individuais marcaram a década de 1990, repetindo-se e avolumando-se, especialmente na segunda metade da referida década. Entre eles, podemos citar os conflitos envolvendo trabalho informal, que leva o trabalhador a postular em Juízo o reconhecimento do vínculo empregatício, após a dispensa, e o recebimento de verbas decorrentes da rescisão contratual; a falta de pagamento de jornada suplementar, ensejadora de lides postulando o pagamento de horas extras e reflexos; a intermediação de mão-de-obra através de empresas terceirizadas, com destaque especial para as cooperativas de trabalho rural (a partir da Lei n. 8.949, de 9.12.1994,

que acrescentou o parágrafo único no art. 442 da CLT), apeladas de "gatoperativas", por ter transformado o "gato" ou "turmeiro" em líder desse tipo de negócio, em evidente fraude à lei.

A natureza da grande massa de litígios individuais que marcaram a década de 1990, de certa forma, reflete a baixa institucionalidade do mercado de trabalho brasileiro nesse período, agravada pelo processo de modernização tecnológica e organizacional das empresas nacionais, que reduziram o número de empregos formais, externalizando parte de sua atividade para pequenas e médias empresas terceirizadas, com relevo para aquelas prestadoras de serviços, com objetivos de reduzir custos e aumentar sua competitividade, num movimento de precarização das relações de trabalho e desagregação das ocupações, abalando ainda mais o poder de negociação dos sindicatos profissionais.

Nesse aspecto, a orientação jurisprudencial das Cortes Trabalhistas contribuiu para refrear e organizar este processo. Isso porque, nos litígios que discutiam terceirizações de atividade-fim da empresa, a Justiça do Trabalho acabou reconhecendo a intermediação ilícita de mão-de-obra e o vínculo direto com o tomador dos serviços, impondo-lhe todos os ônus decorrentes do contrato de trabalho, servindo de limitador para esse tipo de ação. No tocante às terceirizações de atividade-meio, a Justiça do Trabalho passou a reconhecer a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços no tocante ao pagamento dos direitos trabalhistas dos empregados das empresas terceirizadas⁽¹⁵⁾, com base em seu poder de contratar e dever de vigiar as empresas contratadas em relação à observância da legislação trabalhista. Nem mesmo o Poder Público ficou isento de tal responsabilidade subsidiária. Entretanto, mesmo em relação a esta matéria houve uma evolução favorável da jurisprudência à aceitação da contratação terceirizada, conforme demonstram as Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho abaixo transcritas:

"Súmula n. 256: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE — *Cancelado* — Res. n. 121/2003, DJ 21.11.2003

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis ns. 6.019, de 3.1.1974, e 7.102, de 20.6.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

(Res. 4/1986, DJ 30.9.1986)

Histórico: Revisto pelo Enunciado n. 331 — Res. n. 23/1993, DJ 21.12.1993"

"Súmula n. 331: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE — *Inciso IV alterado pela Res. N. 96/2000, DJ 18.9.2000*

I — A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 3.1.1974).

(15) Tal responsabilidade subsidiária significa que, nas hipóteses onde a empresa terceirizada não paga os créditos trabalhistas reconhecidos nas decisões judiciais, a empresa tomadora dos serviços passa a responder pela dívida, desde que tenha figurado no pólo passivo da ação e tenha sido condenada a responder subsidiariamente.

II — A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III — Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.6.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV — O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei n. 8.666, de 21.6.1993).

Histórico: Revisão do Enunciado n. 256 — Res. n. 4/1986, DJ 30.9.1986.

Redação original — Res. n. 23/1993, DJ 21.12.1993.

N. 331 (...)

IV — O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial."

Como visto, de setembro de 1986 a dezembro de 1993, a jurisprudência sumulada do Tribunal Superior do Trabalho demonstrava seu total repúdio ao trabalho terceirizado, reconhecendo o vínculo de emprego diretamente com o tomador dos serviços, exceto nos casos de prestação de serviços de vigilância e de trabalho temporário, previstos em leis próprias.

A partir de 1993, com o incremento dos serviços terceirizados em nosso país, a jurisprudência se altera, passando a distinguir a terceirização de atividade-fim daquela relativa a atividade-meio das empresas, reconhecendo o vínculo de emprego diretamente com o tomador dos serviços no primeiro caso, afastando-o no segundo, exceto se comprovada a subordinação e a pessoalidade dos serviços prestados, porém, estabelecendo a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto aos créditos judiciais inadimplidos pelo real empregador, desde que haja condenação nesse sentido.⁽¹⁶⁾

Embora o Judiciário Trabalhista tenha admitido o trabalho terceirizado, sem pessoalidade e subordinação do prestador, como lícito para as atividades-meio das empresas, impôs-lhes responsabilidade social na escolha dos parceiros, sob pena

(16) A prática da terceirização também atingiu a Administração Pública. As inúmeras privatizações de empresas, ocorridas na década de 1990, aumentou, consideravelmente, a utilização dos serviços terceirizados no país, resultando num aumento de demandas judiciais buscando vínculo empregatício direto ou, no mínimo, a responsabilização subsidiária dos diferentes órgãos da Administração direta e indireta, pelo pagamento dos créditos trabalhistas inadimplidos pela empresa terceirizada. De forma bastante apropriada, a nosso ver, a jurisprudência do C. TST obteve o reconhecimento de vínculo direto, em razão do óbice incontornável da ausência de certame público por parte dos prestadores de serviços terceirizados, porém, manteve a responsabilidade subsidiária dos órgãos da Administração pelo pagamento dos débitos trabalhistas sonogados pela empresa terceirizada.

de responsabilização financeira, em caso de inadimplemento dos créditos trabalhistas por parte do empregador, posição esta que contribuiu para desestimular contratações irresponsáveis, já que sua proibição se demonstrou inviável perante a realidade da década passada.

Em certa medida, a modernização tecnológica e organizacional das empresas brasileiras ocorrida na década de 1990, ao forjar mudanças no papel regulador do Estado, forçou uma reforma silenciosa no âmbito das relações de trabalho nacional, quer através de mudanças legislativas pontuais, quer através de medidas administrativas ou de omissões eloqüentes, que refletiram nas decisões e na atual conformação do Poder Judiciário Trabalhista.

Interessante observar que a atual ampliação da competência material da Justiça do Trabalho para processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho (art.114, I da Constituição Federal), certamente trará às portas do judiciário muitos trabalhadores que nela já postularam na condição de empregados, mas que agora terão suas pretensões analisadas sob as regras do direito civil e não mais dos preceitos protetivos da CLT. Está lançado um novo e grandioso desafio ao Poder Judiciário Trabalhista, qual seja, o de compor as novas lides segundo regras mais próximas aos ajustes de mercado, porém sem deixar que o trabalho se torne uma mercadoria qualquer.

4. Considerações finais

Desde os anos 80, tem se verificado uma mudança no papel regulador do Estado na ordem econômica.

No Brasil, mencionada mudança ocorreu num contexto de abertura comercial, que expôs as empresas nacionais à concorrência internacional, levando-as a aderir ao movimento mundial de modernização tecnológica e organizacional, numa busca incessante por maior competitividade, eficiência e lucratividade.

Este processo fez com que as empresas pressionassem o Estado por mudanças em seu papel regulador do mercado de trabalho, objetivando um maior distanciamento de sua intromissão, com mecanismos que induzissem ou facilitassem entendimentos diretos entre trabalhadores e empregadores, através de negociações coletivas descentralizadas, entre empresas e sindicatos profissionais.

Entretanto, a adoção de políticas econômicas conservadoras na década de 1990, com um fraco desempenho da economia, somados à modernização tecnológica e industrial das empresas, contribuiu para a ocorrência de altos índices de desemprego, para o crescimento do processo de terceirização de inúmeras atividades empresariais — com destaque para a prestação de serviços, para a diversificação das ocupações e crescimento do mercado de trabalho informal, em prejuízo da ação sindical.

O Estado Brasileiro, ao invés de realizar uma ampla reforma no sistema de relações de trabalho que fortalecesse o sistema sindical e melhor definisse o papel

dos atores no âmbito das relações de trabalho, com vistas a dar maior equilíbrio às crescentes negociações coletivas descentralizadas, optou por implementar reformas pontuais na legislação, com o fito de desregular e flexibilizar as relações de trabalho, propiciando um ambiente desigual e desfavorável para os trabalhadores.

O Poder Judiciário Trabalhista foi largamente discutido e questionado na década passada e, ao mesmo tempo em que sofreu os reflexos da crise, foi um importante ponto de apoio do Estado na condução da política econômica de controle da inflação, através de alterações legislativas que limitaram o seu Poder Normativo, proibindo decisões concessivas de aumentos salariais indexados e decorrentes de ganhos de produtividade desvinculados de critérios objetivos, assim como de interpretações jurisprudenciais que legitimaram negociações coletivas descentralizadas com algumas cláusulas contrárias a dispositivos de lei. Com a promulgação de parte da reforma do Poder Judiciário, houve um fortalecimento e uma reestruturação da Justiça do Trabalho, com um significativo aumento de sua competência material para julgar novas questões relacionadas ao trabalho e às relações sindicais, muito embora tenha havido um esvaziamento do Poder Normativo, transformado em uma espécie de "arbitragem Estatal".

Uma análise mais detida sobre o capitalismo dos últimos séculos permite concluir que a seqüência de abertura comercial, acirramento da concorrência, inovações tecnológicas, aumento de produtividade, desemprego, e mudanças, não é propriamente uma novidade. Assim como não é novidade ser o setor de serviços o que mais rapidamente responde às contratações em períodos de baixos investimentos e desemprego forte.

Embora o setor de serviços tenha sido o setor da economia brasileira que mais cresceu nas décadas de 80 e 90 em volume de pessoal ocupado, chegando a abrigar 52% da população ocupada do país em 1995, segundo dados do IBGE, este foi o refúgio de muitos trabalhadores desempregados, expulsos da grande indústria em razão da modernização tecnológica e organizacional empreendida com maior vigor a partir da abertura comercial. O processo crescente de terceirização de serviços fez surgir uma gama imensa de pequenas empresas informais e de trabalhadores por conta própria, fazendo crescer sobremaneira o trabalho informal, sem carteira assinada e, conseqüentemente, sem sindicalização e ao desabrigo dos estatutos públicos de regulação do trabalho.

Os postos de trabalho gerados pelo setor terciário em épocas de crise são, em sua maioria, de baixa qualificação e remuneração, o que não nos anima a enxergá-lo como uma solução, mas apenas como um colchão que amortece os impactos da queda da atividade econômica que, ao voltar a crescer, propicia um crescimento do emprego em todos os setores, com melhor qualidade.

O sindicalismo do setor terciário sofreu os mesmos impactos fragilizadores que atingiram o movimento sindical brasileiro, diminuindo seu poder de resistência e barganha nas negociações coletivas empreendidas.

As relações de trabalho, o movimento sindical e as negociações coletivas de trabalho dos diversos subsectores do setor de serviços da economia nacional exami-

nados nesta pesquisa, refletem um pouco do resultado das mudanças econômicas e da alteração no papel regulador do Estado ocorridas no país a partir do fim da década de 1980, como o leitor poderá conferir.

Cresceram as negociações coletivas descentralizadas, com um forte aumento dos acordos e diminuição das convenções coletivas. Diminuíram as cláusulas e vantagens econômicas negociadas, concentrando-se as mesmas no campo da utilização do trabalho, remuneração e jornada, com a introdução de mecanismos de flexibilização incentivados pelo Estado, através de uma nova regulação pública do trabalho.

Em um país como o nosso, onde as instituições ainda são frágeis e, até hoje, ainda não se conseguiu fazer uma ampla reforma trabalhista que conferisse maior desenvoltura às relações de trabalho, com o necessário fortalecimento das relações sindicais, parece-nos de extrema importância a manutenção de uma legislação específica, aplicada por um Poder Judiciário célere e independente, que zele pela aplicação dos preceitos tutelares do trabalho humano, previstos na Constituição Federal, na CLT e em leis esparsas, conferindo um certo tempo aos atores sociais para que possam reagir ou digerir as mudanças impostas pela realidade, com muita reflexão, organização e dignidade.

Bibliografia Consultada

- BELLUZZO, L. G. de M. "O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'". In: *Economia e Sociedade* n. 4. Campinas: UNICAMP-IE, 1995.
- CANUTO, O. "Globalização e eficiência judiciária: uma perspectiva econômica". In: *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região*, 10. São Paulo: LTr, 2000.
- DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Tese de livre-docência. Campinas: 1997. Tese (Livre-docência) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp/IE (coleção teses), 1999.
- DIEESE. "O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996". *Pesquisa DIEESE* n. 15. São Paulo: DIEESE, 1999.
- DUNLOP, T. J. *Sistemas de relaciones industriales*. Trad. Amadeo Monrabá. Barcelona: Ediciones Península, 1978. Tradução de: *Industrial relations systems*.
- FERREIRA, J. O. S. *A regulação pública da jornada de trabalho brasileira*. Campinas, 2004. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- GARONNA, P.; REBOANI, P. "Politiques du temps de travail et système de relations professionnelles: l'expérience italienne". Trad. Anne Marie Vespa- Leyder. *Travail et Emploi*, n. 48, Paris, 1991, p. 48-57.
- KREIN, J. D. *Análise do impacto e da efetividade das principais alterações legais no padrão de relações no padrão de relações de trabalho o setor metalúrgico, entre 1996-2000*, 2001.

(Relatório de pesquisa preliminar do projeto "Desenvolvimento Tecnológico, Atividades Econômicas e Mercado de Trabalho nos Espaços Regionais Brasileiros": Projeto de Pesquisa e Formação Técnica DIEESE/CESIT/CNPq. Linha 4 — Mercado e Relações de Trabalho).

MÜLLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

OLIVEIRA, M. A. *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: Da era Vargas ao Governo FHC*. Campinas: 2002. Tese (doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

POCHMANN, M. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança: um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje*. São Paulo, LTr, 1995.

SCHUMPETER, J. C. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Tradução de: *Capitalism, socialism and democracy*.

SIQUEIRA NETO, J. F. *Direito do trabalho e democracia: apontamentos e pareceres*. São Paulo: LTr, 1996.

STANDING, G. *Global Labour Flexibility*. London: Macmillan Press, 1999.

TUMA, F. *Participação nos lucros ou resultados das empresas: incentivo à eficiência ou substituição dos salários ?* São Paulo: LTr, 1999.

DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO DO TRABALHO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Guilherme Guimarães Feliciano^(*)

"... o universo, com suas formas efêmeras em
perpétua transformação, deve ser necessariamente,
para a mente do filósofo, não mais que um fogo-fátuo"
(H. P. Blavatsky).

"... pois a letra mata, mas o espírito vivifica"
(2 Coríntios 3:6).

"Law is experience developed by reason and
applied continually to further experience"
(Roscoe Pound).

1. Introdução

Quando se cogita do tema "princípios do Direito do Trabalho", a primeira lembrança de tantos quantos cultuam o Direito do Trabalho na América Latina remete à *summa opera* de Américo Plá Rodríguez.

Com efeito, foi a sua monografia mais eminente — *Los Principios del Derecho del Trabajo* — que celebrizou, em plagas sul-americanas, princípios que até hoje são efusivamente invocados por doutrina e jurisprudência de vários países: o princípio da proteção (com a tríplice regra do *in dubio pro misero*, da norma mais favorável e da condição mais benéfica), o princípio da irrenunciabilidade, o princípio da continuidade, o princípio da primazia da realidade, o princípio da razoabilidade e o princípio da boa-fé⁽¹⁾.

(*) Juiz do Trabalho (15ª Região — Campinas/SP), é Bacharel e Doutor em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor concursado no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté. Diretor Cultural da AMATRA-XV (Associação dos Magistrados do Trabalho da Décima Quinta Região), gestão 2005-2007. Diretor Científico do Núcleo de Estudantes Luso-Brasileiro (NELB), anexo à Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa. Membro da Subcomissão de Doutrina Internacional do Conselho Técnico da EMATRA-XV (Escola da Magistratura do TRT da 15ª Região) para a Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região. Membro do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) e do Instituto Manoel Pedro Pimentel (órgão científico vinculado ao Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), de cujo Boletim foi editor-chefe entre 1997 e 2002. Autor de teses e monografias jurídicas (*Teoria da Imputação Objetiva no Direito Penal Ambiental brasileiro*. São Paulo: LTr, 2005; *Informática e Criminalidade*, Nacional de Direito, 2001; *Execução das Contribuições Sociais na Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2001; *Tratado de Alienação Fiduciária em Garantia*. São Paulo: LTr, 2000). Palestrante e articulista em Direito Penal e Direito e Processo do Trabalho. Membro da Academia Taubateana de Letras (cadeira n. 18).

(1) Cf., no Brasil, PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Princípios de Direito do Trabalho*, trad. Wagner D. Giglio, 4ª tiragem. São Paulo: LTr, 1996, *passim*.

Mas Plá Rodríguez escreveu no segundo lustro da década de setenta. A edição mais famosa da obra — a segunda edição da *Depalma*, lançada em Buenos Aires — data de 1978.

Essa circunstância, pensada nas primícias do século XXI, provoca a reflexão sobre a *atualidade* de tais princípios, em tempos de liberalismo econômico e progressiva globalização dos direitos humanos. Revive, ainda, a questão da autopoiese do sistema jurídico: há *novos* princípios do Direito do Trabalho, que por razões quaisquer não foram identificados pela *communis opinio doctorum* ao tempo de Plá Rodríguez?

Semelhante temática mereceria uma robusta monografia; quiçá uma tese de Doutorado. Mas pedimos licença ao leitor para tentar abordá-la — sem qualquer pretensão de exaurimento — em um singelo artigo.

2. Dos princípios no direito do trabalho: status, aplicação e tendência

Embora a "Constituição Cidadã" tenha se esmerado em esquadrihar e tipificar direitos trabalhistas, não consagrou expressamente qualquer um dos princípios juslaborais universalmente reconhecidos. Essa aparente omissão sugere, ao hermenêuta, o problema do *status* positivo daqueles mesmos princípios. A merecer, aliás, a primeira releitura que pretendemos avaliar.

Conquanto não haja positividade expressa, não se pode ignorar que vários dos princípios em testilha consubstanciam o *leit motiv* de direitos expressos no art. 7º da CRFB. Não se há de negar, por exemplo, que o princípio da proteção é a *ratio* ideológica de praticamente todos os direitos trabalhistas arrolados no art. 7º, conquanto exsurja mais explicitamente em alguns preceitos (art. 7º, IX, X, XIII, XIV, XXII, XXVII, etc.); o princípio da continuidade está na base do art. 7º, I (proteção da relação de emprego contra despedidas arbitrárias ou sem justa causa), embora a denúncia vazia seja em regra admitida nos contratos civis, ressalvadas as cláusulas penais e o ressarcimento por perdas e danos; o princípio da irrenunciabilidade subjaz à irredutibilidade salarial (art. 7º, VI) e à garantia de salário não inferior ao mínimo nos casos de remuneração variável (art. 7º, VII); o princípio da razoabilidade — para além do princípio geral de igualdade (art. 5º, *caput*, 1ª parte) — é que justifica a proibição de discriminações em matéria de salários, exercício de funções e critérios de admissão⁽²⁾ (art. 7º, XXX); e assim por diante.

Esse quadro semântico permite concluir que o constituinte de 1988 adotou os princípios específicos do Direito do Trabalho (notadamente os princípios da prote-

(2) Cf. PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Op. cit.*, p. 258: "Em outros casos, o princípio da racionalidade atua como obstáculo, como limite, como freio de certas faculdades cuja amplitude pode prestar-se à arbitrariedade. [...] As faculdades patronais não são concedidas para a arbitrariedade nem para que se cometam injustiças ou *discriminações pessoais*. O poder diretivo da empresa se legitima, na medida em que cada empresa deve ser conduzida e orientada, com um sentido de unidade, para a obtenção de seu fim econômico, que é o que justificou sua existência. *Mas não pode servir para vinganças nem perseguições pessoais, nem para a atuação caprichosa ou irracional*" (g.n.).

ção, da irrenunciabilidade, da primazia da realidade e da continuidade, porque os da razoabilidade e da boa-fé são, a bem dizer, princípios gerais de direito) como *princípios constitucionais implícitos*, dada a sua função normogenética.

Explique-se.

Repetindo *Canotilho*, os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada” (lógica do *all-or-nothing*, na expressão de *Dworkin*⁽³⁾), mas impõem a *otimização* de um direito (*e.g.*, os direitos sociais e econômicos dos trabalhadores) ou de um bem jurídico (*e.g.*, a vida e a saúde dos trabalhadores), tendo em conta a “reserva do possível”⁽⁴⁾. Em relação às *normas-regras*, os princípios (= *normas-princípios*) distinguem-se pelo maior grau de abstração, pelo menor grau de determinabilidade na aplicação ao caso concreto (reclamando *concretizações mediadoras*: a lei, o juiz), pelo caráter de fundamentalidade no sistema das fontes (têm posição hierárquica superior c/ou função estruturante), pela proximidade com a idéia de Direito (i.e., são *standards* radicados na idéia de Justiça) e pela *natureza normogenética*⁽⁵⁾. Esclarecendo a última, *Canotilho* observa que

os *princípios* são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante⁽⁶⁾.

Essa é a condição dos princípios juslaborais, como demonstrado há pouco. Eles são a *ratio* dos direitos sociais inscritos no art. 7º da CRFB, i.e., as idéias-valores que guiaram a “*mens legislatoris*” na positivação dos direitos trabalhistas consagrados em 1988 (vazados, todos, em *normas-regras* constitucionais). Eis a *natureza* (ou *função*) *normogenética* de tais princípios⁽⁷⁾. E daí a nossa conclusão: se estão na *origem* — *ontológica e epistemológica* — dos direitos sociais positivos, não podem ser princípios imanentes tão-só à legislação infraconstitucional (como seria, *p. ex.*, o princípio da abstração ou o princípio da cartularidade em Direito cambiário). Se o fossem, não poderiam “gerar” regras de hierarquia constitucional. É inapelável, portanto, a sua *imanência constitucional*, o que os transforma em *princípios constitucionais implícitos* (a exemplo de outros tantos que, de longa data, vêm sendo reconhecidos pela doutrina autorizada, especialmente no

(3) Cf. DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978, p. 24.

(4) GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 1.177.

(5) *Idem*, pp. 1.086-1.087. Para o mesmo binômio, *cfr.* ainda ALEXI, Robert. *Theorie der Grundrechte*, 3. Aufl., Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996, pp. 72-73: “Hier sollen Regeln und Prinzipien unter dem Begriff der Norm zusammengefaßt werden. Sowohl Regeln als auch Prinzipien sind Normen, weil beide sagen, was gesollt ist. Beide lassen sich mit Hilfe der deontischen Grundausdrücke des Gebots, der Erlaubnisun des Verbots formulieren”.

(6) *Idem*, p. 1.087.

(7) A par da *função sistêmica*, também referida por CANOTILHO: “têm uma idoneidade irradiante que lhes permite ‘ligar’ ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional” (*idem*, p. 1.089) — no caso, o subsistema constitucional dos direitos sociais.

imo do Direito Constitucional e Administrativo, como o princípio da proporcionalidade⁽⁸⁾ e o princípio da motivação⁽⁹⁾).

Essas conclusões permite-nos antecipar que, em determinados contextos, a lei ou o ato normativo podem ser *inconstitucionais*, em tese, por violação flagrante dos princípios juslaborais universalmente reconhecidos. É o que ocorreria, se aprovado, com o Projeto de Lei n. 5.483/2001, do Ministério do Trabalho e Emprego (Governo Fernando Henrique Cardoso), que pretendia alterar o art. 618 da CLT para privilegiar a negociação coletiva em detrimento dos direitos “legislados”. Consoante a Exposição de Motivos (E.M.) do referido projeto, permitir-se-ia às categorias econômicas e profissionais disporem livremente sobre direitos que, sobre terem consagração constitucional (art. 7º), dependessem da mediação concretizadora da lei: assim, *p. ex.*, a proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa, o FGTS, o piso salarial, o décimo terceiro salário, a remuneração do trabalho noturno superior à do diurno, a proteção jurídica do salário, a participação nos lucros, o salário-família, a remuneração da hora extra superior a 50% do valor da hora normal, o abono de férias superior a um terço do valor do salário e a licença à gestante. Ora, dispor que — mesmo em instância coletiva — o trabalhador possa *renunciar* a esses direitos, objetiva ou tendencialmente (como se, *p. ex.*, ajustassem horas extraordinárias remuneradas a 1%), é *repudiário* princípio da irrenunciabilidade e o próprio princípio da proteção (norma mais benéfica). Como ambos compõem o substrato ético-normativo imanente ao subsistema constitucional dos direitos sociais mínimos, é indene de dúvidas que, ao contrariá-los, a lei ordinária estaria eivada de inconstitucionalidade, sujeita a controle difuso (art. 102, III, “c”, da CRFB) ou concentrado (art. 102, I, da CRFB)⁽¹⁰⁾.

(8) Cf., por todos, MARTINS CARDOZO, José Eduardo. “Princípios Constitucionais da Administração Pública (de Acordo com a Emenda Constitucional n. 19/98)”, in *Os 10 Anos da Constituição Federal: Temas Diversos*, Alexandre de Moraes (coord.). São Paulo: Atlas, 1999, pp. 149-183 (especialmente pp. 178-180). O autor ainda refere, como princípios constitucionais implícitos, os princípios da especialidade, do controle administrativo ou tutela, da autotutela (Súmula n. 473/STF) e da continuidade, além dos princípios da razoabilidade/proporcionalidade.

(9) Cf., por todos, ALEXI, Robert. *Op. cit.*, pp. 100-104 (*Prinzipientheorie und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*). No Brasil, *cf.* STUMM, Raquel Denize. *Princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, *passim*.

(10) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é rica em julgados que demonstram a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo por contrariedade a *princípio constitucional* (explícito ou implícito). *Cfr.*, *e.g.*, ADIn n. 1.458-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 20.9.1996, e ADIn n. 1.439-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 30.5.03. Na última, lê-se: “Desrespeito à Constituição — modalidades de comportamentos inconstitucionais do poder público. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, *ofendendo-lhe*, assim, *os preceitos e os princípios* que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação” (*g.n.*). Já são vários os casos em que o STF reconheceu a inconstitucionalidade de lei por violar o *princípio da proporcionalidade* e/ou o *princípio da razoabilidade* (ambos princípios constitucionais implícitos); vejam-se, por todos, a MC-ADIn n. 1511/DF, Min. Carlos Veiloso, 16.10.1996 (admissão “*in tese*” da inconstitucionalidade por ferimento ao princípio da proporcionalidade, malgrado não reconhecida na hipótese) e o REX n. 266994/SP, Min. Maurício Corrêa, 31.3.2004: “Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente”.

À vista disso, engendra-se dedutivamente uma segunda ordem de ilações. Por influência da Escola Histórica do Direito, do Positivismo Jurídico e de outras tendências afins, tornou-se lugar-comum na Hermenêutica clássica a idéia de que os princípios somente se aplicariam ao caso concreto se a *lei* (i.e., o sistema jurídico legal-positivo) fosse omissa. E não foi outra a tese que ganhou expressão no art. 4º da LICC (Decreto-lei n. 4.657/42):

Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito (g. n.).

No mesmo rastro, menos de um ano depois, a própria Consolidação das Leis do Trabalho disporia sobre o caráter subsidiário dos "princípios e normas gerais de direito" (art. 8º, *caput*), incluindo entre aqueles os *princípios gerais do Direito do Trabalho* (que teriam, a despeito da sua generalidade, uma nota de especificidade *ex ratione materiae*⁽¹¹⁾). *In verbis*:

As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, *na falta de disposições legais ou contratuais*, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e *outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho*, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público (*g.n.*).

Dir-se-ia, portanto, que os princípios juslaborais só atuam como *princípios jurídicos* — i.e., "na sua qualidade de verdadeiras *normas*", com função impositiva de otimização⁽¹²⁾ — diante das lacunas da legislação trabalhista. Ou, como outrora pontificou Beviláqua,

a lei é a forma por excellencia do direito; num segundo plano e subsidiariamente, acha-se o costume; o domínio da lei ilumina-se e dilata-se pela interpretação; se o trabalho mental do intérprete não consegue arrancar da letra nem do espírito da lei a norma jurídica aplicável ao caso, que tem deante de si, recorre ao processo da analogia; e quando este se mostra inadequado abre-se-lhe um espaço mais vasto, onde exercerá a sua livre investigação, à

(11) Contradição aparente que hoje não causa qualquer espécie. Como pondera REALE, Miguel, "cada 'região jurídica' pressupõe [...] diretrizes ou conceitos básicos que asseguram a unidade lógica dos institutos e figuras que a compõem. É mister, por conseguinte, *estudar os princípios gerais do Direito Civil, do Direito Processual, do Direito do Trabalho etc., e, mais particularmente, do Direito de Família, do Direito Cambial etc.*" (*Lições Preliminares de Direito*, 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, pp. 312-313 — *g.n.*). Ou, na dicção de PALMA RAMALHO, os princípios fundamentais do Direito do Trabalho "são princípios gerais, embora a característica da generalidade seja aqui reportada ao domínio do subsistema laboral (ou seja, são princípios gerais autônomos do Direito do Trabalho)" (Maria do Rosário Palma Ramalho, *Direito do Trabalho: Dogmática Geral* (Parte I), Coimbra: Almedina, 2005, p.486).

(12) GOMES CANOTILHO, J. J. *Op. cit.*; p. 1.087. O autor distingue entre *princípios jurídicos* e *princípios hermenêuticos*; os últimos "desempenham uma função argumentativa, permitindo, por exemplo, denotar a ratio legis de uma disposição [...] ou revelar normas que não são expressas por qualquer enunciado legislativo, possibilitando aos juizes, o desenvolvimento, integração e complementação do direito (Richterrecht, analogia juris)". Para nós, os princípios específicos do Direito do Trabalho (proteção, irrenunciabilidade, primazia da realidade, continuidade) são, a rigor, *as duas coisas*: desempenham função hermenêutica, mas também têm função propriamente normativa (= impositiva de otimização de valores e abstenção de condutas).

procura dos *princípios gerais do direito*. É uma *marcha ascensional*, na qual a *intelligencia vae*, gradualmente, alargando o campo das suas operações⁽¹³⁾.

Para Beviláqua, a função jurídica dos princípios jurídicos não apenas era subsidiária, como ocupava, na espiral legislativa de prelações, a última posição: omissa a lei, recorrer-se-ia aos costumes; em seguida, à analogia e, finalmente, aos princípios gerais de direito.

Esse convencimento, se um dia foi adequado, não resiste à concepção *sistêmica* e *autopolética* do Direito contemporâneo. A obsolescência era já apontada por Miguel Reale em 1973:

Ora, o apelo à analogia não impede que recorramos, concomitantemente, aos costumes e aos princípios gerais, mesmo porque todo raciocínio analógico pressupõe a apontada correspondência entre duas modalidades do real postas em confronto (*analogia entis*) e conduz naturalmente ao plano dos princípios. Quando mais não seja, estes reforçam as aduzidas razões de similitude e dão objetividade à sempre delicada aplicação do processo analógico⁽¹⁴⁾.

Mas a superação não se refere apenas à "marcha ascensional" das ditas fontes subsidiárias. Refere-se à própria *subsidiariedade* dessas fontes, eis que

os princípios gerais de direito [entre os quais os princípios gerais do Direito do Trabalho] não têm função apenas no caso particular de lacunas encontradas na legislação, como ainda se sustenta por anacrônico apego a uma concepção "legalista" do Direito. [...] Em verdade, toda a experiência jurídica e, por conseguinte, a legislação que a integra, repousa sobre princípios gerais de direito, que podem ser considerados os alicerces e as vigas mestras do edifício jurídico. [...] Assim sendo, *é à luz dos princípios que devemos interpretar e aplicar modelos jurídicos*, quer estes se ajustem ou não, total ou parcialmente à relação social sobre cuja juridicidade cabe ao juiz decidir. Antes do juiz, aliás, são os juristas e advogados que examinam as espécies ocorrentes, em confronto com as disposições legais, fixando diretrizes e formulando pretensões que orientam a função jurisdicional, pois, consoante já dissemos, são os *modelos teóricos ou dogmáticos* que dizem qual o significado pleno dos *modelos jurídicos*, sejam estes legais, costumeiros, jurisprudenciais ou negociais⁽¹⁵⁾.

Noutras palavras, uma percepção genuinamente sistêmica do ordenamento jurídico conduz os princípios à condição de *espinha dorsal* do Direito positivo, rechaçando qualquer pretensão de subsidiariedade que ainda dimane da ciência jurídica oitocentista. Os princípios gerais não são meros recursos periféricos de

(13) BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Commentado*, 8ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1949, v. I, p. 115 (*g. n.*). Os comentários referem-se ao art. 7º da LICC original (1916), que tinha a seguinte redação: "Aplicam-se, nos casos omissos, as disposições concernentes aos casos analogos e, não as havendo, os princípios gerais de direito".

(14) REALE, Miguel. *Op. cit.*, p. 311.

(15) *Idem*, pp. 311-312 (*g. n.*).

colmatação de lacunas; antes, são eles — e não as regras — a “parte vital” do sistema jurídico⁽¹⁶⁾.

Conseqüentemente, os arts. 4º da LICC e 8º, *caput*, da CLT devem ser interpretados restritivamente: dispõem sobre — e apenas sobre — os modos de colmatação das lacunas autênticas do sistema jurídico (que pode ser feita, no caso do Direito do Trabalho, por meio da jurisprudência, da analogia, da equidade, dos princípios gerais do Direito do Trabalho, dos princípios e normas gerais do Direito, dos usos e costumes e do próprio direito comparado⁽¹⁷⁾, sem qualquer ordem necessária de prelação entre esses recursos sistêmicos). O que não significa que esses recursos tenham emprego restrito àquela circunstância. Podem ser aplicáveis noutros contextos, mesmo à falta de lacunas: é o que ocorre, p. ex., com a *equidade* (que, sendo um *critério formal de decisão*⁽¹⁸⁾, admite aplicação imediata nos litígios de procedimento sumaríssimo, *ut art. 852-I, § 1º*, da CLT). E é o que se dá com os *princípios gerais de Direito do Trabalho*, que compõem o *modelo dogmático* sob cuja regência a legislação trabalhista adquire dinâmica própria como modelo jurídico-legal.

Conclui-se, entretanto, que os princípios juslaborais não *subsidiem* a legislação trabalhista mas, antes, conferem-lhe o *espírito*, dimensionando o seu *sentido* e o seu *alcance* (função hermenêutica). E, para além disso, tendo *status* constitucional, esses princípios também relevam para o *controle de constitucionalidade* da legislação em vigor, condicionando a sua validade sistêmica e a sua eficácia sintática a um juízo negativo de contrariedade. Caso haja contrariedade notória ao princípio, pode o juiz *afastar, incidenter tantum*, a aplicabilidade da norma-regra, ainda que não se verifique qualquer contradição expressa com os dispositivos do texto constitucional. Eis aqui, aliás, uma das maiores contribuições — se não a maior — da *teoria dos sistemas* à ciência do Direito: reconhecer nos princípios e valores imanentes ao ordenamento o seu papel estruturante, conformador de sentido, sem o qual o Direito objetivo não seria um *sistema aberto de regras e princípios*, mas um conjunto acrítico de normas positivas mais ou menos coerentes entre si (ou, como já se ouviu, um “amontoado” de normas...).

Mas já não se admite, de outra banda, que os princípios jurídicos sejam uma expressão pura do Direito Natural (a não ser que se o compreenda conjecturalmente, sob contínua progressão e objetivação histórica⁽¹⁹⁾). Eles têm dimensão política, histórica e sociológica. Não é desarrazoado supor, de sorte, que os progressos socioeconômicos e tecnológicos, assim como as ideologias reinantes, induzam à

(16) A expressão é de REALE, Miguel (*op. cit.*, p. 311).

(17) Possibilidade jurídica que, sobre ter positividade em um diploma da primeira metade do século passado, tem raríssimo emprego entre os operadores do Direito do Trabalho, possivelmente pela ausência de referenciais: *qual* direito comparado? Dadas as limitações de espaço, escusamo-nos de desenvolver o palpitante tema neste trabalho, para reservar-lhe atenção mais cuidada em escritos futuros.

(18) Diversamente da *norma jurídica*, que é um *critério material de decisão*. Cf., por todos, José de Oliveira Ascensão, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*. 13ª ed. Coimbra: Almedina, 2005, pp. 243-236.

(19) Cf. REALE, Miguel. *Op. cit.*, p. 310. Para REALE, “a pessoa é o valor fonte”, e as “constantes ou invariantes axiológicas [que lhe dizem respeito] formam o cerne do Direito Natural, delas se originando os princípios gerais de direito, *comuns a todos os ordenamentos jurídicos*” (pp. 309-310).

condensação ou ao reconhecimento de novos princípios, desconhecidos ou subvalorizados nos estágios precedentes da doutrina. Esse fenômeno parece ter eco no Direito do Trabalho contemporâneo, notadamente na Europa.

Merecem menção, nesse particular, as construções dogmáticas mais atuais do Direito do Trabalho português. Em obra recente, *Palma Ramalho* aponta os “sintomas de crise” do Direito do Trabalho no início do século XXI, comungado pelos Estados europeus, e elege quatro grandes objetivos para a vindoura “reforma laboral”:

- a) a melhor adequação do regime do contrato de trabalho aos novos modelos de gestão empresarial e aos desafios crescentes de competitividade e produtividade (o que implicaria regimes de flexibilização interna e novos modelos de contratação, com vistas à maior empregabilidade);
- b) a melhor adequação dos regimes laborais aos novos perfis de trabalhadores (*trabalhadores atípicos*, como os teletrabalhadores e os parassubordinados);
- c) a reposição do dinamismo da negociação coletiva;
- d) a manutenção dos direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores no seu núcleo essencial, aliada à abertura a novas necessidades de tutela (como, *e.g.*, nos contextos desfavoráveis relacionados ao meio ambiente do trabalho, à escravidão contemporânea e à automação)⁽²⁰⁾.

Pressupostos históricos diferentes reclamam construções dogmáticas diferentes. É o que se apreende, nas entrelinhas, quando a autora observa que os princípios do Direito do Trabalho não se reconduzem a arquétipos axiomáticos formais do sistema juslaboral, pois correspondem às *valorações materiais*, de conteúdo ético ou cultural, que estão *subjacentes* ao conjunto de normas laborais do seu tempo⁽²¹⁾. Nessa medida, procura (re)descobri-los numa perspectiva mais democrática e menos partidária, identificando, para além dos interesses visceralmente ligados à dignidade da pessoa trabalhadora e aos seus direitos sociais, os valores de empresa constitucionalmente garantidos. Nessa senda, ao lado do *princípio da proteção* do trabalhador (que reconhece como *vertente* de um princípio maior, atribuindo-lhe maior envergadura que a subentendida por *Plá Rodríguez*), *Palma Ramalho* enuncia certos princípios juslaborais que jamais tiveram expressão na literatura latino-americana autorizada. Vejamos.

Como ponto de partida, descortinam-se três grandes “valorações materiais”, a saber:

- o princípio da compensação da posição debitória complexa das partes no contrato de trabalho, que ora se manifesta como princípio da proteção (a primeira “vertente”) e ora se manifesta como princípio da salvaguarda dos interesses de gestão;

(20) *Op. cit.*, pp. 88-89. Os complementos dos itens “b” e “d”, entre parênteses, são de nossa lavra.

(21) *Idem*, p. 489.

• o princípio do coletivo (omnipresença do elemento coletivo na esfera juslaboral);

• o princípio da autotutela laboral (afirmada como princípio geral — não apenas como direito⁽²²⁾ — e entendida como a independência sociojurídica da jurisdição exterior).

A partir desses grandes princípios retores, desenvolvem-se concreções setoriais discriminadas como subprincípios ou regras. Assim, por exemplo, o princípio da proteção do trabalhador engendraria, como princípios derivados (= subprincípios), o princípio da dignidade e da segurança no trabalho, o princípio da suficiência salarial, o princípio da conciliação da vida profissional com o lazer e a vida privada e familiar (desaguando no princípio da proteção da maternidade e da paternidade), o princípio da segurança no emprego (= proibição dos despedimentos sem justa causa), o princípio do respeito pelos direitos de personalidade do trabalhador, o princípio da assistência ao trabalhador nas situações de risco laboral e de desemprego involuntário e o princípio do *favor laboratoris*⁽²³⁾ (que implica o tratamento mais favorável aos trabalhadores em matéria de interpretação das fontes, de conjugação das fontes e de relação entre as fontes laborais e o contrato de trabalho⁽²⁴⁾).

Já o princípio da salvaguarda dos interesses de gestão teria concreção no (sub)princípio da colaboração entre as partes no contrato de trabalho (ut art. 119 do

(22) O que ocorre, por exemplo, no sistema jurídico brasileiro, em face do que dispõem o art. 9º, *caput*, da CRFB e os arts. 1º e 2º da Lei n. 7.783/89, que asseguram o *direito de greve* (= suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador), mas não exprimem um princípio geral de autotutela laboral. Não por outra razão, a doutrina repele outras formas de protesto coletivo, como as "greves de zelo" — na qual os trabalhadores "continuam em serviço, porém esmeram-se na sua execução para provocar propositado atraso" —, e tem reservas quanto às greves que não girem em torno de reivindicações profissionais típicas, como as greves políticas e de solidariedade (cf., por todos, MASCARO NASCIMENTO, Amauri. *Direito Sindical*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991, pp. 443 e 447-448). Curiosamente, a Constituição do Estado de São Paulo caminhou em outro sentido, admitindo *greve* (na acepção do art. 2º da Lei n. 7.783/89) em caso de risco grave ou iminente no local de trabalho (art. 229, § 2º, da CE), até a normalização das condições do meio ambiente de trabalho — ainda que não haja, aí, matéria passível de *negociação* propriamente dita, para os fins do art. 3º, *caput*, da Lei n. 7.783/89, por envolver direitos indisponíveis a cujo respeito os trabalhadores não poderiam transigir (vida e integridade psicossomática). Observe-se, enfim, que o reconhecimento doutrinário de um princípio geral de autotutela laboral favorece um novo ângulo cognitivo, pelo qual se entrevê a legalidade da autotutela patronal para além do *lock-out* (que é proibido na maior parte dos países): "No que se refere à natureza do princípio da autotutela laboral, deve ficar claro que se trata de um princípio bipolar, no sentido de que emerge não só da função de tutela directa dos interesses dos trabalhadores, mas também da outra figura que permite ao empregador prosseguir os seus interesses sem recorrer aos mecanismos comuns de reintegração efectiva dos direitos e dos negócios jurídicos — ou seja, o poder disciplinar laboral" (PALMA RAMALHO. *Op. cit.*, p. 509, *g.n.*). A própria autora observa, em nota de rodapé (*idem, ibidem*, nota n. 356), que "o ponto merece uma referência porque classicamente a ideia de autotutela é reportada apenas ao direito de greve".

(23) PALMA RAMALHO. *Op. cit.*, pp. 492-493.

(24) Cf. PALMA RAMALHO. *Op. cit.*, p. 253. Mal comparando, o princípio do *favor laboratoris* corresponde ao princípio da proteção total como enunciado por Plá Rodríguez (*op. cit.*, pp. 28-65), enquanto as suas três manifestações, no escólio de Palma Ramalho, correspondem às três "regras" de Plá Rodríguez: respectivamente, o *in dubio pro misero*, a norma mais favorável e a condição mais benéfica.

Código do Trabalho português, que é tributário da tese alemã da *Gemeinschaftsverhältnis*⁽²⁵⁾, nas limitações ao princípio da segurança no emprego (como, *e.g.*, nas hipóteses legais de admissão de contratos de trabalho precário, como o contrato de trabalho a termo, a comissão de serviço ou o contrato de trabalho temporário) e em certas emanações dos poderes diretivo e disciplinar do empregador (mobilidade funcional, adaptabilidade de horários e outras manifestações lícitas do *jus variandi*)⁽²⁶⁾.

Em arremate, a autora fia-se nos elementos de informação coligidos (em grande parte hauridos do juslaboralismo alemão e do espólio normativo da União Europeia) para pontificar que, por um lado,

confirma-se a importância actual do princípio da protecção do trabalhador no sistema jurídico laboral português, mas recusa-se a tradicional qualificação deste princípio como valoração material fundamentante única do Direito do Trabalho, em favor da sua colocação ao lado do princípio da salvaguarda dos interesses de gestão do empregador e da qualificação de ambos como vertentes paralelas do princípio da compensação⁽²⁷⁾.

Por outro, assere que

a perspectiva adoptada sobre o princípio da compensação tem implícita a recusa da visão clássica do Direito Laboral como uma área jurídica predestinada à protecção dos trabalhadores subordinados e, conseqüentemente, a nega-

(25) Nesse sentido, leia-se, por todos, Arthur Nikisch, para quem o contrato de trabalho cria um *vínculo pessoal estreito* entre trabalhador e empregador, a ponto de se poder falar em uma *comunidade de relações* (*Gemeinschaftsverhältnis*) estranha ao regime contratual do BGB (Código Civil alemão), que nasce da admissão do trabalhador na empresa ou no âmbito da vida privada do empregador (como, *e.g.*, no trabalho doméstico) e engendra deveres comunitários de fidelidade, assistência e colaboração. Cf. *Arbeitsrecht: Allgemeine Lehren und Arbeitsvertragsrecht*, 3. Aufl., Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1961, I Band, p. 162. Na mesma linha, Palma Ramalho refere-se à natureza comunitário-pessoal da relação laboral (*Da autonomia dogmática do Direito do Trabalho*, Coimbra: Almedina, 2000, pp. 457-465). Em sentido contrário, António Menezes Cordeiro aponta o abandono progressivo da ideia de "*Gemeinschaftsverhältnis*" no próprio Direito do Trabalho alemão (citando, *e.g.*, Herbert Wiedemann em 1966, Ernst Wolf em 1970 e Peter Schwerdtner em 1970); e, para mais, contesta que o contrato de trabalho seja *intuitu personae*, porque "o moderno Direito do trabalho está massificado, havendo uma total substituíbilidade entre os trabalhadores de iguais habilitações". Cf., respectivamente, *Tratado de Direito Civil Português*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2005, v. I, t. I, pp. 196-197 e nota n. 612, e *Manual de Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999 (reimpressão), p. 520. Para nós, se essas ilações são verdadeiras do ponto de vista técnico-sociológico, ainda não o são do ponto de vista estritamente *relacional*, ao menos no que diz com a posição do trabalhador: o empregado não pode se fazer substituir por quem quer que seja sem a anuência do empregador, o que denuncia a essencial *personalidade*; e, se clausularmente avençassem que o empregado pudesse a qualquer momento enviar terceiro para laborar em seu posto, mesmo sem a concordância prévia do tomador de serviços, já não se trataria de relação de emprego *stricto sensu*. Ademais, os deveres de fidelidade, assistência e colaboração de trabalhadores e empregadores são implicações necessárias da *função social do contrato de trabalho* (mesmo nos contextos desintegradores da sociedade pós-industrial) e derivam do próprio princípio da *boa-fé* (*infra*), o que desautoriza quaisquer construções que reduzam o Direito Individual do Trabalho ao Direito dos Contratos e ignorem o seu feito comunitário-pessoal.

(26) Para a dimensão desse subprincípio no contexto legislativo português, como manifestação hodierna do "princípio do rendimento", *cf.*, *infra*, a nota n. 36.

(27) PALMA RAMALHO. *Op. cit.*, p. 499.

ção da característica da sua unilateralidade, em favor da sua visão como um direito compromissório⁽²⁸⁾.

No mesmo sentido, abandonando a visão do Direito do Trabalho "tutelar" e enfatizando o seu caráter *compromissório*, vejam-se ainda, na Europa, *Rüthers*⁽²⁹⁾, *Lyon-Caen*⁽³⁰⁾ e, menos explicitamente, *Javillier*⁽³¹⁾.

Nota-se, aqui, uma irrecusável evolução sistemática do Direito do Trabalho, mais coerente com o princípio democrático e com a vocação pluralista dos Estados Democráticos de Direito. Rompe-se com um paradigma ideológico que se justifica sob a lógica política do fascismo, na qual o papel do Estado era coordenar, *ex auctoritas*, as corporações profissionais e econômicas. E, ao mesmo tempo, não se perde de vista o cerne maior da proteção jurídico-laboral, a saber, a *especial vulnerabilidade* dos trabalhadores subordinados, cuja dignidade humana ergue-se como anteparo intransponível diante do exercício voluntarioso do poder hierárquico do empregador.

Não nos prenderemos à análise do mérito de cada um desses novos princípios, nem tampouco sobre a verdade da sua imanência. É evidente, porém, que a "descoberta" desses novos princípios juslaborais (em especial aqueles relacionados ao livre exercício da atividade empresária) não elide os princípios clássicos do Direito do Trabalho, apontados já na introdução deste texto (*supra*). Convém, por isso, revisitá-los e ensaiar, em primeiras linhas, a sua inserção nesse novo modelo dogmático. Passemos a isto.

3. O regime jurídico do contrato de trabalho no mundo contemporâneo. Principiologia: rediscutindo a autonomia dogmática do direito do trabalho

Referíamos, na introdução, a obra de *Américo Plá Rodríguez* (entre nós, o divisor de águas no seu tema). Mas o estudo sério dos princípios juslaborais obviamente não começa e nem termina com os escritos do jurista uruguaio. Não são poucos os autores que, na doutrina mundial, procuraram isolar e densificar os chamados *princípios do Direito do Trabalho*. Tal constatação já denota a importância capital desse estudo para a Ciência do Direito do Trabalho. Dentre tantos ilustrados, e à vista dos limites materiais deste artigo, ater-nos-emos a dois deles, cujas obras destacaram-se pela notoriedade e pela sistematicidade. Ambos fizeram escola em seus respectivos continentes: na Europa ocidental, o espanhol *Miguel Hernainz Marques*; na América Latina, o próprio *Américo Plá Rodríguez*. A partir desses escólios, examinados em cotejo, discutiremos os possíveis caminhos de atualização da principiologia juslaboral. Focalizaremos, outrossim, os princípios que mais relevam

(28) *Idem*, p. 500.

(29) RÜTHERS, Bernd. "35 Jahre Arbeitsrecht in Deutschland", in *Recht der Arbeit*. Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts, München: C. H. Beck, 1995, p. 328.

(30) LYON-CAEN, Gérard. "La crise du droit du travail". In *memorian Sir Otto Kahn-Freund*, Munich: C. H. Beck, 1980, pp. 515-517.

(31) JAVILLIER, Jean-Claude. *Droit du Travail*. 7ª ed. Paris: L.G.D.J., 1999, pp. 55-57.

para o *Direito Individual do Trabalho*, uma vez que os princípios inerentes ao Direito Coletivo do Trabalho⁽³²⁾ são de diversa inflexão e merecem abordagem apartada, noutra ocasião.

Na Espanha, para além dos princípios gerais de direito que se aplicam ao Direito do Trabalho, *Hernainz Marques*⁽³³⁾ já apontava, na década de cinquenta, princípios específicos da disciplina, observando que a resposta à questão da sua existência autônoma dependeria do desenvolvimento alcançado pelo Direito do Trabalho em cada país, bem como da armação doutrinal conjunta e homogênea construída em torno da lei com o contributo dos aportes científicos dos doutos. Nessa linha, para o caso espanhol, indicava os seguintes: o *princípio da irrenunciabilidade*⁽³⁴⁾, o *princípio pro operario*⁽³⁵⁾, o *princípio do rendimento*⁽³⁶⁾ e o *princípio*

(32) Cite-se aqui, por todos os outros enunciáveis, o *princípio do coletivo*, que "reflete a orientação geral do Direito Laboral para valorizar, na concepção e na disciplina dos fenômenos laborais (incluindo o contrato de trabalho), uma componente colectiva ou de grupo", o que "permite reconduzir o Direito do Trabalho a um direito de grupos (entendendo aqui o termo grupo não em moldes restritos, reportados a entidades colectivas, mas em termos amplos, ou seja, abrangendo realidades, conceitos e entidades colectivas) e reconhecer a dimensão colectiva como o traço mais original desta área jurídica" (PALMA RAMALHO, Maria do Rosário. *Direito do Trabalho*, p. 501).

(33) HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*. 10ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969, pp. 88-91.

(34) Para *Hernainz Marquez*, consubstanciaria a impossibilidade de o empregado privar-se *ampla, voluntária e antecipadamente* dos direitos conferidos pela legislação laboral, conquanto pudesse, na ótica do mesmo autor, transigir com alguns deles em caráter individual, concreto e posterior — o que remete à distinção entre *direitos relativamente irrenunciáveis* e *direitos absolutamente irrenunciáveis*. Os direitos absolutamente irrenunciáveis não são transigíveis em qualquer hipótese, sendo dessa ordem todos os direitos trabalhistas visceralmente ligados à dignidade da pessoa humana, no seu núcleo mais fundamental (vida, integridade física e liberdade espaço-corporal). O empregado não pode, *e.g.*, transigir concretamente quanto ao fornecimento de determinado equipamento de proteção individual cuja concessão seja obrigatória *ex vi legis*.

(35) Descoberto no Direito do Trabalho, liga-se ao sentido histórico de proteção dos economicamente débeis que prestam serviço por conta alheia (hipossuficiência econômica), manifestando-se ora como princípio de interpretação favorável de uma norma única, ora como princípio de resolução de conflitos aparentes de normas trabalhistas (o que pressupõe a sua pluralidade), ora ainda como princípio de aquisição das condições mais benéficas.

(36) Por esse princípio, a interpretação da lei laboral deveria ter em conta uma visão conjunta da produção, inspirada por valores de tipo nacional e coletivo, que sobrepassam os valores puramente particulares dos componentes da relação de emprego. Ambos os pólos, empregados e empregadores, deveriam realizar o máximo esforço para incrementar e impulsionar a produção nacional, a ponto de o desempenho laboral abaixo de certo *minimum* configurar violação contratual (cf. PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Op. cit.*, pp. 266-267), reputando-se ilícitas as estratégias de luta operária que implicassem diminuição do rendimento normal (como, *e.g.*, as greves típicas, as "operações-padrão" e as greves de "braços cruzados"). O princípio do rendimento atuaria, para alguns, como um "princípio compensatório" de todos os anteriores (o que é veementemente negado por MARQUEZ, Hernainz. *Op. cit.*, p. 89). Na verdade, tal princípio associa-se à idéia de prevalência do interesse público-estatal sobre os interesses de classe, que tinha um sentido muito particular nos regimes políticos autoritários de inspiração fascista, em que se concebiam o Estado como elemento mediador/neutralizador da luta de classes. Fora invocado por copiosa doutrina até a década de setenta: *Pérez Botija, Cabanellas, Menéndez Pindal, Almansa Pastor, Tissembaum*, etc. (para um relação completa, com indicações bibliográficas, cf. PLÁ RODRIGUEZ. *Op. cit.*, p. 265, nota n. 468) — coincidentemente ou não, quase todos autores espanhóis cujas obras são contemporâneas ao governo de *Francisco Franco* (1939-1975). No Brasil, a idéia (não o princípio) foi vazada no art. 8º, *caput, in fine*, da CLT, sob a égide do governo ditatorial de *Getúlio Vargas*. Hodiernamente, a se admitir a existência de um princípio do rendimento, cumprirá fazer-lhe a *releitura* à luz das finalidades e

da continuidade⁽³⁷⁾. Para além desses, Plá Rodriguez enunciou o princípio da primazia da realidade, o princípio da boa-fé e o princípio da razoabilidade.

Convém, agora, confrontar as versões das duas obras para buscar um sentido unívoco e, no que couber, reponderá-las.

O princípio da proteção, a que temos feito alusões, equivale ao "princípio *pro operario*" de Hernainz Marquez, numa concepção mais atual e pedagógica. Reputa-se-o o mais importante entre os princípios específicos de Direito do Trabalho. Corresponde

ao critério fundamental que orienta o Direito do Trabalho pois este, ao invés de inspirar-se num propósito de igualdade, responde ao objetivo de estabelecer um amparo preferencial a uma das partes: o trabalhador⁽³⁸⁾.

Para Plá Rodriguez, o princípio da proteção se expressa sob três formas distintas (subprincípios ou, na dicção do autor, "regras"), a saber: (a) a regra *in dubio pro operario*, que consiste em um critério de interpretação pelo qual, entre os vários sentidos possíveis de uma norma, deve o juiz ou o intérprete optar por aquela que seja mais favorável ao trabalhador (com reflexos ponderáveis, p. ex., na distribuição do ônus da prova⁽³⁹⁾); (b) a regra da norma mais favorável, que determina a chama-

dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, escapando à esfera restrita da produção e acumulação nacional de riquezas e assentando-se num conceito prudencial de *interesse público primário*, que corresponde ao interesse geral do povo tal como se apresenta ao intérprete, segundo o foco da realização objetiva do bem comum. Contrapõe-se à noção de *interesse público secundário*, que é o interesse geral do povo visto pelas lentes dos aparelhos de Estado (governo), tal como revelado nas políticas públicas dos órgãos da Administração (cf., para a distinção, ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3ª ed. Milano: Giuffrè, 1960, pp. 197-198). Convergindo para esse "conceito novo", merece particular menção a obra de Palma Ramanho, referida no tópico anterior (II), que enuncia, entre os princípios gerais do Direito do Trabalho, o princípio da compensação da posição devedora complexa das partes no contrato de trabalho, e logo depois o desdobra no princípio da proteção do trabalhador e no princípio da prevalência dos interesses de gestão (*supra*). Esse último corresponderia à necessidade de "assegurar ao empregador as condições necessárias ao cumprimento dos deveres amplos que lhe incumbem e, indiretamente, viabilizar este mesmo vínculo [laboral]", fazendo-o por meio da prevalência, dentro de certos limites, dos interesses do empregador sobre o acordo negocial. Como visto alhures, a autora ilustra um tal princípio referindo o regime de adaptabilidade dos horários dos empregados (arts. 164 e ss. do Código do Trabalho), o regime de mobilidade funcional (art. 314 do Código do Trabalho), os poderes modificativos do contrato de trabalho por iniciativa do empregador (*jus variandi*) e as próprias "limitações ao princípio da segurança no emprego" (como nos casos de admissibilidade de contratos de trabalho precário — a termo, temporário, a comissão de serviço, etc. — ou de cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador com fundamento em causas objetivas ou na inadaptação do trabalhador). Tudo, enfim, justificando-se em prol da subsistência global dos vínculos empregatícios (interesse público primário), contemporizando com as limitações factuais da empresa. Cf. PALMA RAMALHO, Maria do Rosário. *Direito do Trabalho*, pp. 489-492 e 498-501. De nossa parte, cremos que a enunciação dessa idéia como princípio geral é razoável, mas desafia maiores cuidados (a precarização contratual, por exemplo, não pode derivar de princípio, mas de exceção).

(37) Corresponde à inclinação ostensiva e manifesta do Direito do Trabalho para os vínculos com caráter de permanência, tendendo à continuidade indefinida (contratos de trabalho por prazo indeterminado) e relegando à excepcionalidade os contratos de trabalho temporários ou por prazo determinado. Assim, na dúvida, impõe-se a *praesumptio hominis* da contratação por prazo indeterminado.

(38) HERNAINZ MARQUEZ. *Op. cit.*, p. 28. Entre os alemães, cf. KASKEL, Walter e DERSCH, Herman. *Derecho del Trabajo*, trad. Ernesto Krotoschin, Buenos Aires: De Palma, 1961, p. 32 ("princípio protetor").

(39) No Brasil, confira-se, e.g., a Súmula n. 338/TST: "É ônus do empregador que conta com mais de 10 (dez) empregados o registro da jornada de trabalho na forma do art. 74, § 2º, da CLT. A não apresentação

de "hierarquia dinâmica" do Direito do Trabalho⁽⁴⁰⁾: no caso de haver mais de uma norma aparentemente aplicável ao caso, deve-se optar por aquela que seja mais favorável, ainda que não corresponda aos critérios clássicos de hierarquia das normas (assim, e.g., o contrato individual de trabalho que preveja jornada de seis horas diárias e trinta horas semanais prevalece sobre a lei ordinária ou sobre a própria Constituição, caso prevejam duração maior⁽⁴¹⁾); (c) a regra da condição mais benéfica, que ajusta o princípio do direito adquirido à cambialidade e à profusão normativa do Direito do Trabalho: a aplicação de uma nova norma trabalhista não pode servir para diminuir as condições mais favoráveis já fruídas pelo trabalhador⁽⁴²⁾ (as condições antigas só podem ser alteradas pelas novas regulamentações ou por disposições subseqüentes de caráter geral, aplicáveis a todo um conjunto de situações trabalhistas, se, em relação às novas condições, não forem globalmente mais benéficas).

injustificada dos controles de frequência gera presunção relativa de veracidade da jornada de trabalho, a qual pode ser elidida por prova em contrário". Em Portugal, Mota Pinto denuncia a carência de positividade da regra "*in dubio pro operario*", mas parece considerá-la necessária ou pelo menos útil, uma vez que propõe a aplicação, aos contratos individuais de trabalho, das normas interpretativas do Decreto-lei n. 446/85 (que disciplina as chamadas *cláusulas contratuais gerais*), como forma de engendrar uma prática de interpretações mais favoráveis ao hipossuficiente econômico no que se refere às cláusulas contratuais gerais que o empregador agrega ao pacto (i.e., cláusulas que têm foros de generalidade na estrutura da empresa e não são negociadas com os empregados). Cf. MOTA PINTO, Alexandre. "O contrato de trabalho de adesão no Código do Trabalho: notas sobre a aplicação do regime das cláusulas contratuais gerais ao contrato de trabalho", in *Estudos de Direito do Consumidor*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Centro de Direito do Consumo, 2003, n. 5, p. 261).

(40) Quanto a essa regra, a vetusta lei brasileira prossegue silente. Já o Código do Trabalho português consagrou expressamente o princípio de hierarquia dinâmica em seu art. 4º ("princípio do tratamento mais favorável"), notadamente no n. 3: "As normas deste Código só podem ser afastadas por contrato de trabalho quando este estabeleça condições mais favoráveis para o trabalhador e se delas não resultar o contrário". Diga-se, porém, que o Tribunal Constitucional português decidiu, em sede de fiscalização preventiva de constitucionalidade do art. 4º, n. 1, que "ao prever que as normas não absolutamente imperativas nem supletivas [...] do Código (que é um acto legislativo) possam ser afastadas por regulamentos de condições mínimas (que são actos de natureza não legislativa), o questionado art. 4º, n. 1, viola irremissivelmente o disposto no art. 112, n. 6, da CRP" (Acórdão n. 306/2004, rel. Mário José de Araújo Torres, in *Diário da República*, I-A, 18.7.2003 — *g.n.*), o que levou à alteração desse artigo, com o acréscimo do n. 2. O Tribunal baseou-se na regra de "congelamento do grau hierárquico" do art. 112, 6, da CRP. Mas seria de se indagar se a proibição do n. 2 do art. 4º (*As normas deste Código não podem ser afastadas por regulamento de condições mínimas*) aplicar-se-ia até mesmo aos casos em que o regulamento de condições mínimas concedesse tratamento mais favorável ao trabalhador. Pela *ratio decidendi* do acórdão, supõe-se (equivocadamente) que sim.

(41) Como no caso brasileiro, em que o art. 7º, XIII, da CRFB prevê duração normal de trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais. Note-se, porém, que "a comparação das normas deve levar em consideração a situação da coletividade trabalhadora interessada e não de um trabalhador tomado isoladamente" e que "a questão de saber se uma norma é ou não favorável aos trabalhadores não depende da apreciação subjetiva dos interessados", devendo ser resolvida objetivamente, em função dos motivos que inspiraram as normas (PLÁ RODRIGUEZ. *Op. cit.*, p. 57, recorrendo a Paul Durand).

(42) Andrade Mesquita identifica esse princípio no art. 560 do Código do Trabalho português, denominando-o *princípio do tratamento mais favorável no tempo* e derivando-o "*do princípio do não retrocesso social*", assentando no pressuposto de que o contínuo progresso permite sempre melhorar as condições de vida dos trabalhadores" (ANDRADE MESQUITA, José. *Direito do Trabalho*. 2ª ed. Lisboa, AAFDL, 2004, p. 309 — *g.n.*).

O princípio da irrenunciabilidade é enunciado como a impossibilidade jurídica de o empregado privar-se voluntariamente de uma ou mais vantagens concedidas pelo Direito do Trabalho (objetivo) em seu benefício. Mas, nesse aspecto, *Plá Rodríguez* diverge nominalmente de *Hernainz Marquez*, por entender que o princípio da irrenunciabilidade não se limita a obstar a privação voluntária de direitos em caráter amplo e abstrato (*e.g.*, a renúncia geral ao direito de gozar férias), mas também a privação voluntária de direitos em caráter restrito e concreto (*e.g.*, a renúncia às férias adquiridas entre os anos de 2003 e 2004), e previne “tanto a que se realize por antecipação como a que se efetue posteriormente”⁽⁴³⁾. Esse princípio tem fundamento na indisponibilidade de certos bens e direitos (*e.g.*, a saúde e a integridade física do trabalhador), no cunho imperativo de certas normas trabalhistas (*e.g.*, as normas que garantem o direito ao repouso semanal remunerado⁽⁴⁴⁾) e na própria necessidade de limitar a autonomia privada como forma de restabelecer a igualdade das partes no contrato de trabalho. Fora desses pressupostos, porém, é de se admitir a renúncia *a posteriori* de direitos trabalhistas, notadamente quando se consume no imo de uma transação, mediante concessões recíprocas.

Do princípio da continuidade tratamos há pouco, sob a ótica de *Hernainz Marquez* (*supra*, nota n. 37). A mais do que já se disse, acresça-se, com *Plá Rodríguez*, que esse princípio não se circunscreve à preferência pelos contratos de duração indefinida, desdobrando-se ainda no próprio dinamismo dos contratos de trabalho (que admitem amplo espectro de transformações durante a sua execução, sem prejuízo do prosseguimento da relação contratual), na viabilidade de manutenção do contrato apesar dos incumprimentos e das nulidades e, por fim, na resistência em se admitir a rescisão do contrato por exclusiva vontade patronal⁽⁴⁵⁾.

Segue-se o princípio da primazia da realidade, que não é referido por *Hernainz Marquez*. Presta-se aos casos de desajuste entre a realidade e as formas, as formalidades ou as aparências: “em matéria de trabalho importa o que ocorre na prática, mais do que aquilo que as partes hajam pactuado de forma mais ou menos solene, ou expressa, ou aquilo que conste em documentos, formulários e instrumentos de controle”⁽⁴⁶⁾. Ou seja: os fatos primam sobre as formas. Esse princípio relaciona-se à idéia do contrato de trabalho como *contrato-realidade*: à diferença dos contratos de direito civil, a produção de efeitos jurídicos e a aplicação do Direito dependeriam do cumprimento mesmo da obrigação contraída, não bastando o acordo de vontades; noutras palavras, “no direito civil o contrato não está ligado a seu cumprimento, enquanto no do trabalho não fica completo senão através da sua

(43) PLÁ RODRIGUEZ. *Op. cit.*, pp. 66-67.

(44) Vide, *e.g.*, o art. 7º, XV, da Constituição brasileira e o art. 205 do Código do Trabalho português.

(45) Aspecto que é mais verdadeiro em Portugal, que ratificou a Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho (“Cessação do trabalho por iniciativa do empregador”) pela Resolução AR n. 55/94, de 27.8.1994, e menos verdadeiro no Brasil, que chegou a ratificar a referida convenção no plano internacional, mas jamais a transpôs efetivamente para a ordem interna; ao depois, acabou por denunciá-la (prossequindo, agora como antes, o direito potestativo do empregador à denúncia vazia do contrato de trabalho, condicionada à obrigação de indenizar).

(46) PLÁ RODRIGUEZ. *Op. cit.*, pp. 227-228.

execução”⁽⁴⁷⁾. *Plá Rodríguez* sugeria, com isso, que o contrato de trabalho só teria relevância (ou mesmo existência) no plano juslaboral quando houvesse manifestação fenomenológica do fator *trabalho*, i.e., quando a obrigação de prestar trabalho fosse efetivamente cumprida; de fato, só então o contrato desafiaria a incidência de todo o arcabouço normativo juslaboral. Já no Direito Civil, as normas têm incidência útil desde o momento lógico/histórico do acordo de vontades, independentemente da execução contratual.

Pensamos que essa distinção, clássica no Direito do Trabalho, peca pelo excessivo maniqueísmo e não resiste à variedade dos instrumentos jurídicos de consenso que permeiam o tráfico socioeconômico contemporâneo. Se fosse assim, o *pré-contrato de trabalho* jamais atrairia a aplicação de normas trabalhistas tipicamente tuitivas (regras e princípios), o que fere a boa técnica e o senso de justiça, além de contradizer o princípio da equiparação, que rege universalmente o instituto do *contrato preliminar* (= contrato-promessa), conquanto seja meramente intuitivo na legislação brasileira (vide arts. 462 a 466 do NCC)⁽⁴⁸⁾. Além disso, estariam alheios à regulação especial da Consolidação das Leis do Trabalho até mesmo os *contratos de trabalho definitivos* que, por culpa do empregador, caso fortuito ou força maior (*e.g.*, moléstia súbita do contratado), deixassem de ter execução, mensurando-se eventual indenização sob os parâmetros imprecisos do Direito Civil. A jurisprudência demonstra não ser essa a percepção preponderante nos quadros da Justiça do Trabalho (como, p. ex., nos casos de admissão em sábado não trabalhado, seguida pela interrupção fortuita do contrato de trabalho e ulterior resilição por iniciativa do empregador, antevendo a incapacidade ulterior do contratado): mesmo antes da EC n. 45/2004, as declinações de competência eram incomuns, dando-se à hipótese tratamento celetário. É que os deveres comunitários de fidelidade, colaboração e assistência dimanam do próprio tipo contratual, independentemente de sua execução mais ou menos integral.

Com efeito, ao Direito do Trabalho contemporâneo interessa também o processo de formação do contrato de trabalho, o acordo de vontades e o próprio modo de se obtê-lo, independentemente da execução do contrato *a se*. Eis o que justifica todas as construções em torno da *teoria das nulidades* no Direito do Trabalho e — insista-se — confere sentido à investigação do contrato-promessa no marco do Direito laboral; são, ambos, temas que têm recebido destacada atenção, tanto na doutrina juslaboral quanto no próprio Direito positivo (assim, *e.g.*, em Portugal, onde o contrato-promessa de trabalho mereceu positividade no Código do Trabalho de 2003). Logo, ainda que se reconheça o sentido e a entidade do princípio da primazia da realidade — como pessoalmente reconhecemos —, é mister *redimensioná-lo* em face da nova fenomenologia à qual o Direito do Trabalho tem estado permeável

(47) DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. 2ª ed. México: Porrúa, 1943, t. I, p. 381.

(48) Não, porém, em Portugal: dispõe o art. 410, 1, do Código Civil português (1966) que “à convenção pela qual alguém se obriga a celebrar certo contrato são aplicáveis as disposições legais relativas ao contrato prometido, exceptuadas as relativas à forma e as que, por sua razão de ser, não se devam considerar extensivas ao contrato-promessa” (g.n.). O estudo minucioso dos contratos-promessa de trabalho e de suas conseqüências jurídicas, no Brasil e em Portugal, ocupou-nos em monografia própria (a ser oportunamente publicada).

desde os finais do século XX: negociações preliminares, contratos preliminares de trabalho, contextos de culpa *in contrahendo*, vícios de formação, etc. Ao lado da *realidade factual* (= execução do objeto do contrato), há a *realidade pactual* (= acordo de vontades típico), que não pode ser ignorada.

O *princípio da razoabilidade* é provavelmente o mais elástico de todos os princípios juslaborais, carreando sempre boas doses de subjetividade. Corresponde à idéia de que o ser humano, em suas relações trabalhistas, procede e deve proceder conforme à sua razão. É certo não se tratar de princípio exclusivo do Direito do Trabalho; antes, é um *princípio geral de Direito* (sem nota de especificidade — cf., *supra*, a nota n. 11), imanente à ordem jurídica em sua globalidade. Não por outro motivo, é freqüentemente invocado por constitucionalistas, civilistas e penalistas. Nos lindes do Direito do Trabalho, presta-se à medição da *verossimilhança* de determinada explicação ou solução; assim, p.ex., não é razoável supor que os empregados de uma dada empresa tenham espontaneamente se demitido e constituído uma cooperativa entre si para, a partir do mês seguinte, prestar serviços à mesma empresa, por preço unitário e sem os encargos sociais de praxe⁽⁴⁹⁾. O princípio da razoabilidade induz, nesses casos, à presunção da fraude. Trata-se, porém, de uma incidência que não inspira qualquer originalidade em matéria trabalhista.

Plá Rodriguez ainda identifica o *princípio da boa-fé* como um princípio específico do Direito do Trabalho, derivando-o do que é (ou foi) o princípio do rendimento. Para o autor,

se se acredita que há obrigação de ter rendimento no trabalho, é porque se parte da suposição de que o trabalhador deve cumprir seu contrato de boa-fé e entre as exigências da mesma se encontra a de colocar o empenho normal no cumprimento da tarefa determinada⁽⁵⁰⁾.

Com isso, pretendeu-se *banir*, do panteão axiológico a sistematizar, o princípio do rendimento — provavelmente pela sua captação fascista. Mas a justificação de Plá Rodriguez não foi, a esse propósito, explícita⁽⁵¹⁾. Para recusá-lo, ponderou que o princípio não é universal (não alcançaria relações de trabalho subordinado que não crescem à produção nacional, como o trabalho doméstico), tem motivação político-patriótica (justificação mais próxima àquela que sugerimos), seu papel é meramente compensatório e secundário (não serviria para justificar o Direito do Trabalho como ramo autônomo), desprega-se a olhos vistos dos demais (falta-lhe a finalidade tuitiva) e é pragmaticamente unilateral (“tudo se reduz a uma série de obrigações a cargo do trabalhador”⁽⁵²⁾). São todos argumentos

(49) O exemplo, aqui adaptado, está em Plá Rodriguez (*op. cit.*, p. 261). Trata-se de fraude recorrente no cenário brasileiro de meados da década de noventa, a ponto de haver doutrina juslaboral séria a cunhar e empregar expressões como “fraudoperativas” e “cooperagatos” (“gato” é a expressão popular para designar o *marchand* de mão-de-obra, i.e., o intermediário que mercancia a força de trabalho alheia).

(50) PLÁ RODRIGUEZ. *Op. cit.*, p. 269.

(51) *Op. cit.*, pp. 267-269.

(52) *Idem*, p. 268.

verdadeiros. Numa perspectiva atualizadora, o princípio do rendimento pode ser apreendido, hoje, como *princípio da prevalência dos interesses de gestão* (*supra*, nota n. 36), reequilibrando-se o edifício dogmático e abandonando-se o viés paternalista. Mas, ainda assim, estará subordinado ao princípio da proteção (que prevalecerá, na maior parte dos conflitos), dada a primazia da dignidade humana como fundamento da República.

Ao mais, embora o princípio da boa-fé não seja tampouco um princípio exclusivo do Direito do Trabalho, sustentou-se que, no seu bojo, sobejasse em importância, porque a relação de emprego não se resume a um negócio circunstancial ou a uma fugaz transação mercantil, mas contém vínculos sociológicos pessoais e permanentes⁽⁵³⁾. Assim,

a justificação e a aplicação deste princípio têm um significado, uma duração e uma necessidade muito superiores às que podem ter em contratos que se esgotam em um intercâmbio único de prestações ou em uma simples correspondência de prestações materiais⁽⁵⁴⁾.

De nossa parte, cremos que, se é inegável que o princípio da boa-fé ganha especial dimensão nos lindes do Direito laboral (especialmente em face do caráter ontológico do objeto da prestação contratual, que é emanção da própria personalidade da pessoa humana trabalhadora), também é certo que, tal como ocorre com a razoabilidade, um estudo apartado do instituto da boa-fé nos estritos limites do Direito do Trabalho não se justifica, senão como compêndio de casuísmos. Melhor será que, à mercê da sua universalidade e da sua plasticidade, a boa-fé inspire estudos de corte epistemológico transversal, que a desenvolvam em todas as suas manifestações disciplinares (inclusive nas searas do Direito público), com visão de conjunto⁽⁵⁵⁾.

Por derradeiro, interessa dirimir uma questão de fundo lógico-estrutural que, longe de ser cerebrina, tem repercussões ideológicas contundentes no manejo e na hermenêutica do Direito do Trabalho.

Enunciar princípios próprios do Direito do Trabalho significa reconhecer-lhe *autonomia dogmática*⁽⁵⁶⁾, para além da autonomia enciclopédica (há muito conquista-

(53) PÉREZ BOTIJA, Eugenio. *Curso de Derecho del Trabajo*. Madrid: TECNOS, 1948, p. 176.

(54) PLÁ RODRIGUEZ. *Op. cit.*, p. 272.

(55) Dessa ordem, se bem que restrita ao Direito privado (mas, ainda assim, com inclinação globalizante), é a tese *Da Boa Fé no Direito Civil*, que valeu a António Menezes Cordeiro seu Doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Cf. ROCHA, António Manuel da e CORDEIRO, Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 2001 (2ª reimpressão), *passim*.

(56) Em sentido inverso, Palma Ramalho considera que a existência de princípios próprios é uma *decorrência* da autonomia dogmática do Direito do Trabalho, pendendo para uma argumentação autonomizante que privilegia os *institutos*, não os princípios propriamente ditos (*Direito do Trabalho*, pp. 466 e 485). Cremos, porém, que são os princípios que conferem aos institutos as suas singularidades (propiciando, na leitura de Habermas, a sua *renovação funcional* — *infra*) e não o contrário. Os institutos mesmos, se mais ou menos presentes na casuística juslaboral, são normalmente reconhecidos pelo Direito Civil. Assim, as convenções coletivas de trabalho (*op. cit.*, pp. 468-472) têm correspondência nas convenções coletivas de consumo (veja-se, e.g., o art. 107 do CDC brasileiro, que as admite entre entidades civis de

da no universo acadêmico, mediante cadeiras independentes e especializações disciplinares), da autonomia judiciária (mais aguda em alguns países — como no Brasil e na Alemanha, que mantêm ramos autônomos do Poder Judiciário para a resolução dos litígios oriundos das relações de emprego⁽⁵⁷⁾ — e menos evidente em outros — como, *e.g.*, em Portugal ou Espanha, que possuem tão-só unidades judiciárias especializadas na matéria⁽⁵⁸⁾, sem autonomia corporativa) ou, como se verá, da própria autonomia sistêmica.

Objeta-se, porém, que os princípios em questão não são mais que princípios de Direito Civil refigurados (*e.g.*, o princípio de tutela do contraente débil e o princípio da primazia da materialidade subjacente), de modo que o Direito do Trabalho não teria cariz principiológico autônomo. Diz-se, ainda, que a dogmática civil já basta à resolução das questões laborais e o Direito do Trabalho não seria mais que o Direito civil do contrato de trabalho e da relação jurídica que se segue (logo, sem *autonomia dogmática*).

No Brasil, são dilemas taxonômicos que já (ou ainda) não se põem e tampouco se renovam; em Portugal, porém, a discussão persiste em acesa polêmica⁽⁵⁹⁾. Não há, neste artigo, espaço hábil para exaurir um debate de tais proporções. Por isso, cingimo-nos a expressar nosso entendimento.

consumidores e associações de fornecedores, para "estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo", com força obrigatória sobre os filiados à época do registro do instrumento); da mesma forma, o direito de greve, como direito de resistência ou de autotutela coletiva dos trabalhadores, tem correspondência, para o indivíduo, no desforço pessoal do Direito brasileiro (art. 1.210, § 1º, do NCC) e português (art. 1.277 do CC), bem como, em geral, nas *ações diretas* do Direito português (art. 336 do CC — de que é *espécie* o desforço para defesa da posse) e, ainda, nos institutos universais da legítima defesa e do estado de necessidade, que transcendem o plano juscivilístico e relevam inclusive para o Direito Penal.

(57) Havendo, em ambos os países, cortes superiores de jurisdição extraordinária para a matéria trabalhista (respectivamente, o Tribunal Superior do Trabalho e o *Bundesarbeitsgericht*).

(58) Respectivamente, os tribunais do trabalho (cf. Arts. 85, 86 e 87 da Lei n. 3/99) e os *juzgados de lo social* (cf. Arts. 2º e 6º do *Real Decreto Legislativo n. 2/1995*, de 7.4).

(59) A ponto de justificar, há poucos anos, a (re)afirmação da autonomia dogmática do Direito do Trabalho em sólida e extensa dissertação de Doutorado de *Palma Ramalho* na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (*Da autonomia dogmática do Direito do Trabalho, cit., passim*). Cf. ainda, da mesma autora, *Direito do Trabalho*, pp. 463-483 e 487-488. Em contrapartida, na mais recente edição de seu *Tratado de Direito Civil Português* (a terceira), *Menezes Cordeiro* obtempera — após fazer menção à tese de *Palma Ramalho*, de quem foi orientador — que "dentro do universo patrimonial privado, o Direito do trabalho lida com elementos que, embora regulados pelo Direito civil, se apresentam, aí, como mais intensos. Pense-se na especial tutela que os direitos de personalidade do trabalhador podem merecer e, ainda, nas disposições que asseguram elevado nível de protecção. *A grande questão laboral reside, todavia, na atribuição, ao empregador, de um direito à actuação do trabalhador. Ora, essa atribuição ocorre, em geral, no Direito das obrigações. Não há uma particularidade dogmática*" (*Tratado de Direito Civil Português*, 3ª ed., v. I, t. I, pp. 195-196 — *g.n.*). Isso significa que o Direito do Trabalho teria uma *autonomia meramente sistemática* (dada pela especificidade de suas fontes, pela existência de um desenvolvido nível coletivo e pela proliferação de regras imperativas), mas não uma *autonomia dogmática*, porque seria, ao cabo e ao fim, "uma relevante disciplina que integra a grande família unitária do Direito privado ou do ius civile: o Direito dos cidadãos" (*Menezes Cordeiro, idem*, p. 199). Divergimos desse pensamento, como se fará constar a seguir, no texto principal.

O Direito do Trabalho tem três características que reclamam uma dogmática própria e o despregam do Direito Civil. A uma, é um *Direito de (re)composição social e econômica*: existe basicamente para mediar e (re)equilibrar o secular conflito entre capital e trabalho (cuja existência é insofismável, ainda que se refutem os demais pressupostos do pensamento marxista). A duas, é um *Direito essencialmente tuitivo* (ao contrário do Direito Civil, que é apenas *acidentalmente* tuitivo). A três, é um *Direito de blindagem*: resguarda a dignidade humana ao regular a mais visível das projeções da personalidade do *homo faber* — o seu *trabalho* —, antepondo a última barreira à mercantilização vil e cabal da mão-de-obra. Nesse particular, está mais próximo do Direito Penal, que blinda o *jus libertatis*, que do Direito Civil, que regula a circulação de riquezas. Não se pode, portanto, reconduzi-lo pura e simplesmente, sob quaisquer pretextos, à dogmática juscivilista⁽⁶⁰⁾ — o que não impede, porém, que a dogmática juslaboral empreste teorias e conceitos daquela primeira, ou a favoreça com elementos próprios (como se deu, *e.g.*, com a "apropriação civilista" do princípio da protecção e das suas concretizações⁽⁶¹⁾). Deve-se ter em mente que os ramos do Direito não são compartimentos lógico-formais estanques, mas sim abstrações científico-pedagógicas que freqüentemente se comunicam.

Tampouco se pode afirmar que a autonomia do Direito do Trabalho seja meramente sistemática ou que não haja particularidades no direito do empregador à atividade do trabalhador⁽⁶²⁾. À diferença de outras áreas suscetíveis às fórmulas gerais do Direito das Obrigações, o mundo do trabalho envolve um objeto útil que é, em termos absolutos, um bem *extra commercium*, indissociável da própria personalidade humana: a *força de trabalho* do contraente-empregado. Admitir o contrário significaria supor a licitude do escravagismo sob o pálio da autonomia de vontades. Não se concebe, por outro prisma, que a força de trabalho subordinada possa ser "locada" à maneira de bens móveis ou imóveis, sem uma rigorosa especialidade tuitiva. Seria o mesmo que supor a licitude de servidões humanas *pro tempore* ou, na casuística recente de precarização das relações de trabalho, cogitar da validade e da eticidade das odiosas operações de *marchandage* de mão-de-obra humana⁽⁶³⁾.

Não há, a rigor, qualquer outro tipo contratual idôneo a regular e limitar, no nascedouro, um bem da vida com mesma dignidade constitucional. Assim, p. ex., não existem contratos que alienem ou disponibilizem, sob condições de sujeição

(60) Em acréscimo, endosse-se tudo quanto demonstrado por *Palma Ramalho* ao tratar da "improcedência da construção dogmática de recondução do direito laboral ao direito civil em razão das suas deficiências metodológicas": improcedente por prescindir da "pesquisa de valorações materiais específicas alternativas, a partir da análise do conjunto dos institutos laborais e do sistema laboral positivo, que o problema da autonomia da área jurídica e que a sua unidade interna possibilita" (*Da autonomia dogmática...*, pp. 528-532).

(61) *Idem*, pp. 499-516.

(62) *Tratado de Direito Civil Português*, 2ª ed., v. I, t. I, p. 197. Cfr., *supra*, nota n. 25.

(63) Vê-se, com efeito, intermediação lucrativa nas cooperativas de mão-de-obra que ocultam relações subordinadas de trabalho (Brasil), no tráfico de pessoas para fins de prostituição ou trabalho precário (Bolívia/Brasil) e até mesmo no *dumping* social como estratégia de competitividade nos mercados globais (China).

hierárquica, a vida, a liberdade ou a integridade física do contraente⁽⁶⁴⁾. Ou, se existem, não têm validade à luz do Direito⁽⁶⁵⁾.

Parece-nos, portanto, que o *princípio da proteção* e os seus consectários doutrinários concernem à própria *natureza* da relação de emprego, distinguindo-a ontológica e axiologicamente das demais relações contratuais ou obrigacionais (ainda que se admita, hodiernamente, o relativo “abandono” da idéia do *favor laboratoris*⁽⁶⁶⁾ em razão dos influxos ideológicos da filosofia liberal-econômica e do escamoteamento do conflito social pela lógica da exclusão⁽⁶⁷⁾). Tal imanência confere à relação

(64) Não se deve confundir, nessa linha, o *objeto jurídico da prestação contratual* com o *objeto físico da atividade material*. Num contrato de prestação de serviços médicos de reparação e cirurgia estéticas, o objeto da prestação é o serviço médico em si mesmo (incluindo a intervenção cirúrgica e os cuidados pré/pós-operatórios) — ou o seu resultado útil, em se admitindo tratar-se de *obrigação de fim*. O *corpo* do paciente é tão-só o objeto físico da atividade material do esculápio (ou, se quisermos, o *objeto material* da prestação contratual, tal como é a *mercadoria* na prestação do vendedor em contratos de compra e venda, sobretudo nos sistemas de inspiração germânica). Já no contrato de trabalho, o objeto jurídico da prestação contratual — a *força de trabalho* — é inseparável do *corpo* e da própria *personalidade* do contraente (como o é, também, no caso dos serviços médicos), com um elemento diferenciador: a *subordinação jurídica*, que permite, pela instância contratual, a *interferência lícita e consentida* de terceiros na esfera da dignidade humana (assim, *e.g.*, nas revistas pessoais, na modulação do trabalho humano e, em geral, em todos os supostos lícitos de exercício dos poderes de fiscalização e de punição do empregador).

(65) Pense-se, aqui, nas aberrações do sensualismo de *fin de siècle*, como as práticas consensuais de sadomasoquismo (que podem ser “pagas”, à maneira de serviços, ou graciosas, e chegam ao limite da disposição voluntária da vida e/ou da saúde, como nos casos de contaminação sexual espontânea com o vírus HIV — o “gift” — ou de mutilação e morte consentidas, como se deu recentemente na Alemanha, com o “canibal de Rotemburgo”). Ainda que se admita ou se comprove algum consenso lúcido, é indiscutível que, nos extremos, tais “contratos” não têm qualquer amparo jurídico, servindo, quando muito, como atenuantes genéricas da pena criminal (e, não raro, sequer a isso).

(66) Referido por Menezes Cordeiro (*Tratado de Direito Civil Português*, 3ª ed. v. I, t. I, p. 199), *in verbis*: “O actual Direito do trabalho deixou de ser o mero instrumento de tutela dos pobres e desprotegidos. [...] Vectores tradicionais como o favor laboratoris ou princípio da tutela do trabalhador, que fizeram a sua época no Direito do trabalho, são hoje abandonados a favor de um levantamento mais preciso e desinibido dos valores civis concretamente ameaçados por eventuais lógicas mecanizadoras do mundo empresarial. Postas as coisas nestes termos, consegue-se uma protecção menos vocabular e ideológica, mas mais eficaz”. Reconhecendo, porém, as implicações notáveis do Direito do Trabalho na realização da plena cidadania, confira-se, do mesmo autor, “Direito do Trabalho e cidadania”, *in III Congresso Nacional de Direito do Trabalho: memórias*, António Moreira (coórd.), Coimbra: Almedina, 2000, *passim*.

(67) Num sistema social meritório e patrimonialista, inerente às *sociedades de consumo*, as pessoas realizam-se pelo que têm, pelo que aparentam ter e pelo que podem ter. A incapacidade de *ter* induz à falsa percepção da impotência do *ser* — daí porque o desemprego involuntário torna-se, para o homem comum, fonte de humilhação e discriminação. O sucesso dos comuns mede-se pela visibilidade — pelo poder aquisitivo e os que necessitam de tutela do Estado assumem-se como desvalidos ou desfavorecidos, em espontânea *capitis deminutio*. Isso se reproduz no plano das relações contratuais empregatícias, forjando a idéia de que a proteção do Estado não é essencial e o emprego reflete o mérito pessoal do trabalhador: os que não têm “mérito” são *excluídos* do sistema liberal-capitalista (das contrapartidas econômicas, do poder de consumo, da dignidade pessoal e, por último, das próprias estatísticas de desemprego — que não computam aqueles que já não mais procuram trabalho). A bem dizer, esse sistema tende a ser ainda mais nefasto para as pessoas que os sistemas anteriores — da servidão medieval e da escravidão antiga e moderna —, porque os servos e escravos ainda eram, em alguma medida, *parte* dos respectivos sistemas socioeconômicos, o que lhes permitia conservar alguma dignidade (ainda se como *coisa*, qual nos regimes de escravidão). Já quem está *excluído* não vale como nada, em parte alguma. Para um exercício mental, pense-se, *ad argumentandum tantum*, na condição social de um escravo grego ou romano, comparando-se-a à condição de um mendicante sem-teto latino-americano.

de emprego uma inarredável singularidade, de ordem *científica e dogmática*. E a especialidade não decorre apenas da intensidade com que os elementos personalíssimos se apresentam nas relações de emprego, mas também — e sobretudo — daquela condição ontológica de *especial vulnerabilidade* do contraente-empregado em seus atributos de personalidade, que é da *essência* mesma do contrato de trabalho (*subordinação jurídica*), não o sendo em quaisquer outros. Isso ainda é assim, como foi outrora e será amanhã, porque

O direito privado clássico considerava a autodeterminação individual, no sentido da liberdade negativa de fazer ou não fazer o que se deseja, garantida suficientemente através dos direitos da pessoa e da proteção jurídica contra delitos, através da liberdade de contratos (especialmente para a troca de bens e de serviços), através do direito à propriedade, que incluía o direito de utilizar e de dispor, inclusive no caso de herança, e através da garantia institucional do casamento e da família. No entanto, tal situação modificou-se radicalmente com o *surgimento de novas áreas do direito* (como é o caso do direito econômico, social e do trabalho) e com a *materialização* do direito penal, do direito de contrato e do *trabalho*. Houve uma *mistura* e uma *união de princípios que antes estavam subordinados ao direito privado ou ao público*. Tudo indicava que o objetivo do direito privado não podia limitar-se à autodeterminação individual, devendo colocar-se também a *serviço da realização da justiça social* [...]. Sob este ângulo, *considerações de ética social infiltram-se em regiões do direito privado que até então se limitavam a garantir a autonomia privada* [como o Direito dos contratos]. O *ponto de vista da justiça social* exige uma *interpretação diferenciadora de relações jurídicas formalmente iguais, porém diferentes, do ponto de vista material*, sendo que *os mesmos institutos jurídicos preenchem funções sociais distintas*⁽⁶⁸⁾.

Nessa última peculiaridade — a *renovação funcional* dos institutos jurídicos clássicos, baseada nos princípios e nas condições especiais necessárias ao desenvolvimento e ao exercício da personalidade e das capacidades individuais do trabalhador subordinado, como também ao desenvolvimento e ao exercício da cooperação coletiva no nível da empresa (*Gemeinschaftsverhältnis*) — reside, afinal, a identidade dogmática do Direito do Trabalho. A não ser desse modo, até o Direito Penal — que envolve, em última instância, a *liberdade pessoal* dos cidadãos, a par do seu *patrimônio* — também estaria circunscrito ao âmbito privatístico, visto como esses dois bens da vida são igualmente objetos históricos do Direito Civil⁽⁶⁹⁾.

(68) HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II, p. 134 (*g.n.*).

(69) Os direitos de personalidade dizem fundamentalmente com a *vida*, a *integridade* (física, mental, moral) e a *liberdade* (corporal, intelectual, de expressão, etc.). Esses bens também são intensamente afetados pelo Direito Civil dos incapazes (interdições e inabilitações, disciplina familiar e pública das condutas infanto-juvenis — notadamente na esfera dos atos infracionais, internações, etc.) e por certas medidas do Direito de Família (*e.g.*, a separação de corpos, a prisão do alimentante inadimplente e as ordens de restrição pessoal). Já o Direito das Obrigações cuida precisamente do *patrimônio*, seja em face da “exigência de que a prestação devida revista necessariamente natureza econômica, quer dizer, susceptibilidade de avaliação pecuniária”, seja ainda porque “no direito moderno, ao contrário dos sistemas antigos, o inadimplemento confere unicamente ao credor a possibilidade de agir contra o patri-

4. À guisa de conclusão

Seguindo a natureza cambiante de tudo quanto existe no Universo (mundo das coisas, dos valores e das idéias), o Direito do Trabalho evolui ao longo das décadas. Admitir essa evolução é se render às evidências dos tempos; negá-la, tencionando reproduzir *ad eternum* um determinado modelo histórico, é render-se à cegueira ideológica.

A letra da lei jamais será porto seguro para a investigação dos princípios. Mesmo que não sofra variações evidentes, pode ser imantada com novos princípios, hauridos de uma nova Lei Fundamental (caso brasileiro) ou da própria experiência com a aplicação da lei (autopoiese do sistema jurídico). Há que buscar o seu espírito.

A evolução do Direito do Trabalho — de suas regras, institutos e jurisprudências — reflete as transformações que a sua malha principiológica experimenta paulatinamente.

Numa leitura atualizada, o princípio da proteção deixa de ser um borralho paternalista, afirmando-se como *ratio* axiológica que deita raízes na primazia da dignidade humana e se rivaliza com o princípio da salvaguarda dos interesses de gestão (conquanto esse se subordine àquele nos quadros mais agudos de colisão). Somente a existência desse último explica a possibilidade de dispensa de empregados estáveis por motivos técnicos ou econômico-financeiros (art. 165, *caput*, da CLT), o exercício do *jus variandi* e a plácida constitucionalidade das sucessivas reformas trabalhistas que precarizam circunstancialmente os contratos de trabalho (p. ex., os contratos por prazo determinado, a tempo parcial, o trabalho temporário e — fora do Brasil — a comissão de serviços e o *job sharing*). Obtém-se, com isso, um edifício dogmático mais coerente e democrático, sem perder de vista a dignidade da pessoa trabalhadora e as suas concreções nos planos da interpretação, da hierarquia de fontes (dinâmica) e da estabilidade do patrimônio jurídico-laboral (condição mais benéfica).

No mesmo encaço, o princípio da primazia da realidade deve se imiscuir na dimensão do pactuado, independentemente da efetiva execução de certa atividade, contemporizando com a tipicidade dos contratos de trabalho (determinada pela sua função social) e com a profusão dos instrumentos de consenso no Direito das Obrigações da sociedade pós-industrial. Aplicar-se-á, portanto, aos pré-contratos de trabalho como aos contratos de trabalho de execução deficiente, atraindo, em ambos os casos, a capa tuitiva da legislação trabalhista (no que couber).

De outra parte, impende reconhecer um princípio bipolar de autotutela laboral e desenvolvê-lo em todas as suas manifestações (o que pressupõe, em relação ao empregador, justificar axiologicamente o exercício do poder disciplinar e investigar os seus limites).

mônio do devedor e não contra a sua pessoa" (ALMEIDA COSTA, Mário Júlio de. *Noções Fundamentais de Direito Civil*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2001, pp. 25-26).

Já os princípios da boa-fé e da razoabilidade não têm especificidade juslaboral, conquanto relevem para dirimir dissídios concretos (individuais e coletivos). Nem por isso requerem construção teórica circunscrita aos escaninhos da Ciência do Direito do Trabalho.

Saber assimilar as novas texturas dos princípios gerais do Direito do Trabalho — e, para além disso, testemunhar com serenidade a gestação dos novos princípios — é a pedra de toque para a interpretação e a aplicação competente e humanizadora do arcabouço legislativo em vigor. O Direito é, sim, para o Homem; mas, tal como ele, é também, a um tempo, fator e seguidor dos caminhos do Mundo.

5. Bibliografia

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3ª ed. Milano: Giuffrè, 1960.

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 3. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito: Introdução e Teoria Geral*. 13ª ed. Coimbra: Almedina, 2005.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Commentado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1949. v. I.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARDOZO, José Eduardo Martins. "Princípios Constitucionais da Administração Pública (de Acordo com a Emenda Constitucional n. 19/98)". In: *Os 10 Anos da Constituição Federal: Temas Diversos*. Alexandre de Moraes (coord.). São Paulo: Atlas, 1999.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. "Direito do Trabalho e cidadania". In: *III Congresso Nacional de Direito do Trabalho: memórias*. António Moreira (coord.). Coimbra: Almedina, 2000.

_____. *Da Boa Fé no Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 2001. 2ª reimpressão.

_____. *Manual de Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999. Reimpressão.

_____. *Tratado de Direito Civil Português*. 2ª e 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2005. v. I. t. I.

COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Noções Fundamentais de Direito Civil*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. 2ª ed. México: Porrúa, 1943. t. I.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II.

HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*. 10ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969.

JAVILLIER, Jean-Claude. *Droit du Travail*. 7ª ed. Paris: L.G.D.J., 1999.

KASKEL, Walter. DERSCH, Herman. *Derecho del Trabajo*. Trad. Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: De Palma, 1961.

LYON-CAEN, Gérard. "La crise du droit du travail". In: *In memoriam Sir Otto Kahn-Freund*. Munich: C.H. Beck, 1980.

MESQUITA, José Andrade. *Direito do Trabalho*. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2004.

NIKISCH, Arthur. *Arbeitsrecht: Allgemeine Lehren und Arbeitsvertragsrecht*. 3. Aufl. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1961. I Band.

PÉREZ BOTIJA, Eugenio. *Curso de Derecho del Trabajo*. Madrid: TECNOS, 1948.

PINTO, Alexandre Mota. "O contrato de trabalho de adesão no Código do Trabalho: notas sobre a aplicação do regime das cláusulas contratuais gerais ao contrato de trabalho". In: *Estudos de Direito do Consumidor*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Centro de Direito do Consumo, 2003. n. 5.

PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Princípios de Direito do Trabalho*. Trad. Wagner D. Giglio. 4ª tiragem. São Paulo: LTr, 1996.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma. *Direito do Trabalho: Dogmática Geral*. Coimbra: Almedina, 2005. p. I.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

RÜTHERS, Bernd. "35 Jahre Arbeitsrecht in Deutschland". In: *Recht der Arbeit. Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts*. München: C. H. Beck, 1995.

STUMM, Raquel Denize. Princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA CATEGORIA DOS VIGILANTES NA DÉCADA DE 90 NO ESTADO DE SÃO PAULO

Ana Maria de Vasconcelos^(*)

1. Introdução

A reflexão acerca do tema epigrafado resultou da minha participação, como pesquisadora, em trabalho conjunto realizado pela Escola da Magistratura do Trabalho da 15ª Região — EMATRA e Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho — CESIT/UNICAMP e o TRT 15ª Região, tendo como tema central a "Modernização Tecnológica e seus Impactos sobre as Relações de Trabalho, Negociações Coletivas e Sindicalismo no Setor Terciário". A mim, coube o exame da categoria dos vigilantes no período de 1990/2003, no Estado de São Paulo.

A metodologia utilizada para a obtenção dos dados e informações necessários acerca da categoria consistiu de entrevistas com os dirigentes do Sindicato dos Empregados em Empresas de Vigilância, Segurança e Similares de Campinas, em especial com seus assessores jurídico e técnico, que nos forneceram cópias de todas as Convenções e Dissídios Coletivos da categoria, compreendidos no período pesquisado, assim como de toda legislação básica do setor. Devido à escassez bibliográfica específica, foi realizada coleta de dados disponíveis na Internet, principalmente nos sites do TST, dos TRTs das 2ª e 15ª Regiões e, ainda, da Presidência da República. Valiosa, também, a contribuição do pesquisador *Cleber Mikio Ikeda*, que nos forneceu cópia de relatório de sua autoria, apresentado ao CNPQ/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em abril/2004, como responsável pela Linha 3 do Projeto de Pesquisa e Formação Técnica, DIEESE/CESIT sobre "Terceirização e Sindicalismo: O Setor de Segurança no Estado do São Paulo". Agradecimentos, também, são devidos aos professores *José Dari Krein* e *Magda Biavasci*, do Instituto de Economia da UNICAMP, pela colaboração nas discussões acerca da matéria ora analisada.

Para a exata contextualização do tema em estudo, necessário se faz, antes de mais nada, a compreensão do que vem a ser "defesa social". Esta abrange, tanto a segurança pública quanto a defesa civil, a qual engloba, por sua vez, duas categorias distintas:

- a) segurança pública — que diz respeito às atividades afetas aos órgãos governamentais, objetivando a defesa dos cidadãos, prevenindo ou controlando manifestações violentas ou criminosas, efetivas ou potenciais;

(*) Juíza do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

b) segurança privada — relativa às atividades das empresas especializadas em prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial de instituições financeiras, públicas ou particulares, de proteção à incolumidade física de pessoas, de transporte de valores ou cargas e de recrutamento, seleção, formação e reciclagem de pessoal para o exercício destas atividades.

Em conformidade com o disposto no artigo 577 da CLT, que trata do plano básico do enquadramento sindical, e seu anexo, os trabalhadores do setor de segurança privada estão incluídos na subcategoria dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância, que faz parte, juntamente com mais 11 subcategorias, da categoria dos Empregados de Agentes Autônomos do Comércio, que se encaixa dentro do grupo dos Empregados no Comércio.

Alguns dados econômicos são determinantes para realçar a importância do setor pesquisado dentro do cenário nacional.⁽¹⁾

O setor de segurança privada no Estado de São Paulo movimentou 1 bilhão de reais por ano; no Brasil, esta cifra se elevou a 7,8 bilhões de reais em 2001. A participação do setor em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do setor de serviços alcançou cerca de 1% no ano de 2001.

O número de trabalhadores das empresas de vigilância e segurança do Estado de São Paulo, atinge cerca de 100 mil (não clandestinos), sendo que os clandestinos atingem cerca de 300 mil. Só na cidade de São Paulo, o número de empregados no subsetor de segurança chega a 30 mil. Em Campinas e Região, que abrange 30 municípios, este número chega mais ou menos a 16 mil (vigilância legalizada), sendo que destes 8 a 10 mil compreendem os empregados de portaria e vigia e os demais incluem-se na segurança orgânica (portarias de condomínios, fábricas e shoppings).

No jargão jurídico-trabalhista, o termo "Categoria dos Vigilantes" é utilizado para designar todos os empregados das empresas de segurança e vigilância (vigilância ostensiva), assim como aqueles que prestam serviço orgânico de segurança (vigilância orgânica), incluindo-se aqui os que prestam serviços nas atividades de segurança privada a pessoas, a estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços a residências, a entidades sem fins lucrativos e a órgãos e empresas públicas.

Após a seleção do material necessário para a pesquisa, realizadas as entrevistas com os dirigentes do Sindicato da categoria, passamos ao exame dos dados e documentos, seguindo um roteiro preestabelecido pelo CESIT/UNICAMP para a Linha-3 do Projeto de Pesquisa já mencionado, considerando os seguintes itens:

- a) normatização do subsetor por meio dos poderes legislativo e executivo;
- b) análise das sentenças normativas dos Tribunais Regionais do Trabalho das 2ª e 15ª Regiões;

(1) Dados extraídos do Relatório do pesquisador Cleber Mikio Ikeda.

c) análise das principais demandas trabalhistas do subsetor;

d) tendências das decisões em processos coletivos e individuais

e) análise comparativa entre as normas legais, as sentenças normativas e as convenções coletivas do subsetor.

O desafio, a que ora me proponho neste artigo, é de sintetizar os principais dados e resultados obtidos por meio desta pesquisa e verificar como estes se relacionam e, em que medida, reproduzem a realidade, primeiramente, das relações de trabalho no Brasil e, posteriormente, na comunidade internacional. Ou melhor: a partir do conhecimento do microuniverso do mundo do trabalho dos vigilantes, no Estado de São Paulo, no que diz respeito às relações de trabalho, convenções coletivas e sindicalismo, nos arriscamos a inferir algumas conclusões acerca do macrouniverso do mundo do trabalho, tanto dentro das fronteiras brasileiras, como dentro do cenário internacional. De modo grosseiro, seria como que a utilização do princípio da indução matemática, segundo o qual através das propriedades da parte, é possível inferir as características do contexto maior no qual a parte se insere.

Assim sendo, a partir do relatório final, apresento as principais conclusões acerca do sistema de relações do trabalho relativo à categoria dos vigilantes, no período de 1990/2003, no Estado de São Paulo.

2. Retrato da categoria dos vigilantes na década de 90 no Estado São Paulo

Toda normatização do subsetor, proveniente tanto do Legislativo como do Executivo, tem por base a antiga Lei n. 7.102/83 que, desta data até o fim da década de 90, só veio a ser atualizada pelas Leis ns. 8.863/94 e 9.017/95, as quais ampliaram o universo de aplicação da legislação, não somente para os empregados dos estabelecimentos financeiros como para os trabalhadores que prestam serviços de segurança orgânica. Houve, sem dúvida, o aumento do raio de incidência da legislação do setor, porém a fiscalização, a cargo do Poder Executivo, mostrou-se deficiente, sendo praticamente ineficaz diante da crescente clandestinidade verificada na categoria, motivada não só pelo aumento da violência social, assim como pela redução dos custos por parte das empresas, batizada como "custo Brasil"; alternativa adotada para a solução dos problemas econômicos desta década.

Antes de mais nada, registro que as negociações relativas ao subsetor ora pesquisado, são realizadas visando uma regulamentação de âmbito estadual. Somente quando malogradas estas negociações, é que alguns Sindicatos discordantes encaminham suas tratativas para a instauração de um Dissídio Coletivo restrito a sua base territorial.

Na década de 90, a categoria dos vigilantes no Estado de São Paulo recorreu ao Poder Judiciário Trabalhista, após o insucesso das negociações prévias para a celebração de suas Convenções Coletivas, mediante instauração de Dissídio Coletivo, quer seja de natureza econômica, social ou de greve somente em quatro oca-

siões, materializadas nos Dissídios Coletivos ns. 171/94-D, 180/94-D, 198/95-A e 189/96-A. No restante do período foram celebradas convenções coletivas entre os Sindicatos profissionais e patronais.

Examinadas as sentenças normativas correspondentes a estes Dissídios Coletivos e, ainda, diversas demandas trabalhistas individuais atinentes ao subsetor, provenientes dos TRTs das 2ª e 15ª Região, no período de 1990/2000, pode-se concluir que a tendência verificada nas decisões proferidas pelo Poder Judiciário Trabalhista, em sua grande maioria, foi a de cancelar o ideário neoliberal e flexibilizador introjetado em todos os segmentos da sociedade brasileira e, também, no âmbito das relações de trabalho. Não houve, por parte dos magistrados trabalhistas, uma maior sensibilização quanto aos verdadeiros problemas que afligiam a categoria, os quais poderiam ser, em última instância, solucionados pelo Poder Judiciário, de forma mais eficaz, com o simples uso do instrumental jurídico-trabalhista, tanto de caráter constitucional, quanto infraconstitucional, primordialmente do Direito do Trabalho, de modo que fosse efetivamente assegurada a sua finalidade precípua, que é de servir como princípio corretivo, eliminador ou, no mínimo, minimizador do enorme desequilíbrio entre as forças do capital e do trabalho.

Tal tendência jurisprudencial trabalhista não implica na exclusão de algumas decisões minoritárias, tanto coletivas como individuais, que caminham em direção oposta às correntes majoritárias.

Por certo, que o papel regulador do Estado Brasileiro no mundo do trabalho dos vigilantes, quer seja mediante os Poderes Legislativo ou Executivo, por meio da elaboração da legislação específica do setor, quer seja através do Poder Judiciário Trabalhista, pela sua intervenção nos Dissídios Coletivos da categoria dos vigilantes, foi altamente mitigado na década em exame, por motivos que serão adiante demonstrados.

2.1. Tendência jurisprudencial

Algumas matérias predominantes, dentre as que são objeto de demandas, quer coletivas ou individuais, foram selecionadas e serão examinadas, mais detalhadamente, sendo que servem de embasamento à conclusão ora apresentada. Dentre estas, temos:

2.1.1. Enquadramento laboral — Distinção entre vigilante e vigia

As Varas do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho das 2ª e 15ª Regiões, adotaram postura técnico-trabalhista, a meu ver, um tanto quanto divorciada da realidade da categoria, nos conflitos cuja principal matéria controvertida dizia respeito ao enquadramento laboral daqueles que prestavam serviço em segurança privada.

Surgiu assim, dentro da jurisprudência trabalhista, uma clássica discussão, que se arrasta até os dias atuais, acerca das funções exercidas pelo vigilante e pelo

vigia. A orientação predominante nas Cortes Trabalhistas tem sido no sentido de que só pode ser reconhecido como vigilante, estando, assim, protegido pelas cláusulas das convenções e dissídios coletivos da categoria, o empregado contratado por estabelecimento financeiro ou por empresa especializada em prestação de serviço de segurança ou de transporte de valores que, por desempenhar atividade parapolicial, preencha certos requisitos legais, dentre eles, instrução mínima até a 4ª série do 1º Grau, habilitação em Curso de Formação Especializada de Vigilante e porte de arma, tudo em conformidade com o disposto nos arts. 16, inciso IV e 19, inciso II da Lei n. 7.102/83.

Dentro deste entendimento, será considerado vigia, o profissional que apenas toma conta de um estabelecimento fechado, desenvolvendo, assim, funções mais leves e menos ostensivas, já que normalmente não trabalha armado.

Destaca-se que tal posicionamento jurisprudencial atua como mais um fator agravante do fenômeno da clandestinidade que a cada dia prolifera no subsetor. Conforme acima já relatado, a relação entre o efetivo da segurança privada clandestina e a legalizada está na proporção de 3 para 1.

O que ocorre é que as empresas que se utilizam da vigilância orgânica, para fugir dos diversos encargos e deveres impostos pela Lei n. 7.102/83 e pelas normas coletivas da categoria, adotam a prática de travestir o profissional que deveria trabalhar nas condições impostas pela legislação especial, em um simples vigia, o qual encontra-se, logicamente, alijado da proteção especial que requer o subsetor. Nestes casos, verifica-se que a punição pelo descumprimento da legislação referente aos vigilantes recai na pessoa do trabalhador, ficando as empresas livres de quaisquer impedimentos, fomentando com isto, a clandestinidade. Tal fenômeno foi detectado na categoria em apreço, mormente na década pesquisada em que a demanda pela segurança privada cresceu vertiginosamente, em virtude da escalada da violência, resultante do esgarçamento do tecido social.

Ressalto, neste ponto, a necessidade de serem procedidas alterações legislativas, visando um melhor enquadramento das funções do vigilante ou, caso tal não ocorra, que os Tribunais do Trabalho, em suas decisões, atentem para os diversos casos em que as empresas ajam com o intuito de fraudar as disposições da Lei n. 7.102/83, passando a condená-las por tal prática, fazendo, assim, com que a punição pelo descumprimento das disposições legais recaia sobre a empresa e, não mais, sobre o trabalhador, já que a este não cabe assumir os riscos da atividade econômica, como determina a legislação do trabalho.

Neste aspecto, entendo que a categoria dos vigilantes, a partir da introdução de cláusula na Convenção Coletiva de 2003, restou beneficiada, apesar de, a meu ver, referida disposição tratar-se de uma declaração de intenção das partes, já que deu um passo na solução desta matéria. Através de referida cláusula, as partes acordantes se obrigam “a olvidar esforços em busca da adoção de meios que impeçam e/ou dificultem a prática do ‘desvio de função’ ou qualquer outro tipo de contratação inadequada nas atividades de vigilância privada, como a contratação de porteiro, fiscal, guarda, vigia e outros, para o exercício das suas funções específicas”.

2.1.2. Redução do intervalo para refeição e descanso por norma coletiva

A partir do Dissídio Coletivo n. 160/98-4, o intervalo para repouso e alimentação foi reduzido de uma para meia hora, o que veio a ser cancelado pelas demais convenções coletivas do subsetor celebradas nos anos posteriores.

Verifica-se, assim, que a normatização das relações de trabalho veio a ser alterada, em prejuízo da categoria dos vigilantes, de modo heterônomo, ou seja, a partir da intervenção do Estado.

Entendo que tal norma coletiva introduzida pelo Dissídio Coletivo em apreço, encontra-se totalmente divorciada dos princípios e normas legais trabalhistas, em especial do art. 71, § 3º da CLT, que é uma norma de ordem pública, por referir-se à higiene e segurança do trabalho e, em consequência, irrenunciável pelo empregado, não sendo passível, assim, de qualquer negociação coletiva, já que tem como escopo primordial a saúde do trabalhador.

O dispositivo consolidado, acima mencionado, diz que "o limite mínimo de uma hora para repouso ou refeição poderá ser reduzido por ato do Ministro do Trabalho, quando ouvido o Departamento Nacional de Higiene e Segurança do Trabalho (DNHST) (atualmente Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho — SSMT), se verificar que o estabelecimento atende integralmente às exigências concernentes à organização dos refeitórios e quando os respectivos empregados não estiverem sob regime de trabalho prorrogado a horas suplementares".

Quanto à validade dos acordos ou convenções coletivos, que limitam a intervalo para refeição, meu entendimento é no sentido de que é pacífico na doutrina e jurisprudência que a Convenção ou Negociação Coletiva fazem lei entre as partes, devendo ser observadas para que se alcance os fins nelas colimados. *Ad arguendum tantum*, o princípio da autonomia coletiva tem por objeto a regulamentação normativa das condições de trabalho pelos próprios interessados, assim como sua colaboração na administração do trabalho e na justiça trabalhista. Daí, o predomínio dos procedimentos acordados pelas próprias partes para resolver os conflitos que surjam entre elas.

Pontue-se, porém, que os instrumentos coletivos devem ser utilizados pelas categorias, objetivando, sempre, melhores condições de trabalho (art. 7º, XXVI). Portanto, não se olvida, como já dito alhures, o seu efeito de produzir lei entre as partes (*pacta sunt servanda*), porém, verificando-se violação a direito individual, compete ao Judiciário eventual reparação (art. 5º, XXXV, Constituição Federal).

No decorrer da realização desta pesquisa, o entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho, passou a ser majoritário e predominante, vindo a ser consubstanciado na Orientação Jurisprudencial n. 342, da Seção de Dissídios Individuais I, do TST, tendo a seguinte redação:

"OJ n. 342 — SDI 1: INTERVALO INTRAJORNADA PARA REPOUSO E ALIMENTAÇÃO. NÃO CONCESSÃO OU REDUÇÃO. PREVISÃO EM NORMA COLETIVA. VALIDADE. DJ 22.6.2004. É inválida cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho

contemplando a supressão ou redução de intervalo intrajornada porque este constitui medida de higiene, saúde e segurança do trabalho, garantido por norma de ordem pública (art. 71 da CLT e art. 7º, XXII da CF/1988), inafanado à negociação coletiva."

Em boa hora, entendo que esta orientação jurisprudencial da mais Alta Corte Trabalhista veio possibilitar a mudança de sentido que, no caso, a categoria dos vigilantes, do Estado de São Paulo, mediante celebração de suas normas coletivas, estava imprimindo a esta questão do intervalo. A partir da edição da OJ n. 342 do TST, o negociado deixou de prevalecer sobre os dispositivos da CLT, acerca do intervalo para refeição, que dizem respeito a direitos irrenunciáveis pelo trabalhador, cuja conquista, por certo, decorreu de um longo processo histórico.

Do mesmo modo, se consideramos lesivas tais cláusulas de acordos e convenções coletivas, resultantes de elaboração autônoma, com muito mais razão, ousamos rechaçar as cláusulas dissídias, provenientes do Poder Judiciário Trabalhista, tendentes a se sobrepor ao estatuto legal trabalhista mínimo.

2.1.3. A adoção do regime de 12x36 (12 horas de trabalho e 36 horas de descanso) mediante Dissídio Coletivo n. 189/96-A

Ao proceder à análise das sentenças normativas da categoria dos vigilantes, no período de 1990/2003, chamou minha atenção o Dissídio Coletivo n. 189/96-A, instaurado perante o TRT da 15ª Região, cujo acordo entre as partes foi homologado pelo Tribunal. Dentre as principais cláusulas deste Dissídio, destaca-se a cláusula 6ª, parágrafo 4º, que facultou às empresas de segurança ou vigilância a implantação do regime de 12x36, desde que observado o limite da jornada mensal de 220 horas.

No setor médico-hospitalar, o regime de doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso foi introduzido, pelo menos, a partir de 1987 e, posteriormente, a partir de 1996, na categoria dos vigilantes.

Trata-se, na verdade, de um horário especial de trabalho, de um regime de compensação de horário, mais conhecido no jargão trabalhista como "12x36".

Inicialmente, convém examinar a posição daqueles que entendem que o regime de 12x36 é plenamente válido, quando previsto em normas coletivas da categoria. Para tanto, transcrevemos alguns acórdãos, neste sentido:

REGIME DE TRABALHO DE 12x36. HORAS EXTRAS ALÉM DA 44ª SEMANAL. NÃO FRUIÇÃO DO INTERVALO DE UMA HORA PARA REFEIÇÃO E DESCANSO.

A jornada de 12x36, prevista em Norma Coletiva, mesmo ultrapassando as 44 horas semanais e não observando o intervalo de uma hora para refeição e descanso, é mais benéfica para ao empregado e não contraria os postulados Constitucionais, tendo em vista que o art. 7º da Lei Maior, em seus incisos XIII e XXVI permite a compensação de horários e a redução da jornada "mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho" e o inciso XXVI, do mesmo artigo, prevê o "reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho". Recurso da reclamada a que se dá provimento, sob esse ponto. (TRT 2ª Região — RO 55660 — (20030680535) — 7ª Turma — Relatora Juíza Anelia Li Chum — DOESP 16.1.2004).

JORNADA DE TRABALHO 12x36 DE DESCANSO. O entendimento predominante nesta Corte é o da prevalência de acordo coletivo de trabalho celebrado por entidade sindical representativa da classe dos trabalhadores com base na livre estipulação entre as partes, desde que sejam respeitados os princípios de proteção ao trabalho. Havendo acordo de compensação de horário, firmado em convenção coletiva de trabalho que prevê jornada de trabalho de doze horas e descanso de trinta e seis horas, não se pode desconsiderá-lo, porquanto as convenções e acordos coletivos de trabalho são reconhecidos constitucionalmente pelo art. 7º, XXVI. É indevido, portanto, o pagamento como extra das horas acima da oitava diária. Recurso de Revista conhecido, mas não provido (TST — RR 443811 — 3ª Turma — Relator Ministro Carlos Alberto Reis de Paula — DJU 14.12.2001).

Caminhando em sentido oposto ao ora apresentado, temos outra corrente jurisprudencial, a qual me filio, que considera que o sistema de 12 x 36, por flexibilizar a jornada de trabalho, deve ser terminantemente rejeitado.

Sem dúvida alguma, a Constituição Federal de 1988 faculta a compensação de horários e a redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva, nos termos do art. 7º XIII da Lei Maior. Nesse ponto, quero sublinhar o fato de que, de acordo com os julgados já transcritos, a autonomia privada coletiva (art. 7º, XIII, da Constituição Federal/88) era a pedra de toque ou o alicerce para a aceitação do regime de 12x36. No entanto, a autonomia privada coletiva vem, no mesmo Diploma Legal, a ser limitada pelo respeito que se deve dispensar, acima de tudo, aos princípios fundamentais constitucionais da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho (art. 1º, incisos III e IV da Carta Magna/88). Mais adiante, a Lei Maior estabelece normas específicas sociais-trabalhistas, impondo a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde e higiene (art. 7º, XXII), ressaltando que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos (art. 196, CF/88), proclamando, por fim, a relevância pública das ações e serviços de saúde (art. 197, CF/88).

A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 59, § 2º, com a redação dada pela Lei n. 9.601/98 e Medida Provisória n. 1.952/2000 admite, em consonância com os preceitos constitucionais acima citados, a compensação de horário, sem que seja ultrapassado o limite de dez horas diárias. E nem poderia ser de outro modo, já que os motivos inspiradores da adoção de limitação da jornada em oito horas pelo Tratado de Versailles em 1919 estão relacionados à segurança e à medicina do trabalho. Observa-se, assim, já com a criação da Sociedade das Nações, uma crescente preocupação com a redução do tempo do trabalho, o que virá a ser materializado pela Organização Internacional do Trabalho, mediante suas diversas Convenções relativas a este tema. Sob o olhar psicofísico, oito horas representa o máximo de atividade que o trabalhador pode suportar com, no máximo, duas horas de acréscimo extraordinário.

Nesse aspecto, convém transcrever advertência do ilustre mestre *Segadas Vianna*⁽²⁾, ao comentar sobre a fadiga:

(2) VIANNA, Segadas e OUTROS, *Instituições do Direito do Trabalho*. v. 2, 14ª edição, p. 901.

“... o esfalfamento físico resultante de uma atividade continuada, manifestada pela desobediência dos músculos às excitações nervosas e por uma sensação desagradável indefinida. (...) Para outros, a fadiga é um reflexo inibitório causado pela íntima modificação do bioquimismo, mas todos estão de acordo que sua conseqüência é a criação de um estado orgânico perigoso e que, afetando o sistema muscular e, de maneira especial, o sistema nervoso, provoca a perda da capacidade de fixação no serviço e da coordenação de movimentos, dando causa, também, a acidentes do trabalho.”

Ainda sobre o mesmo tema, transcrevo texto do Juiz *Sebastião Geraldo de Oliveira* da 3ª Região⁽³⁾:

“Um processo prolongado de fadiga induz à instalação da fadiga crônica, que não cede nem mesmo com o repouso diário. Esse quadro de fadiga patológica compromete o sistema imunológico, deixando o trabalhador muito mais vulnerável às doenças, além de produzir insatisfação com o serviço, absenteísmo, baixa produtividade e maior número de acidentes do trabalho. (...) Os estudos aprofundados dos fisiologistas, ergonômicos, psicólogos, médicos do trabalho e outros têm servido para respaldar os fundamentos científicos da tendência mundial de redução da jornada de trabalho. Todavia, não adianta limitar a duração da jornada, sem controlar, com rigor, o trabalho extraordinário. A simples oneração do valor da hora extra não tem sido suficiente para desestimular a sua prática.”

Ora, o Direito Coletivo do Trabalho, como ciência autônoma, rege-se por princípios próprios, dentre eles o que concerne à segurança e medicina do trabalho, proibindo que as normas de segurança e medicina do trabalho sejam violadas, alteradas ou sequer flexibilizadas por intermédio de negociação coletiva.

Sobre esta questão tão candente no mundo juslaboral, o renomado mestre *Arnaldo Süssekind*⁽⁴⁾, assim se manifestou:

“Se é certo que a transmutação da economia mundial justifica a flexibilização na ampliação das normas de proteção, a fim de harmonizar interesses empresariais e profissionais, não menos certo é que ela não deve acarretar a desregulamentação do Direito do Trabalho, seja nos países de cultura jurídica romano-germânica, onde a lei escrita é a fonte tradicional do Direito, seja naqueles em que a sindicalização é inautêntica, inexpressiva ou inadmitida. A verdade é que há princípios e normas fundamentais que, independentemente das teorias econômicas ou monetaristas, são inseparáveis do esforço da humanidade em favor da justiça social.”

A nocividade do regime de 12x36 extrapola, assim, os limites da pessoa do empregado, que passa a ser alvo de doenças e infortúnios decorrentes de sua cansativa e estafante jornada de trabalho. Ademais, outros saem prejudicados com a adoção de prática tão nociva. O sistema público de saúde fica inviabilizado pelo

(3) *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2001, p. 156-157.

(4) *Direito Constitucional do Trabalho*. 3ª ed. São Paulo: Renovar, 2004, p. 43.

aumento da procura de mais leitos, o que causa o congestionamento da rede hospitalar. O contribuinte sente-se extorquido, já que não terá como contribuir para um país, cada vez mais doente e para uma insuficiente máquina de saúde e previdência públicas. O empregador, também, perde pois sua produção ficará reduzida pelas constantes moléstias e acidentes e, ainda, sofrerá com as perdas patrimoniais pelas altas indenizações e investimentos com equipamentos de proteção e segurança.

Psicologicamente, a prática da jornada de 12x36 pode provocar problemas entre os membros de uma mesma família, onde os que trabalham todos os dias durante 8 horas se sentem mal remunerados em relação àqueles que dispõem de mais dias de descanso na mesma semana, como no regime de 12x36.

Num país como o Brasil, onde a grande maioria da massa trabalhadora ganha menos do que dois salários mínimos, é inconteste o fato de que aqueles que se ativam no regime de 12x36, certamente, irão buscar, em suas folgas, uma fonte de renda complementar, visando melhorar (se isto é possível) os seus meios de subsistência. Novamente, dentro desse quadro, mais possibilidades surgem para o trabalhador ser agredido em sua saúde. Conseqüências danosas, também, podem advir para a desestrutura do grupo familiar que se vê privado da convivência diuturna de um de seus pares.

Apresento, agora, algumas decisões trabalhistas, que adotam o entendimento de que o regime de 12x36 não pode ser acatado, por extrapolar o limite diário legal de 10 horas, conforme o art. 59, § 2º da CLT:

HORAS EXTRAS — JORNADA 12x36 — APLICAÇÃO DO ART. 59, § 2º, DA CLT. O § 2º do art. 59, da CLT, conquanto autorize a compensação de horário mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, veda a jornada superior a 10 horas. Essa particularidade já existia antes da atual Carta e por ela foi recepcionada, sucedendo-se legislação ordinária posterior no mesmo sentido. (TST — RR 555472 — 2ª T — Rel. Min. José Luciano de Castilho Pereira — DJU 27.2.2004) JCLT. 59 JCLT. 59.2.

REGIME DE COMPENSAÇÃO. JORNADA DE DOZE POR TRINTA E SEIS HORAS. O sistema de jornada incontroversamente adotado pela empregadora, conhecido no mundo juslaboral como "12x36", importa, sempre, prática compensatória de jornadas que encerra ilegalidade na extrapolação do limite diário possível de prorrogação sistemática previsto no art. 59 da CLT, sendo irrelevante a esta concepção que a tanto tenha havido prévio, expresso e específico ajuste, inclusive por norma coletiva. (TRT 4ª Região, RO 00087-2000-026-04-00. Juiz Relator: Milton Varela Dutra. DJE 10.11.2003).

Como vimos, são diversos os fundamentos para a não aceitação do regime de 12x36. Observados os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, das normas de saúde e higiene, visando a redução dos riscos inerentes ao trabalho, da saúde como um direito de todos e dever do Estado, além do que dispõe a lei consolidada, em seu art. 59, § 2º, prevendo a compensação de horário até, no máximo, dez horas diárias, a única conclusão que arrisco é que o regime de 12x36, por sua alta nocividade, deve ser rejeitado. Havendo pedido de horas extras de empregados que laboram em regime de 12x36, entendo que não há compensação lícita a partir da 10ª hora, sendo devidos somente os adicionais

relativos às 9ª e 10ª e quanto às 11ª e 12ª horas, deverão ser pagas como horas extraordinárias.

Sublinho, entretanto, que a orientação jurisprudencial predominante nos Tribunais do Trabalho sustenta a tese de que o regime especial de 12x36 é plenamente admissível, desde que pactuado em convenção ou acordo coletivo da categoria.

2.1.4. "Banco de horas"

A possibilidade do uso do "banco de horas" só veio a ser introduzida nas normas coletivas da categoria dos vigilantes, por meio da sentença normativa proferida no Dissídio Coletivo n. 160/98-4, apesar deste sistema de compensação de horas extras mais flexível já ter sido introduzido em nosso ordenamento jurídico pela Lei n. 9.601/96.

Com a adoção do sistema do "banco de horas", nos momentos de pouca atividade, a empresa pode reduzir a jornada normal dos empregados durante um período sem redução salarial, permanecendo um crédito de horas para utilização quando a produção crescer ou a atividade acelerar, desde que tal ocorra dentro do período de um ano, sempre dentro dos termos de negociação coletiva. Se o sistema for utilizado num momento de grande atividade da empresa, a jornada de trabalho será alargada em duas horas extras, no máximo, sendo que tais horas não serão remuneradas, podendo ser concedidas, como compensação, folgas ou a redução da jornada de trabalho até o pagamento dessas horas excedentes. Acrescente-se a isto, que a compensação das horas extras só poderá ser feito no período de vigência do contrato de trabalho e, caso ocorra rescisão contratual sem que as horas extras tenham sido compensadas, o empregado tem direito ao pagamento das correspondentes horas extraordinárias. Percebe-se, assim, que tal forma de compensação de horas extras está relacionado diretamente ao aproveitamento da capacidade produtiva empresarial, não trazendo qualquer tipo de benefício aos trabalhadores.

No Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, as decisões acerca da matéria tem sido no sentido de serem devidas as horas extras, quando a alegação das empresas se fundamenta na existência do "banco de horas", mas não há celebração do acordo coletivo, exigido pela legislação trabalhista, para a implementação de tal sistema.

Apesar de uma corrente minoritária dos Tribunais do Trabalho entender que mesmo o acordo individual supre a exigência legal para adoção do "banco de horas", a jurisprudência predominante caminha no sentido de ser necessária a realização de negociação coletiva, visando, com isto, afastar a possibilidade de qualquer alegação de fraudes para a compensação mediante sistema do "banco de horas", principalmente, porque, na hipótese, a permissão legal abrange um período de até um ano, conforme os termos do art. 59, § 2º da CLT.

Conquanto a permissão para a utilização do "banco de horas" na categoria dos vigilantes de São Paulo tenha sido normatizada desde 1998, esclarecemos

que, por informações dos dirigentes do Sindicato da categoria dos vigilantes, o sistema do "banco de horas" não chegou a ser implementado no setor, por não ter despertado interesse nem para os empregados e nem para os empregadores do subsetor.

2.1.5. Câmara setorial arbitral

No Dissídio Coletivo n. 160/98-4 foi consagrada cláusula instituidora da Câmara Setorial Arbitral, no prazo de 90 dias, para solução de conflitos individuais e/ou coletivos da categoria. A primeira experiência-piloto no Estado de São Paulo, visando implementar o estabelecido nessa cláusula, foi realizada por meio do Tribunal Arbitral do Estado de São Paulo, que logo de início mostrou-se altamente tendencioso e comprometido com os interesses empresariais, sendo que a partir daí não se tem mais notícias de que tal instituição tenha sido propagada em outras localidades do Estado de São Paulo na categoria pesquisada. Estes fatos foram, inclusive, objeto de diversas Ações Cíveis Públicas, propostas pelo Ministério Público do Trabalho, não só no Estado de São Paulo, mas também em diversos outros Estados do país, a fim de impedir que estes Árbitros perpetrassem fraudes, como as que vinham ocorrendo, nas rescisões contratuais dos vigilantes.

2.2. Classificação das cláusulas coletivas

Posteriormente, a partir de um quadro detalhado elaborado pelo pesquisador Cleber Mikio Ikeda, contendo um resumo das principais cláusulas coletivas de cada um dos instrumentos coletivos, tanto dissídios coletivos como convenções coletivas, firmados no período de 1990 a 2003, procedemos à classificação destas cláusulas. Para chegarmos a esta classificação, tomamos como referencial básico as normas positivadas existentes em nosso ordenamento jurídico reguladoras da relação de trabalho, provenientes, pois, de fonte heterônoma — Poder Legislativo ou Executivo — e verificamos a posição das cláusulas celebradas pelos diversos instrumentos coletivos, provenientes de fonte autônoma — convenções e acordos coletivos através dos Sindicatos — e, também, heterônoma — dissídios coletivos — frente à regulação estatal. As cláusulas coletivas foram, então, classificadas em:

- a) *Cláusulas reprodutoras da lei*: aquelas que nenhum direito ou vantagem criam para a categoria, limitando-se a ser uma cópia daquilo que a legislação já assegura aos trabalhadores em geral. Tais cláusulas sinalizam que não houve qualquer avanço para a categoria com a celebração das normas coletivas.
- b) *Cláusulas flexibilizantes (acima da lei)*: aquelas que concedem alguma vantagem ou ampliam direitos já consagrados pela legislação trabalhista ou melhoram o patamar de direitos mínimos já estabelecidos. A existência de cláusulas desta natureza demonstra ter havido avanços ou ganhos para os empregados do setor.
- c) *Cláusulas flexibilizantes (abaixo da lei)*: são aquelas que restringem ou reduzem o patamar mínimo dos direitos consagrados pela legislação protetora.

Aqui, a partir do exame destas cláusulas, verifica-se que a categoria teve pequenas perdas ou retrocessos a partir das negociações coletivas.

d) *Cláusulas violadoras da lei*: aquelas que, simplesmente, violam ou não respeitam os direitos e vantagens concedidos anteriormente pela lei, esvaziando, assim, o conteúdo mínimo garantidor dos direitos trabalhistas. Neste caso, a categoria só acumula perdas.

e) *Cláusulas integrativas*: são aquelas que somente preenchem algum vazio ou lacuna da lei, através de explicações mais detalhadas para que as normas existentes possam melhor ser observadas.

Estão fora desta classificação, as demais cláusulas dos instrumentos coletivos relativas a informações gerais, piso salarial e seus reajustes, assim como as cláusulas operacionais, que tem por fim viabilizar o exato cumprimento das pactuações coletivas.

Conforme já apontado anteriormente, de 1990/2003, foram proferidas sentenças normativas nos Dissídios Coletivos dos anos de 1995 a 1998. No restante do período, a categoria profissional dos vigilantes e a categoria patronal celebraram convenções coletivas.

Ao realizar o cruzamento de todas estas informações, extraímos diversos dados importantes, que nos apontam na direção das tendências e comportamento das pactuações coletivas no período de 1990/2003.

Notamos um aumento no número total de cláusulas de cada instrumento coletivo, a partir do ano de 1998, o que veio a intensificar-se a partir de 2000, como resultante, por sua vez, do aumento do número de cláusulas flexibilizantes (abaixo da lei) e de cláusulas violadoras da lei, o que coincidiu com a crise econômica do segundo Governo Fernando Henrique, gerada pela desvalorização do real frente ao dólar.

No período de 1990 a 2003, o número das cláusulas reprodutoras da lei, das cláusulas flexibilizantes (acima da lei) e das cláusulas integrativas mantiveram-se estáveis.

Quanto às cláusulas flexibilizantes (abaixo da lei), após 1994, quando foi implantado o Plano Real, houve um pequeno aumento de seu número, o que veio a acentuar-se a partir de 1998. O conteúdo destas cláusulas dizem respeito às seguintes matérias:

- a) quanto à remuneração: cláusula possibilitando a utilização do Banco de Horas e cláusula reduzindo o percentual para cálculo de horas extras de 70 para 60%, em 1998.
- b) quanto à jornada de trabalho: cláusula instituidora do Banco de Horas, em 1998.
- c) quanto aos benefícios: cláusula autorizadora da substituição do convênio médico pelo auxílio-alimentação, em 1996.

d) quanto às relações sindicais e solução dos conflitos: cláusula instituidora da contribuição assistencial, em 1995 e dos Juízos Arbitrais.

No que diz respeito às cláusulas violadoras da lei, até 1995, eram inexistentes, começando a surgir em pequeno número, elevando-se, ainda que em pequena quantidade, a partir de 1996 até 2003. O conteúdo deste tipo de cláusulas refere-se à possibilidade de realização do regime de horário em escala de 12x36 e de redução do intervalo legal intrajornada de uma hora para repouso e alimentação.

A maior incidência de cláusulas reprodutoras da lei foi encontrada dentre aquelas que dizem respeito à remuneração e à jornada de trabalho. No aspecto da remuneração, constam cláusulas: a) fixando o percentual de horas extras em 50%, o que vem a ser uma cópia do contido no art. 59, § 1º da CLT, esclarecendo, entretanto que somente a partir da Convenção Coletiva de 1998 é que a categoria conquistou o direito ao percentual de 70% sobre as horas extras, sendo este reduzido para 60% a partir de 1999; b) estabelecendo o percentual de 20% para remuneração do adicional noturno que já encontra-se disciplinado pelo art. 73, *caput*, da CLT; c) fixando abono de férias de 1/3 sobre as férias, o que coincide, exatamente, com o disposto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal; d) fixando prazos para as empresas procederem o pagamento das parcelas rescisórias, repetindo, assim, a norma do art. 477, § 6º da CLT.

Justifica-se, especialmente no meio sindical, a existência de cláusulas deste tipo, a fim de que as disposições legais possam ser melhor observadas e as empresas não corram tantos riscos de serem autuadas pelos fiscais do Ministério do Trabalho. Aqui caberia e, seria até mais proveitoso, realizar um trabalho educativo, prestando um maior esclarecimento às partes acordantes, ou seja, às categorias profissional e patronal, no sentido de que, além das cláusulas pactuadas, seja dada cumprimento a toda a legislação trabalhista, tanto de nível constitucional como infraconstitucional, afastando-se a cultura da impunidade, para que autuações e multas sejam evitadas.

Quanto às cláusulas referentes à jornada de trabalho, encontramos:

- a) autorizando a compensação de horas de trabalho, nos mesmos moldes estabelecidos pelo art. 59 da CLT;
- b) coincidência de folga semanal a cada 7 semanas aos domingos, conforme já estabelecido no art. 1º da Lei n. 605/49;
- c) fixando o descanso diário e de refeições, no mínimo, em uma hora, o que significa a reprodução do contido no art. 71, *caput* da CLT.

A maioria das cláusulas flexibilizantes (acima da lei) foram encontradas dentre aquelas que dizem respeito aos benefícios e à forma de contratação. Quanto aos benefícios concedidos aos trabalhadores, através dos instrumentos coletivos, temos o auxílio-transporte, auxílio-alimentação, seguro de vida e de invalidez permanente, auxílio funeral, assistência jurídica e convênio médico. No que tange à forma de contratação, destacamos as seguintes cláusulas flexibilizantes (acima da lei):

a) obrigação das empresas de entregar Carta de Dispensa aos empregados, explicando, inclusive os motivos desta, no caso de dispensa por justa causa;

b) concessão de estabilidade provisórias:

b.1) à empregada gestante até 60 dias após o término da licença-maternidade;

b.2) aos empregados em prestação de serviço militar, desde a incorporação até 30 dias após a baixa;

b.3) aos membros das comissões negociadoras das normas coletivas, pelo período de 180 dias;

b.4) aos empregados em vias de aposentadoria.

A partir da classificação das cláusulas coletivas pactuadas pela categoria estudada, no período de 1990/2003, resta-nos fazer uma correlação dos resultados obtidos na categoria dos vigilantes do Estado de São Paulo com o mundo do trabalho brasileiro, compreendendo as demais categorias profissionais e, posteriormente, estabelecer o entrelaçamento deste panorama com os fenômenos econômicos, em nível internacional.

3. Panorama econômico e das relações de trabalho no Brasil de 1990/2003

Neste capítulo, partindo do universo limitado dos vigilantes, ampliamos o nosso campo de visão, direcionando nosso olhar para um cenário bem mais amplo, focalizando todo o mundo do trabalho existente dentro das fronteiras do nosso País.

Como as relações no mundo do trabalho estão, intrinsecamente, ligadas às circunstâncias e implicações econômicas, antes de mais nada, necessário tecer considerações acerca do movimento do capital no Brasil, na década pesquisada, para que possamos, posteriormente, verificar as transformações havidas no sistema de relações de trabalho.

3.1. Capitalismo brasileiro — 1990/2003

Entre 1930 e 1970, o modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro contou com a atuação decisiva do Estado, dando nascimento a um parque fabril diversificado e a um mercado de trabalho de assalariados, assessorados por um sindicalismo forte que foi responsável pela ampliação das negociações coletivas no decorrer da década de 80.

Já a década de 80, economicamente, é considerada uma década perdida, diante de seu baixíssimo crescimento econômico, quando foram adotadas políticas de estabilização da moeda e com a busca de superávit comercial.

Apesar da busca da inserção do país no mercado internacional já ter sido iniciada a partir de 1989, com o Governo Collor, as principais mudanças estruturais,

visando subordinar o país à globalização financeira, ocorreram no governo de FHC e são, assim, identificadas: a) redesenho do papel do Estado: o Estado abandona o papel de promotor e articulador do desenvolvimento socioeconômico, assumindo atitude passiva nesta área e, na verdade, passa a agir como um estimulador do capital; b) abertura indiscriminada da economia — fenômeno que possibilitou a desestruturação dos elos da cadeia produtiva e a desnacionalização das empresas; o aumento das importações e dos déficits da balança comercial e de serviços precipitaram reiteradas crises cambiais; c) abertura comercial, valorização cambial, altas taxas de juros e equilíbrio das contas públicas como suporte da estabilização da moeda: todas estas medidas foram extremamente negativas à produção industrial, ao parque de empregados e à renda nacionais, o que implicou na nulidade do desempenho do sistema capitalista brasileiro dos anos 90; d) processo de reestruturação produtiva: este processo visou, sobretudo, alcançar uma flexibilidade produtiva que pudesse fazer face às novas condições de acumulação capitalista, adotando-se algumas estratégias, com sérias repercussões no sistema de relações de trabalho.

Com a reestruturação produtiva, as empresas são organizadas em rede, vigorando o princípio da complementariedade das unidades produtivas. São incentivadas, cada vez mais, as fusões, parcerias e incorporações e, ainda, a combinação de unidades produtivas descentralizadas. A descentralização das unidades produtivas aparecem combinadas com a terceirização, o que permite às empresas fazerem frente às oscilações da demanda, sem qualquer ônus, o que representa a socialização dos riscos do empreendimento, com a manutenção da apropriação individual dos resultados. Além disso, as empresas se deslocam, procurando se estabelecer onde haja mais incentivos e preço de trabalho mais barato.

Enfim, as empresas procuram uma forma mais flexível de se organizar e, portanto, relações de trabalho mais flexíveis. O mercado de trabalho, dentro deste contexto, encontra-se desmontado pelo aumento crescente das taxas de desemprego e pelo desassalariamento ou informalidade, aprofundando, cada vez mais, o fosso existente entre o capital e o trabalho. Tal situação é fecunda para que as negociações coletivas sejam desencorajadas, esvaziando quase que completamente o movimento sindical.

O Professor *José Dari Krein*⁽⁵⁾, em sua tese de mestrado, manifesta-se, brilhantemente, sobre o significado das mudanças acima mencionadas para as relações de trabalho. Assim vejamos:

“As opções políticas feitas no decorrer desta década favoreceram a desestruturação do mercado de trabalho e uma fragilização do movimento sindical. O saldo é extremamente prejudicial aos trabalhadores e suas organizações pelo seu caráter destrutivo do emprego, dos valores que fundamentam a sociedade e da possibilidade de uma maior incorporação das pessoas na sociedade e nos benefícios do desenvolvimento da produtividade. Assim, o problema não está na rigidez da legislação sindical e trabalhista — pois estes poucos empe-

(5) KREIN, 2001, p. 98.

colhos colocou para a modernização conservadora da década — e sim nas opções políticas e na estratégia de desenvolvimento adotada pelo país. Ou seja, o desenho do sistema de relações de trabalho pode incidir, principalmente, no grau de incorporação ou exclusão social, no favorecimento de determinados atores sociais em relação a outros e na qualidade das ocupações existentes e criadas, assim como na quantidade de empregos, se ele contribuir para a redistribuição dos ganhos de produtividade, possibilitar — como ocorreu no pós-guerra, nos países centrais — a ampliação da norma social de consumo e/ou a redução do tempo de trabalho. Enfim, o sistema de relações de trabalho está associado ao tipo de sociedade que se pretende construir.”

3.2. Mudanças institucionais no sistema de relações de trabalho no Brasil

De 1990 a 1994, o debate acerca da alteração das relações de trabalho continuou fazendo parte da pauta da sociedade brasileira porém, na prática, só pode ser percebido através de algumas medidas pontuais ligadas às políticas de reorganização econômica e de redefinição do papel do Estado.

Foi somente a partir de 1994 que ocorreram as mudanças institucionais concretas visando alterar o sistema de relações do trabalho, com a adoção pelo Poder Executivo e pelo Governo Federal, das teses do ideário neoliberal, através da edição de Medidas Provisórias e de leis, tendentes à desregulamentação e flexibilização de direitos, com ênfase na supressão e redução de direitos sociais e na pulverização das negociações coletivas.

A bandeira da flexibilização é levantada como o remédio para a adequação das relações de trabalho à nova ordem econômica e produtiva, sendo as legislações trabalhista e sindical, que regulam o mercado de trabalho, consideradas como os maiores impecilhos para o alcance de tal desiderato.

Novamente, neste ponto, lançamos mão das esclarecedoras lições do mestre *José Dari Krein*⁽⁶⁾, para o melhor entendimento desta questão:

“Em síntese, nos últimos anos, em diversos setores empresariais representativos e nos organismos oficiais, cresce uma crítica à rigidez da legislação trabalhista e sindical brasileira, que não estaria adaptada à nova realidade de inserção no processo de globalização da economia; apontando, assim, para a importância da flexibilização como forma de diminuir o ‘custo Brasil’ e proporcionar um maior compromisso entre o capital e o trabalho na busca de mais produtividade e competitividade e, ainda, como alternativa ao problema do desemprego e da informalidade. Como poderá ser visto adiante, as propostas não enfrentam os problemas identificados acima, mas contribuem para aumentar a precarização, a segmentação e a diferenciação entre os trabalhadores e para possibilitar maior espaço às empresas ...”.

(6) *Idem*, p. 104.

As medidas institucionais, adotadas na década em apreço, para viabilizar a flexibilização podem ser agrupadas, para fins de sistematização, de acordo com os seguintes itens: a) processo de contratação e demissão: contrato por prazo determinado, contrato por tempo parcial, suspensão do contrato, cooperativas profissionais e denúncia da Convenção n. 158 da OIT; b) flexibilização da remuneração: participação nos lucros e resultados, fim da política salarial e política do salário mínimo; c) flexibilização da jornada de trabalho: compensação através do banco de horas, trabalho aos domingos no comércio e turnos ininterruptos; d) flexibilização das formas de solução dos conflitos: Comissão de Conciliação Prévia e mediação e arbitragem voluntária.

Citando interessante artigo publicado na revista "Le Monde Diplomatique"⁽⁷⁾, concluímos no mesmo sentido do trecho ora transcrito:

"O conjunto das medidas aqui apresentadas revela que durante o governo FHC houve mudanças significativas nas relações de trabalho, que, apesar de seu caráter pontual, estão contribuindo para aprofundar a desregulamentação de direitos sociais e para ampliar o grau de flexibilidade das relações de trabalho no Brasil, que sempre foram bastante flexíveis, apesar da existência de uma legislação extensa e detalhada. Além disso, elas estão contribuindo para descentralizar e pulverizar ainda mais as negociações coletivas e para fragilizar o poder sindical, pois restringem os espaços de representação e debilitam a própria base de representação sindical em virtude do maior grau de flexibilidade nos critérios de alocação, extensão e remuneração do trabalho".

O Estado, ao compactuar com a implantação de todas estas medidas flexibilizadoras, redefine sua atuação não só no mundo do trabalho, como também, reduz as fontes de financiamento para aplicação em políticas sociais, tais como, educação, seguro social, reforma agrária, habitação e saneamento básico.

Percebe-se, assim, que o Brasil, na década de 90, visando enfrentar seus problemas econômicos, em especial o do desemprego, optou por adotar uma política de redução do custo trabalho, através de medidas flexibilizadoras e predatórias, deixando de lado questões determinantes para a geração de empregos, tais como, crescimento do consumo, dos investimentos e das exportações, o que só contribuiu para a precarização, cada vez maior, do mundo do trabalho, sem que os reais problemas econômicos tivessem sido solucionados.

Podemos, neste ponto, observar o entrelaçamento existente entre as principais alterações havidas na categoria dos vigilantes com aquelas decorrentes das medidas implementadas no nosso País, na década de 90, para fazer face aos problemas cruciais apresentados no panorama econômico nacional.

Dentro da estrutura econômica do Brasil no período de 1990/2003, foi que assistimos aos fenômenos concernentes às relações de trabalho, negociação coletiva e sindicalismo na categoria dos vigilantes do Estado de São Paulo.

(7) KREIN, José Dari e OLIVEIRA, Marco Antônio. "Globalização e Mundo do Trabalho", in *Revista Le Monde Diplomatique*, n. 1, setembro/2000.

Primeiramente, a debilidade do Poder Estatal, marca característica do modelo capitalista atual, restou demonstrada na atuação do Poder Legislativo que não cuidou de atualizar a legislação referente aos vigilantes, deixando em aberto o campo para uma série de fraudes perpetradas pelas empresas de vigilância e segurança, ao contratarem os "pseudo-vigias", para se furtarem à aplicação das normas coletivas da categoria. O Poder Executivo, também, tornou-se cada vez mais ausente, diante de sua deficiente fiscalização, incapaz de conter a clandestinidade no setor.

A introdução do banco de horas e do regime de 12x36, na categoria dos vigilantes, por intervenção do Poder Judiciário Trabalhista, é reflexo direto do fenômeno de reestruturação produtiva, capitaneado pelas empresas, visando alcançar uma flexibilidade produtiva e, para tanto, sendo necessário adotar relações de trabalho mais flexíveis quanto ao tempo e duração do trabalho.

Acresce a isto, que o movimento sindical da categoria teve introjetado, de um modo ou de outro, o discurso de que o negociado deva prevalecer sobre o legislado, aspecto este que demonstra a extrema fragilidade sindical diante do rolo compressor da economia globalizada.

E, assim por diante, podemos ir elencando todos os retrocessos havidos na categoria dos vigilantes e relacionando-os como resultantes da implementação das medidas desregulamentadoras e flexibilizadoras dos direitos trabalhistas em nosso País, a partir de 1994.

4. Conjuntura econômica e cenário do trabalho internacional de 1990/2003

Partindo-se de uma visão local, adstrita à categoria dos vigilantes, passamos a ampliar o raio de alcance de nossas lentes, observando o panorama nacional e, agora, de modo mais abrangente visualizamos o cenário internacional, em seus aspectos econômico e das relações de trabalho, no período de 1990/2003.

Para melhor compreensão da década de 90 e do emaranhado da economia mundial contemporânea, necessário retroceder no tempo, ao período que vai de 1945 até 1970, conhecido como "Anos Dourados", dedicados à reconstrução da economia mundial. A partir da assinatura do Tratado de Bretton Woods, foram tomadas uma série de medidas reformadoras do sistema econômico e do Estado capitalista, com a introdução de práticas inovadoras, tais como: a) agências de planejamento; b) contratação de preços; c) políticas públicas nos campos da indústria, comércio exterior e segurança social; d) melhoria da tributação com aumento das receitas no PIB; e) criação de estatuto legal dos sindicatos dos trabalhadores com a celebração de acordos coletivos.

Havia nesta época, um mútuo consentimento tácito entre as classes predominantes, através do qual, de um lado, os capitalistas aceitaram como legítimos o movimento sindical e os gastos sociais do Estado e, por sua vez, os trabalhadores acataram as regras do lucro, mas atuaram para impedir, através de suas reivindicações,

ções, a disseminação descontrolada do capitalismo. O Estado do "Welfare State" se expandia, implementando políticas públicas nas áreas de educação, saúde, segurança e assistência social.

A partir do início dos anos 70, a concorrência capitalista entra em sua fase mais sórdida, chamada por alguns críticos contemporâneos de "turbo capitalismo" ou "capitalismo turbinado", na qual as palavras-chave são: eficiência econômica e competição selvagem.

Vivemos, desde então, na era da globalização, assistindo à multiplicação e intensificação das relações entre os sujeitos econômicos dos diversos pontos do globo terrestre, com a generalização do sistema capitalista e a necessária abertura dos mercados nacionais, suprimindo as fronteiras entre os Estados nacionais.

Citando *Carlos Estevão Martins*, em seu artigo intitulado "Da globalização da economia à falência da democracia"⁽⁸⁾, observamos que:

"Com a globalização, os investidores, estejam onde estiverem, ficam assegurados de que estão sendo tomadas providências (liberalização, desregulamentação, privatização e terceirização) para abolir os obstáculos que, porventura, impeçam a realização de suas atividades onde quer que se torne possível obter lucros".

Antes de prosseguir, realce cabe à distinção entre os termos "globalização" e "mundialização". Esta pressupõe, antes de mais nada, a existência de instituições políticas internacionais ou mundiais, capazes de conciliar as forças econômicas, submetendo-as a regras, metas e propósitos, simbolizando, assim, o intento maior de todo o processo civilizatório. A globalização, por sua vez, é regida pelos propósitos dos grandes grupos industriais e financeiros que, em última análise, são promovidos e, ao mesmo tempo, dissimulados pela aparente impessoalidade do mercado. O capital, no mundo globalizado, não se rende a políticas mundiais cerceadoras de sua liberdade; ao contrário, advoga a submissão de todos os povos à nova ordem econômica, sem que haja permissão para qualquer sinal de contrariedade e de direção sobre o processo global de acumulação.

As principais características da economia contemporânea, decorrentes das mudanças havidas em sua estrutura e dinâmica, serão adiante expostas.

Em primeiro lugar, temos a expansão do sistema capitalista, com as grandes empresas, conservando suas bases nacionais, abrindo filiais no exterior e utilizando de modos de organização e de estratégia altamente competitivas, em nível mundial. Tal circunstância acarreta, necessariamente, uma maior concentração de capital através dos investimentos cruzados, fusões e incorporações. O capitalismo atinge diversos pontos do planeta, extrapolando os limites de seu núcleo original (Europa) e núcleo hegemônico (EUA), atingindo os países periféricos.

(8) "Economia e Sociedade". *Revista do Instituto de Economia da UNICAMP*, Campinas (6) 1-23, junho-1996, p. 2.

Neste sentido, os dados apresentados por *Giselly Siqueira*, no artigo "Globalização Transforma Relações de Trabalho"⁽⁹⁾, demonstram o fenômeno atual da concentração de renda:

"A concentração de renda induzida pela globalização é um dos principais fatores destas mudanças e é um fenômeno experimentado em todo o mundo, desde o Brasil até as regiões mais centrais, como o Vale do Silício, na Califórnia, onde entre 1991 e 1997 as famílias 20% mais pobres da região tiveram uma queda de 8% em sua renda real, enquanto as 20% mais ricas tiveram um crescimento de 19%, segundo uma pesquisa da *Silicon Valley Network*. De acordo com recente pesquisa da ONU, as três maiores fortunas do mundo são superiores ao PIB de 64 países, ou seja, a riqueza de três pessoas equivale à renda de 600 milhões de habitantes."

A segunda marca distintiva da economia mundial consiste no aproveitamento da ciência e da tecnologia como forças produtivas de extremo valor. A competição entre as empresas, normalmente, vem sendo decidida pela capacidade de geração e de apropriação do saber tecnológico. Esta é a chamada 3ª Revolução Industrial. Graças aos avanços tecnológicos torna-se simples a intercomunicação imediata entre os diversos pontos da terra, através de conexões sem fio, rádio, TV, microinformática, redes internacionais e de comunicação (*internet*), o que viabiliza a análise simultânea e imediata dos diferentes sistemas econômicos.

Por último, a economia mundial contemporânea distingue-se, primordialmente, pela hegemonia financeira-especulativa. Não há mais lugar para o capital produtivo, já que a esfera financeira é que lidera o movimento de globalização do capital. Criou-se, assim, uma macroestrutura financeira liderada pelos bancos centrais, bancos internacionais, fundos de investimentos, companhias de seguros, corporações multinacionais, fundos de pensão e proprietários de grandes fortunas. Nesta rede de conexões, os afortunados privados tornam-se interdependentes entre si, assim como os Estados nacionais, através da gestão das dívidas públicas, o que ocasiona o aprofundamento do endividamento das regiões periféricas do capitalismo em face das dominantes do sistema global.

A respeito desta ciranda financeira globalizada, *Carlos Estevão Martins*⁽¹⁰⁾, citando *Antônio Ermírio de Moraes*, que a intitulou de "ilusório cassino", assim aponta:

"(...) os riscos de um grande desastre crescem de hora em hora (...). Enquanto a explosão não chega, os grandes prejudicados são os que vivem do trabalho. Eles é que estão bancando os juros que são auferidos pelos especuladores (...). Essa sangria é contínua, crescente, corrosiva, debilitante e fatal."

Como acontece com todos os fenômenos na vida dos seres humanos, o processo de globalização traz resultados positivos e negativos. No entanto, podemos

(9) *Revista ANAMATRA*, Ano XII, n. 39, agosto-setembro/2000, p. 21.

(10) "Economia e Sociedade". *Revista do Instituto de Economia da UNICAMP*, Campinas (6) 1-23, junho-1996, p. 9.

afirmar que os aspectos maléficis desse fenômeno suplantam, em muito, os aspectos positivos.

Começemos por analisar as diferentes implicações trazidas pela economia globalizada, no campo social, espacial, cultural e político, para que possamos constatar a sua malignidade para o convívio democrático.

Os impactos sociais mais negativos decorrentes das atividades dos grandes grupos econômicos se fazem sentir, especialmente, sobre o mercado de trabalho, o meio-ambiente, a educação e a vida familiar, sendo tais problemas colocados fora de seu alcance, não lhes dizendo respeito, já que suas energias se voltam estritamente para o mercado globalizado, fazendo com que grande parte dos fenômenos mundiais se tornem invisíveis. O resultado de tal atitude consiste na exclusão, que se faz presente em toda forma de organização social da atualidade.

Desempregar é a palavra de ordem, tanto na área privada como na pública, simbolizando sucesso pela adoção de medidas racionalizantes de ajuste às exigências do mercado. A concorrência possibilita maiores ganhos de produtividade, assim como, ou elimina postos de trabalho ou exige investimentos onde haja maximização do lucro, com salários mais baixos, leis mais flexíveis e menos impostos. Tudo isto significa salários achatados e Estado empobrecido, o que, por sua vez, corresponde a mais gastos e menos recursos para aplicação em melhorias no bem-estar social. Como resultado deste panorama social ora desenhado, assistimos aflitos à expansão do trabalho informal e ao aumento do sentimento de insegurança por parte de um número crescente de trabalhadores que se juntam às correntes migratórias inter-regionais e internacionais. Aqueles que desistem de ganhar sua subsistência na economia de mercado, são integrantes de uma nova classe, ou melhor, não pertencem mais à sociedade de classes, fazendo parte de uma verdadeira "sub-classe". A insegurança e o desalento tomam conta dos trabalhadores, a todo momento, ameaçados com os cortes e demissões em nome da racionalização econômica e da competitividade.

A respeito do esgarçamento do tecido social e da exclusão social, *Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*⁽¹¹⁾, assim comenta, em seu artigo "Industrialização e Trabalho no Pós-Guerra":

"Com baixas taxas de crescimento, eleva-se também o desemprego e reduz-se a sindicalização dos trabalhadores, o que vem enfraquecendo o movimento sindical. Dessa forma, criam-se as condições para a eliminação da estabilidade no emprego e para a redução de direitos trabalhistas em geral. O capitalismo volta a se manifestar como uma forma de organização da produção que promove a exclusão e as desigualdades sociais."

A globalização, também, se mostra perversa e excludente em termos espaciais. Dentro deste processo, ficam marginalizados, por não alcançarem os níveis de produtividade exigidos pela competição internacional, os países situados fora

(11) OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.) *Economia e Trabalho: Textos Básicos*, p. 16.

do eixo da Europa, Japão e Estados Unidos e de alguns novos países industrializados. Práticas seletivas e polarizadoras determinam o surgimento de ilhas de desenvolvimento rodeadas por zonas de atraso, desalento e estagnação, entre os países, em regiões de um mesmo país, como também, dentro de uma determinada região. Ao lado disso, verificamos práticas segregacionistas, que implicam num verdadeiro saneamento espacial, onde os mais afortunados se organizam em comunidades à parte, fechadas por um muro social, onde o egoísmo consome os valores humanos e os marginalizados só são vistos como intrusos que vem perturbar a tranquilidade dos "mais bem situados". A segregação é um dos maiores pecados do processo de globalização e tal ocorre pois o trabalhador não se situa no mesmo patamar que o capitalista; para este o prêmio é a liberdade irrestrita e para aquele, a regra é a discriminação.

Como se tudo isto não bastasse, buscando o barateamento da força de trabalho, as empresas vão se deslocando e provocando desemprego nas áreas abandonadas e criando empregos precários nas áreas onde se fixam.

Analisando, ainda, as consequências espaciais da globalização, verificamos, atualmente, a ruína e desintegração do terceiro mundo, que pela incorporação de algumas regiões à economia mundial, quer pelo abandono de outros territórios que não interessam mais ao sistema capitalista. Assim, aliados da convivência social, por sua total irrelevância para a dinâmica econômica, estes grupos sociais, regiões ou países, resistem ao seu esfacelamento, com reações as mais variadas, que vão desde a violência, o narcotráfico, o contrabando, os saques, até ao fanatismo ou terrorismo fundamentalista. Esta é a resposta à sociedade dada por uma considerável parte da população mundial que, através da expansão da globalização, restou altamente oprimida e excluída da condição humana.

As consequências culturais da globalização provocam um verdadeiro desastre, que pode ser notado, não só nas situações de pobreza e de exclusão social, como também na miséria espiritual e alienação intelectual. Os processos regressivos, decorrentes das tentativas de ajuste às novas condições impostas pelo capitalismo contemporâneo, tais como o fundamentalismo, o uso de drogas, a apatia social, o consumismo, denotam um esforço, embora de quase nenhuma eficácia, de recompor os valores, vínculos não-econômicos, normas e instituições que a globalização, com a inversão do cultural pelo econômico, desrespeita e destrói.

Além disso, a economia de mercado corrói a família e a nação, tidos como recursos básicos para a formação da personalidade, da identidade social e do respeito mútuo.

O conceito de nação é diluído pela proliferação das entidades supranacionais, resultantes do mercado globalizado. Enfraquecido ficou, ainda, o Estado-nação, tanto erodindo seu ser específico, como também, retirando o significado de comportamentos daqueles que, abrindo mão de seus interesses individuais, se comprometem com a comunidade nacional. Como resultante do esvaziamento do espaço político institucional, surgem as ONGs que procuram, hoje, ocupar o *locus* para o exercício da cidadania.

Finalizando, verificamos, ainda, que o impacto da economia globalizada no campo político é extremamente destruidor. Assistimos a um processo de esvaziamento do Estado, que vem perdendo, a cada dia, poder, recursos e funções. Os Estados nacionais tornaram-se totalmente dependentes de forças alienígenas, superiores às forças interna e soberana, que atuam como controladores de sua vida financeira. Além disso, há uma enorme carência de recursos para o atendimento mínimo das necessidades de seus cidadãos nas áreas da educação, saúde, habitação, seguridade, meio ambiente e segurança pública. A antiga função estatal de prover o desenvolvimento, pleno emprego e o bem estar social passou às mãos das grandes empresas globais que, como representantes do mercado financeiro global, não possuem qualquer responsabilidade política.

Neste ponto, citamos uma profunda reflexão feita pelo Professor *Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo*, em artigo intitulado "O declínio de *Bretton Woods* e a emergência dos 'mercados globalizados'"⁽¹²⁾.

"A ação do Estado é vista como contraproducente pelos bem sucedidos e integrados e como insuficiente pelos desmobilizados e desprotegidos. Estas duas percepções convergem na direção da 'deslegitimação' do poder administrativo e na desvalorização da política. Aparentemente estamos numa situação histórica em que a 'grande transformação' ocorre no sentido contrário ao previsto por *Polanyi* (1980): a economia trata de se libertar dos grilhões da sociedade. Resta saber que respostas a sociedade está preparando para dar às façanhas da economia desentranhada e apenas limitada por suas próprias leis de movimento".

Dentro deste panorama, que tem como pano de fundo um Estado aviltado e desgastado, logicamente, não há espaço para a vivência da democracia, já que esta pressupõe, necessariamente, a existência de um Estado soberano. Somente o Estado soberano, é capaz de organizar um regime político orientado pelo princípio da soberania popular. Sem tais pressupostos, o ideal democrático não pode ser implementado. Valores e instituições democráticos foram substituídos pelos valores e instituições ditados pelo mercado globalizado, os quais, sem sombra de dúvida, não podem servir de sustentáculo para o exercício do princípio da soberania.

5. Conclusão

Os resultados encontrados na pesquisa realizada na categoria dos vigilantes do Estado de São Paulo no período de 1990/2003 em suas relações de trabalho, negociações coletivas e sindicalismo nada mais significam do que os reflexos da adoção de um sistema econômico de matriz ultraliberal, implementado pelos países capitalistas europeus, a partir do último quartel do século XX e, posteriormente, propagado aos países periféricos, como o Brasil, a partir da década de 90.

(12) Economia e Sociedade, *Revista do Instituto de Economia da UNICAMP*, Campinas (4) 12-20, junho, 1995.

Dentro deste sistema capitalista ultraliberal vemos, claramente, a ocorrência de inúmeros acontecimentos e tendências que provocam um enorme impacto negativo no mundo do trabalho. Alguns estudiosos deste tema, sejam eles economistas, sociólogos ou juslaboristas diagnosticam a atual fase da economia liberal como resultante tão-somente da revolução tecnológica, organizacional e mercadológica, empunhando a bandeira do desemprego estrutural.

Entretanto, o juiz do trabalho e professor *Mauricio Godinho Delgado*⁽¹³⁾, em brilhante artigo "Capitalismo sem reciprocidade: A política pública de destruição do Emprego", com muita propriedade, adiciona a este diagnóstico um fator político-conjuntural de extrema relevância, ou seja, a implementação, pelos países capitalistas, de uma política pública de natureza econômico-financeira, sistemática e anti-social que, em última análise, é responsável pelo desprestígio do trabalho e do emprego nestas sociedades:

"Noutras palavras, o desprestígio do trabalho e do emprego no atual capitalismo, e as elevadas taxas de desocupação que ora o caracterizam, não tem caráter prevalentemente estrutural, mas sim conjuntural, sendo produto conseqüente de políticas públicas dirigidas precisamente a alcançar estes objetivos perversos e concentradores de renda no sistema sócioeconômico vigente.

Trata-se não mais do que o império de um *capitalismo sem reciprocidade*, capitalismo sem peias — que não tem necessariamente de funcionar assim, mas o faz em face da reiteração da mesma matriz de suas políticas públicas principais."

Conscientes de todas as conseqüências nefastas advindas deste processo globalizador destrutivo, somos impelidos a refletir acerca da esperança que resta para o futuro das nossas próximas gerações. O que se pode esperar, dentro deste cenário ultraliberal, excludente e perverso em todos os seus aspectos?

Logicamente que, para o enfrentamento de todos os malefícios sociais, econômicos, políticos e culturais, antes examinados, decorrentes do capitalismo selvagem, necessária a convergência de todas as forças dos diversos segmentos da sociedade, desde o Estado até o simples cidadão, no sentido de fazer valer um conjunto organizado socialmente, que tenha como centro, não mais o mercado globalizado-financeiro, mas o ser humano, em sua dimensão mais profunda.

No dizer de *Rosane Abreu Gonzalez Pinto*⁽¹⁴⁾, em seu artigo "Globalização econômica: seus efeitos nas relações de trabalho e na problemática epistemológica do Direito do Trabalho":

"Se toda realidade social é constituída ao mesmo tempo de fatos materiais, de fatos intelectuais e afetivos, esses estruturam a consciência do analista, do pesquisador e promovem uma abertura em direção à apreciação valorati-

(13) *Revista LTr*, ano 69, agosto 2005: p. 937.

(14) *Tendências do Direito do Trabalho para o Século XXI: Globalização, Descentralização Produtiva e Novo Contratualismo*. São Paulo: LTr, 1999, p. 80.

va, de orientação ideológica de uma ordem jurídica comprometida com o sistema sociopolítico dominante, ou aquela comprometida com um futuro melhor para todos, que tem como pressuposto a questão do objetivo social, de um ativo ético que deveria pautar as decisões de todos os interlocutores sociais.”

Quanto a nós, magistrados do trabalho, enquanto esperamos, confiantes, que cada um e todos os interlocutores sociais assumam seu papel nesta difícil empreitada, no sentido de barrar, ou pelo menos atenuar, os males trazidos pela estruturação da economia capitalista nos moldes acima descritos, devemos ter sempre em mente, acima de tudo, que o direito do trabalho não nasceu para servir como instrumento da economia, mas para humanizá-la e tutelar o trabalhador, frente à insensibilidade do capital, que pretende transformar tudo em mercadoria.

Neste ponto, pertinente a lúcida lição do mestre Ministro *José Luciano de Castilho*, em recente artigo sobre o “Futuro do Direito e do Processo do Trabalho no Brasil”⁽¹⁵⁾:

“Vejo, para o futuro, uma crescente importância do direito do trabalho enquanto assegurador da dignidade humana de quem trabalha, nas muitas e variadas formas de exercício da atividade do homem, nesta realidade do mundo do trabalho, em permanente transformação”.

Nesta linha de raciocínio, à magistratura trabalhista foi conferida uma árdua e tormentosa missão, de procurar equacionamento entre a busca de eficiência e a busca de proteção ao trabalhador, tendo como fundamento um direito do trabalho renovado, dotado de um conjunto irrenunciável de direitos sociais mínimos, em estrita observância do princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido na Declaração Universal dos Direitos do Homem e, em nosso ordenamento jurídico, no art. 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

O objetivo último destes direitos sociais é a satisfação do ser humano, enquanto pessoa, protegendo-o de todos os atos atentatórios a sua dignidade e atuando, ao mesmo tempo, como instrumento de resgate da dignidade. E o quadro de exclusão social, quer pelo desemprego, quer pela precarização das relações de trabalho, constitui uma frontal ofensa aos mais elementares direitos da pessoa humana.

Se não houver a opção por parte dos operadores do direito do trabalho em adotar a defesa da dignidade da pessoa humana e de direitos sociais mínimos, conforme acima explicitado, o Direito do Trabalho corre o risco de adotar as leis de mercado como seu princípio basilar ou de se orientar por diferentes e novos valores que poderão ser encontrados no decorrer do desenvolvimento histórico.

Por fim, trago à reflexão trecho do trabalho de autoria do Juiz *Firmino Alves de Lima*⁽¹⁶⁾, como subsídio para um melhor posicionamento em relação às tendências delineadas neste artigo:

(15) *Revista Syntesis, Direito do Trabalho Material e Processual*, n. 41/2005, p. 64.

(16) *Passado, Presente, e Futuro do Direito do Trabalho*, Trabalho semestral apresentado para a disciplina Teoria Geral do Direito do Trabalho — Pós Graduação, 1º semestre 2002, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo, 2002, p. 37.

“E dentro de todo o panorama (...), a preservação dos direitos da pessoa humana vem a servir como uma importante trincheira contra o aviltamento da pessoa humana em nome da eficiência econômica pregada pelo neoliberalismo. O Direito do Trabalho tem como proteção básica a pessoa do trabalhador, sua integridade, e sua dignidade, que atualmente estão sob severo risco, tal qual ocorreu na revolução industrial.”

Bibliografia

CASSEN, Bernard; OLIVEIRA, Chico de; RAMONET, Ignacio; MATTOSO, Jorge; SAMPAIO JR., Plínio; PASSET, René. “Globalização e Mundo do Trabalho”. *Revista Caderno de Debates do Le Monde Diplomatique*, n. 1, setembro/2000.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Direito do Trabalho Contemporâneo: flexibilização e efetividade*. 1ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

DEJOURS, Christophe. *A Banalização da Injustiça Social*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 1ª ed. São Paulo: LTr, 2002.

_____. “Capitalismo sem Reciprocidade: a Política Pública de Destruição do Emprego”. São Paulo: *Revista LTr*, ano 69, n. 8, agosto de 2005, p. 915/937.

ERMIDA URIARTE, Oscar. *A Flexibilidade*. 1ª ed. São Paulo: LTr, 2002.

IKEDA, Cleber Mikio. *Terceirização e Sindicalismo: O Setor de Segurança no Estado do São Paulo*. Relatório apresentado ao CNPQ/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, abril/2004, como responsável pela Linha 3 do Projeto de Pesquisa e Formação Técnica, *Mercado de Trabalho e Modernização no Setor Terciário Brasileiro*, DIEESE/CESIT.

KREIN, José Dari. *O Aprofundamento da Flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil nos Anos 90*, Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 2001.

LIMA, Firmino Alves. *Passado, Presente, e Futuro do Direito do Trabalho*, Trabalho semestral apresentado para a disciplina Teoria Geral do Direito do Trabalho — Pós Graduação — 1º semestre 2002, Universidade de São Paulo — Faculdade de Direito, São Paulo, 2002.

MARTINS PEREIRA, Agenor. *Divergências na Interpretação de Normas a Respeito da Jornada de Trabalho e Períodos de Descanso*, Juiz do Trabalho aposentado da 6ª Região, Professor de Direito Individual do Trabalho e Vice-Diretor da Escola Superior da Magistratura Trabalhista da 6ª Região.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATOS DE CARVALHO, Margaret. *Parecer emitido nos autos do processo TRT-PR-RO-1303/2000*, Procuradora Regional do Trabalho da 9ª Região.

MEDEIROS DE ARAÚJO, Luiz Antônio. “Uma Análise da Jornada de Trabalho de 12x36 horas”. *Revista JTb*, 22 de abril de 2002.

OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.), *Revista Economia e Trabalho: Textos Básicos*, Campinas — UNICAMP, Instituto de Economia, 1998.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2001.

- _____. *Revista ANAMATRA*, ano XII, n. 39, ago.-set./2000.
- _____. *Revista Economia e Sociedade. Instituto de Economia*. UNICAMP, Campinas, junho, 1995.
- _____. Junho, 1996.
- _____. *Revista Syntesis*. "Direito do Trabalho Material e Processual". Órgão Oficial do TRT da 2ª Região, n. 41/2005 — Publicação semestral.
- RODRIGUES BILHALVA, Vilson Antônio. "Jornada de 12x36 horas", na *Revista Doutrina*, fevereiro/1998.
- RÜDIGER, Dorothee Susanne (Coorda.). *Tendências do Direito do Trabalho para o Século XXI: Globalização, Descentralização Produtiva e Novo Contratualismo*. São Paulo: LTr, 1999.
- SIQUEIRA, Giselly. "Globalização transforma as relações de trabalho", na *Revista da ANAMATRA*, ano XII, n. 39, agosto-setembro/2000
- SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2000.
- _____. *Direito Constitucional do Trabalho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- VASCONCELLOS, Ana Maria de. "Reflexões acerca do Regime de 12x36". São Paulo: *LTr Suplemento Trabalhista*, ano 40, 151/04, 2004, p. 699-705.
- VIANA, Segadas. *Instituições do Direito do Trabalho*, 14ª ed., v. 2.
- ZANGRANDO, Carlos Henrique da Silva. *Resumo do Direito Processual do Trabalho*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2002.
- _____. *Resumo do Direito Processual do Trabalho*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2003.

REFLEXÕES SOBRE A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO

Alzeni Aparecida de Oliveira Furlan^(*)

Esta despreziosa análise baseia-se na reflexão sobre a negociação coletiva no serviço público. Este tema é atual, pois existem Projetos de Emendas à Constituição, em tramitação no Congresso Nacional, com o objetivo de definir critérios específicos para a classe dos servidores públicos, especificamente no campo do Direito Sindical.

Aliada a esta circunstância, tem-se que o Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho (CESIT/UNICAMP) empreendeu uma ampla pesquisa, sobre as relações de trabalho no Brasil, nos anos 90, e indicou interesse em desenvolver uma análise sobre a influência das decisões do Poder Judiciário nas Relações de Trabalho.

Uma das vertentes do estudo era a relação entre os Professores do Estado de São Paulo e o Governo Estadual.

Em contato com representantes associativos, obtivemos a informação de que, o maior embate enfrentado pelo Professores, relativamente à persecução de seus direitos, no período indicado, deu-se nos idos 1993, quando irrompeu um grande movimento paredista dos professores do Estado, que perseguiram reajuste salarial e melhorias gerais nas condições de trabalho, sem conseguir estabelecer com a administração pública, um diálogo razoável. Neste momento, o Ministério Público do Trabalho intentou um Dissídio Coletivo de Greve.

O presente estudo parte, então, da análise de material fornecido pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), cópia de Dissídio de Greve, que tramitou perante o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, suscitado pelo Ministério Público do Trabalho face a Administração Pública Estadual e Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado.

Concluímos que as questões que despontam no processo refletem as principais discussões jurídicas e doutrinárias quanto ao direito à negociação coletiva dentro do serviço público.

Extremamente polêmico é o tema da negociação coletiva no serviço público.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, entidades sindicais representativas dos servidores públicos de todas as esferas entabulam discussões sobre a extensão do direito ao exercício de greve e seus desdobramentos.

(*) Juíza do Trabalho Substituta — Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

Impõe-se reconhecer que a Carta política de 1988 avançou ao reconhecer ao servidor público o direito a greve e sindicalização, mas, ao escusar-se de dispor, expressamente, sobre direito à negociação coletiva, o legislador lançou os servidores públicos na cáustica seara das discussões jurídicas, obtendo interpretações divergentes sobre o alcance da norma.

À margem das discussões, as greves no serviço público, como fato social, são cada vez mais constantes e abrangentes, afetando a sociedade e colocando os trabalhadores no serviço público numa situação inusitada, exercendo de forma incompleta o direito assegurado na Constituição Federal.

Impõe-se refletir, com coragem, sobre o tema. Avançar nas discussões e complementar a busca de uma nova concepção de relação de trabalho entre servidor público e administração, mais democrática e moderna. Com isso, alcançaremos não só uma melhoria nas condições de trabalho e vida dos trabalhadores no serviço público, mas também, um melhor atendimento à população, através de uma melhor qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos.

Pontuemos as principais discussões travadas nos anos 90, sobre o tema proposto:

1. Da sindicalização e greve

Quanto ao direito à sindicalização, urge lembrar que a Carta Política de 1988 garantiu a plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;⁽¹⁾

O direito do servidor público civil à livre associação sindical é garantido por disposição constitucional;⁽²⁾

É vedado ao servidor público militar das forças armadas, a sindicalização e a greve.⁽³⁾

Aos empregados públicos, à liberdade sindical encontra-se disciplinada no art. 8º da Constituição.

As questões sobre direito a sindicalização não suscitaram controvérsias.

Seus desdobramentos (*Greve e Negociação Coletiva*) sim, foram alvo de intensos debates nos anos 90, provocando a manifestação do Poder Judiciário.

Relativamente à GREVE, a Constituição Federal a reconheceu como direito, ao servidor público.⁽⁴⁾

Pecou, contudo, o legislador constituinte, ao dispor, no art. 37 inciso VII, que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 19/98 alterou a expressão "lei complementar" por "lei específica".

(1) Constituição Federal, art. 5º, inciso XVII.

(2) Constituição Federal, art. 37, inciso VI.

(3) Constituição Federal, art. 142, § 3º, inciso IV.

(4) Constituição Federal, art. 37, incisos VI e VII.

Os Tribunais passaram a debater o tema e a se manifestarem, nem sempre de forma convergente.

O Superior Tribunal Federal, sem estabelecer distinção entre servidores públicos regidos pela CLT ou pelas normas estatutárias, sedimentou entendimento no sentido de que o direito de greve do servidor público civil ainda continua dependendo de regulamentação.⁽⁵⁾

No mesmo sentido, o Tribunal Superior do Trabalho, que assim se manifestou:

SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. GREVE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA APRECIAR A LEGALIDADE DA GREVE. 1. É a Justiça do Trabalho competente para decidir quanto à legalidade de greve de servidor público regido pela legislação trabalhista. 2. O servidor público, mesmo regido pela legislação trabalhista, não pode exercer o direito de greve, pois ainda não existe a lei específica referida no art. 37, VII, da Constituição Federal. 3. Greve declarada ilegal. (TST decisão 19.10.2000: Processo: 645045 : REMESSA "EX OFFICIO" E RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO REMETENTE: TRT DA 15ª REGIÃO. RECORRENTE: MUNICÍPIO DE CAMPINAS. RECORRIDO: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL DE CAMPINAS. Relator: MINISTRO JOSÉ LUCIANO DE CASTILHO PEREIRA)

Já no âmbito do STJ, o entendimento majoritário é no sentido de que o direito de greve do servidor público estatutário pode ser exercitado amplamente enquanto não for regulamentado o inciso VII do art. 37 da Constituição.⁽⁶⁾

Como observa o Procurador Regional do Trabalho, *Carlos Henrique Bezerra Leite*:

"A discrepância entre os Tribunais Superiores está a revelar que o servidor público estatutário encontra-se em posição de vantagem em relação ao servidor público celetista, o que não deixa de ser um paradoxo, uma vez que o regime contratual (celetista) mostra-se mais propício a admitir a aplicação análoga da atual Lei de Greve do que o regime estatutário unilateral."⁽⁷⁾

2. Da negociação coletiva

Relativamente ao direito de entabular *negociação coletiva*, podemos avaliar que a mais contundente manifestação sobre direito à Negociação Coletiva dos servidores públicos foi a exarada nos autos do Processo ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) n. 492/01, proposto pelo Procurador Geral da República frente ao STF (Supremo Tribunal Federal), visando à declaração de inconstitucionalidade das alíneas *d* e *e* da Lei n. 8.112/91.

(5) ADIN 339/RJ de 17.7.1990; no MI 20/DF, de 1º.5.94 e também no MI 438/GO, de 11.11.94.

(6) STJ — ROMS 15.662-PR — 6º T. — Rel. Min. Vicente Leal — DJU 7.4.03.

(7) LEITE, Carlos Henrique Bezerra. "A greve do servidor público civil e os direitos humanos". *Jus Navigandi*. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina;tetoasp?id=2612>.

Pois bem, em 11.12.1990, o legislador infraconstitucional aprovava a Lei n. 8.112, regulamentando o regime jurídico único de contratação então previsto no art. 39, *caput*, da Constituição Federal, assim fixando, em seu art. 240:

"Art. 240: Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) de negociação coletiva.
- e) de ajuizamento, individual ou coletivamente, frente a Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição."

O Supremo Tribunal Federal, POR MAIORIA, acolheu a tese da Procuradoria Geral de República, ratificada por parecer do Ministério Público, e declarou a inconstitucionalidade das alíneas *d* e *e* do art. 240 da Lei n. 8.112/91, extirpando da lei dispositivo que autorizava o servidor público entabular negociação coletiva e mover ação coletiva frente à Justiça do Trabalho.

Em apertada síntese, os argumentos que escoraram indigitada decisão foram os seguintes:

- a) "os direitos, deveres, garantias e vantagens dos servidores públicos são definidos unilateralmente pelo Estado-Legislador, que pode, também unilateralmente, alterá-lo a qualquer momento, sem se cogitar de direito do servidor a manutenção de regime anterior".
- b) "as relações de direito público caracterizam-se pela desigualdade jurídica das partes (...) assim, as relações do servidor público com o Estado são diferentes daquelas que se estabelecem entre empregado e patrão. Por isso, não é viável dar-lhes tratamento igual".
- c) "a negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração. Ora, a remuneração dos servidores públicos decorre da lei e a sua revisão geral, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data (CF, art. 37, X, XI)."
- d) "A Constituição deixa expresso que a lei que disponha sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, é de iniciativa privativa do Presidente da República" (ou do Poder Executivo Estadual/Municipal)."
- e) "A Constituição assegura aos servidores públicos um rol de direitos (CF art. 39 § 2º), mas a eles não garantiu o direito ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos."

Ou seja, os fundamentos da decisão embasaram-se em lições de doutrinadores administrativistas e na interpretação literal de dispositivos constitucionais. A Corte

Constitucional manteve-se fiel à dogmática e ao conservadorismo, fazendo coro com os principais doutrinadores brasileiros

Oportuno fazer referência a voto divergente, exarado pelo Ministro *Marco Aurélio*, Ministro que ascendeu ao Supremo Tribunal Federal desenvolvendo carreira junto ao Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho (TRT da 1ª Região) e TST. O eminente ministro, em voto divergente, explicitou:

"A doutrina aponta a tendência natural de as relações humanas afastarem-se, cada vez mais, do autoritarismo, para realizarem, numa visão ampla, sem temor quanto à negociação, a busca do entendimento.

É certo que no setor público a negociação não tem a dimensão notada comumente, valendo ter em conta o que ocorreu em Espanha onde as Leis ns. 9/87 e 7/90 dispuseram sobre os limites da negociação coletiva.

Destarte, o que se nota é que o dia-a-dia da relação servidor público-Administração vem direcionando no sentido do abandono de posições rígidas e, portanto, de posição de intransigência. Pouco a pouco é abandonada a visão distorcida da necessidade de manter-se a supremacia da Administração Pública, alisando-se a introdução de todo e qualquer mecanismo que, de alguma forma, possa colocar em cheque a rígida hierarquia outrora notada no âmbito do serviço público".

De qualquer modo, no esteio do entendimento majoritário do Excelso Pretório, os Tribunais Regionais passaram a decidir no sentido de que não é facultado ao servidor público civil valer-se da negociação coletiva.

Nesta esteira, o Colendo Tribunal Superior do Trabalho editou a Orientação Jurisprudencial n. 5 da SDC, *in verbis*:

Dissídio coletivo contra pessoa jurídica de direito público. Impossibilidade jurídica. Inserida em 27.3.1998. Aos servidores públicos não foi assegurado o direito ao reconhecimento de acordos e convenções coletivos de trabalho, pelo que, por conseguinte, também não lhes é facultada a via do dissídio coletivo, à falta de previsão legal.

Urge, contudo salientar, que na esfera do TST, iniciam-se debates no sentido de rever a indicada OJ. É o que se depreende pela análise do depoimento do ministro Luciano de Castilho, que assim se manifestou, em recente debate estabelecido na Corte, relativamente a movimento paredista na FEBEM — SP:⁽⁸⁾

"A situação é de um surrealismo absoluto na medida em que a Constituição assegura a liberdade sindical ampla, admite a greve, mas não permite a negociação coletiva. Trata-se de uma contribuição tupiniquim ao direito comparado em matéria de direito coletivo."

De qualquer sorte, infere-se que os esforços empreendidos na modernização das relações de trabalho entre administração pública e seus servidores, tropeça

(8) TST Notícias em 19.8.05. Acesso <www.ext02.tst.gov.br/pls/no01/no_ticias>.

nos princípios arraigados do Direito Administrativo pátrio, que se escoram na doutrina do Direito Público vigente nos primórdios do Estado Moderno, em que o Estado era concebido como detentor de um poder supremo, que estabelecia com os seus servidores uma relação ancorada no princípio da autoridade.

A superação desta perspectiva poderia se escorar no Direito Comparado, em determinações da OIT e numa interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988.

Observa-se que em países como Espanha e Portugal a negociação coletiva nos setores públicos é uma realidade.

É importante assinalar que a Convenção n. 151 da OIT, também conhecida como "Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública", no seu intróito, reconhece, entre outros aspectos, a expansão dos serviços prestados pela administração pública em muitos países e a necessidade de que existam sadias relações de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de empregados públicos. Para tanto, prescreve expressamente no seu art. 7º:

"Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes de empregados públicos participar na determinação de tais condições".

Ademais, há de se distinguir entre NEGOCIAÇÃO COLETIVA e CONVENÇÃO OU ACORDO COLETIVO. A negociação coletiva é um procedimento preparatório que visa estabelecer condições de trabalho e remuneração, que poderão se consubstanciar em acordos ou convenções coletivas, ou, no caso da Administração Pública, em projeto de lei, objetivando a transformação em lei do que acordado na mesa de negociações.

3. Das iniciativas legislativas para mudança do quadro atual

Com a discussão sobre reestruturação sindical, novos debates foram travados, com intuito de viabilizar, por expressa disposição legal, o reconhecimento do direito ao servidor público de entabular negociações coletivas.

O governo federal, com objetivo de implementar a reforma sindical, criou, em agosto de 2003, o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), coordenado pela Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

Após sete meses de discussões, o FNT encaminhou ao Presidente da República relatório final da plenária, como base para elaboração de anteprojeto de reforma da legislação sindical.⁽⁹⁾

(9) Projeto disponível em <<http://www.fnt.mte.gov.br>>.

O relatório foi alvo de intensas críticas de representantes sindicais de várias esferas, que declinam que o mesmo não reflete a expectativa dos trabalhadores, tão pouco é fiel às discussões travadas nos Grupos de Trabalho que cuidavam da reforma sindical.

De qualquer forma, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional que recebeu n. 369/2005, propondo alteração no art. 37, inciso VII CF, com a seguinte redação:

"Art. 37. ...

VII — a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos *em lei específica*." (NR) (g.n.)

Tramita, também no Congresso Nacional, desde 2003, PEC de autoria do Deputado Maurício Rands, sob número 129/03. Em abril de 2004 foi apensada a PEC n. 129/03 a PEC n. 251/04, do deputado Devair Ribeiro, assim, ambas passam a tramitar conjuntamente. A redação da PEC n. 251/04 tem o seguinte conteúdo:

"Art. 37. ...

VI — é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical, bem como, *nos termos da lei*, o reconhecimento de acordo coletivo de trabalho." (g.n.)

Impõe-se, no entanto, apontar falhas nas propostas de Emendas, tanto às encaminhadas pelo Poder Executivo quanto às encaminhadas pelo Poder Legislativo. De fato, as propostas têm por alvo viabilizar a negociação no setor público, no entanto, ficarão a mercê de regulamentação futura, por lei específica, o que deixa os servidores na exata situação que a atual: tendo representação sindical, mas sem direito de negociação.

Pelas propostas apresentadas, as negociações dos servidores públicos serão feitas por meio dos sindicatos de cada categoria e o Poder Executivo, e o resultado dessa negociação será submetida ao Poder Legislativo. Quando as negociações ocorrerem nos municípios, a proposta será submetida às Câmaras Municipais; quando for nos estados, será apreciada pelas Assembléias Legislativas e, no caso dos servidores federais, o resultado das negociações deverá ser submetido a Câmara dos Deputados.

As negociações são meios decisivos para arregimentar a estabilidade social, com o objetivo de melhorar as condições para o Poder Executivo, trazendo contentamento aos servidores que, conseqüentemente, o transformarão em melhoria do serviço à população.

Conclusão

Pela argumentação exposta, pode ser observada a existência de rudimentos de uma doutrina, garantindo o anseio à prática de negociação coletiva com a Administração Pública, com a finalidade de se garantir que exista um mínimo de condições fundamentais para os servidores do Estado.

A negociação coletiva é uma ferramenta fundamental à composição de interesses e necessária, na esfera pública, para que os administradores públicos obtenham as reformas desejadas com a ajuda daqueles que são afetados por elas. Especialmente nos dias atuais, em que está claramente esgotado o modelo de práticas unilaterais para decisão das questões relevantes para a sociedade.

Os governantes procuram dotar a Administração de instrumentos mais maleáveis, em sua atuação, solicitando maior aplicação do Direito privado em lugar do Direito público, para que sejam obtidos resultados mais eficazes. Não obstante, usualmente, valem-se da supremacia do Direito público, para negar direitos e não cumprir obrigações. Tal fato abala fortemente a confiança e a segurança necessária para que os representantes do Estado realizem as transformações indispensáveis e para as quais reclamam a colaboração de todos.

Conseqüentemente, se buscamos promover a democratização nos serviços públicos, com conseqüências reflexas na melhoria de qualidade na prestação destes serviços à sociedade, é oportuno que iniciemos o rompimento com essa visão tradicional, para que assim possamos criar uma nova cultura e institucionalizar a negociação coletiva no setor público.

Ainda, *Ribeiro de Vilhena*,⁽¹⁰⁾ defendendo uma visão dual de Estado, declara ser inaceitável o conceito de que, nos vínculos estabelecidos entre Estado-Administração e empregados, estes permaneçam como ferramentas, vistos como objetos da tutela legal, necessários para a execução das necessidades da coletividade, mas jamais em observância à decência de sua qualidade humana.

De acordo com *Vilhena*,

"Com o advento dos princípios constitucionais de proteção e valorização do trabalho humano⁽¹¹⁾, torna-se precária a explicação da tônica estatal, quando os órgãos do Poder Público comparecem em uma relação na qualidade de empregadores, ou seja, titulares de uma relação que tem por objeto a prestação de serviços, menos ou mais intelectualizados, serviços esses que se prestam às demais empresas e são objeto de eminente tutela jurídica. Além disso, a capacidade jurídica do Estado em tais relações é a de direito privado, o que torna de todo esdrúxula a sua posição de *jure imperii*, como tem sido do gosto de acreditada doutrina afirmar." [...] "A evolução dos conceitos consiste exatamente no deslocamento da tônica de incidência das regras jurídicas reguladoras da relação de trabalho, cuja tutela passou, da pessoa do Estado, para o trabalho, como seu objeto, em consideração à pessoa do trabalhador."⁽¹²⁾

Portanto, o que devemos buscar é fazer nascer uma nova idéia que promova a democratização e o melhoramento das relações de trabalho no setor público, agindo com objetivo de alcançar não só a melhoria das condições de trabalho e remuneração do servidor público, mas inclusive o melhor serviço à população, por meio de maior qualidade e eficácia dos serviços públicos.

(10) VILHENA, 1995, p. 111.

(11) Constituição Federal, art. 160.

(12) VILHENA, 1995, p. 114.

Também é importante destacar lição de *Hans Kelsen* quando explicita:

"Como sujeito de direitos e deveres, o Estado, assim como outras pessoas, está sujeito à ordem jurídica. Como sujeito de direitos e deveres, o Estado e o indivíduo estão em nível de igualdade."⁽¹³⁾

É essencial a ruptura da cultura organizacional e das estruturas de poder do Estado Brasileiro, formando uma nova idéia de gestão de pessoal com base no conceito democrático de relações de trabalho.

O nascimento desta nova idéia é imprescindível para responder aos problemas existentes na Administração Pública, tendo sempre em vista o fortalecimento da democracia e o aperfeiçoamento do serviço público.

A unidade aspirada pelo Constituinte é a de que todos os servidores da Administração direta do Estado, das autarquias e fundações públicas fossem submetidos a idênticos critérios de recrutamento, de fornecimento, de progresso na carreira, de retribuição, de obtenção de vantagens e direitos, entre outros.

Assim, se progredir o direito de negociação nos termos propostos nas iniciativas legislativas, serão garantidos aos servidores públicos federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta, até das autarquias e das fundações públicas, de forma independente da natureza do regime jurídico do trabalhador público, o direito de negociação coletiva. Portanto, apesar das limitações que existem, o direito de negociação no serviço público, caso realmente se concretize, será um avanço expressivo já que obrigará, sob pena de improbidade, o administrador público a desempenhar o que for negociado.

Referências Bibliográficas

ASSIS, José de. *Sistemática dos Recursos Judiciários na Nova Constituição Federal*. Minas Gerais: Revista Jurídica Mineira, 1990.

BEVILACQUA, Clóvis. *Teoria geral do direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL, República Federativa do. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: DOU n. 52, 18.3.98.

COELHO, Rogério Viola. *A Relação de Trabalho com o Estado*. São Paulo: LTr, 1994.

COUTURE, Eduardo J. *Introdução a Teoria Geral do Processo Civil*. São Paulo: CAASP, 2002.

(13) KELSEN, 1995, p. 213.

CUT — Central Única dos Trabalhadores. *Projeto de reforma da Constituição e transição da estrutura sindical*. 7ª versão. Disponível em <<http://www.crivelli.com.br/projcut1.php>>. Acesso em 29.3.05.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.

HANS Kelsen. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LAFER, Celso. *A Organização Internacional do Trabalho*, in BARROS JÚNIOR, Cassio Mesquita, (coord.). *Tendências do Direito do Trabalho Contemporâneo*. São Paulo, LTr Editora, 1980.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros temas*. Brasília: Arquivos do Ministério da Justiça, 1997.

MALLET, Estêvão. *Apontamentos de Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1997.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. "Conceitos e Evolução dos Direitos Fundamentais". *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: RT, n. 5, 1993.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *O sistema legal e judiciário brasileiro*. São Paulo: LTr, 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2001.

MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1985.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. FERRARI, Irandy. *História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.

NERY JR, Nelson; ANDRADE, Rosa Maria de. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Normas Internacionais do Trabalho*. Brasília. Disponível a partir de <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/rules/>>. Acesso em 29 de março de 2005.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 1978.

SAAD, Eduardo Gabriel. *Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

SIMÕES, Carlos. *Direito do Trabalho e modo de produção capitalista*. São Paulo: Acadêmica Ltda Me, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Liminar) n. 492-1*. Rel. Ministro Carlos Velloso. Por maioria de votos. Brasília. Disponível a partir de <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/pesquisa/>>. Acesso em 28.3.05.

_____. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.395-6*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Aguardando julgamento. Brasília. 27.1.05. Disponível a partir de <<http://telescopium.stf.gov.br/qserverexe20/QServer.exe>>. Acesso em 29 de março de 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Suspensão de Segurança n. 2061*. Relator: Ministro Marco Aurélio Presidente. Deferida. Brasília, 4.10.01. Disponível a partir de <<http://telescopium.stf.gov.br/qserverexe20/QServer.exe>>. Acesso em 29.3. 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO da 2ª Reg. Turma do SDC. *Dissídio Coletivo Econômico n. 00245/2004-8*. Rel. Anélia Li Chum. Por maioria de votos. São Paulo. Disponível a partir de <<http://www.trt02.gov.br/>>. Acesso em 28.3.05.

VARELA, Antunes. *Manual de Processo Civil*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

VILHENA, Ribeiro de. *Contrato de Trabalho com o Estado*. São Paulo: LTr, 1995.

OS OPERADORES DE TELEMARKEING. UMA CATEGORIA EM EVOLUÇÃO

Valdir Rinaldi Silva(*)

Introdução. Objetivo do trabalho

Este artigo é síntese de nossa participação na pesquisa realizada no âmbito do CESIT/Instituto de Economia/UNICAMP sobre a modernização tecnológica e seus impactos sobre as relações de trabalho, negociações coletivas e sindicalismo no setor terciário.

Coube-nos analisar importante subsetor no meio ocupacional e de serviço, o qual vem crescendo tanto no aspecto econômico quanto na criação de novos empregos, constituindo-se numa categoria profissional regularizada: os operadores de telemarketing.

A nossa participação na pesquisa se resumiu numa análise do surgimento dessa categoria, sua evolução, a existência ou não de normatização do executivo e do legislativo; análise de sentenças normativas e das tendências das decisões em processos coletivos e individuais e, por fim, análise comparativa entre a norma legal, a sentença normativa e os contratos coletivos.

O que é telemarketing

O Dicionário Aurélio (Versão Eletrônica) define telemarketing como “forma de marketing direto que utiliza o telefone como recurso sistemático e interativo de comunicação, para as atividades de atendimento, promoção, pós-venda, obtenção de informações sobre o mercado etc.” O mesmo Dicionário distingue o telemarketing ativo do passivo, ou receptivo. Telemarketing ativo é “aquele em que a empresa telefona para o cliente”. Telemarketing passivo ou receptivo é “aquele em que o consumidor ou cliente potencial telefona para a empresa”.

O telemarketing, contudo, não se resume no marketing direto e apenas com o uso do telefone. Na busca constante de novos clientes e faturamentos as empresas utilizam-se de todas as ferramentas e de todos os meios de comunicação disponíveis, tais como a internet e a televisão. São comuns nas tevês programas de telemarketing vendendo deste tapete até sêmen de touro reprodutor. Nos canais de

(*) Juiz do Trabalho Substituto — TRT/15ª Região.

tevês fechados há inclusive leilões de gado onde as vendas dos lotes são feitas instantaneamente. Enquanto o leiloeiro apresenta a rês na tela, o telespectador interessado oferece lances por telefone. É o uso máximo de todas as ferramentas disponíveis para alcançar o melhor preço do produto disponível no mercado: informática, telefone e televisão.

Surgimento. Quem são os operadores de telemarketing

Em artigo publicado na Folha “On Line”, em 29.4.2003, Cynara Menezes, assegura que a origem da categoria de operadores de telemarketing nasceu nos Estados Unidos da América, ante a necessidade das empresas em desenvolver pesquisas de mercados para a viabilidade de seus produtos. A categoria nasceu, portanto, tendo como embrião o “entrevistador de CATI” (Computer Assisted Telephone Interviewing), ou seja, “pessoas que fazem pesquisa de mercado por telefone”.

Tendo como principal ferramenta de trabalho a informática e devido à evolução constante e o ritmo acelerado desta, de simples pesquisador de mercado, a categoria ganhou corpo e passou a atuar em empresas que prestam serviços de teleatendimento amplo a terceiros.

No mercado, essas empresas são denominadas de: *bureau de teleatendimento*, *call centers*, *customer centers*, *contact centers*. Também atuam em serviços de teleatendimento para outras empresas, denominados de *teleatendimento in house*, cuja operação mais conhecida é o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).⁽¹⁾

Pesquisa realizada pela ABT (Associação Brasileira de Telemarketing) mostrou que este setor de serviço teve um faturamento da ordem de R\$ 3 bilhões em 2001, isto considerando tão-somente as agências de prestação de serviços terceirizados, as quais representam, no mercado, 1/3 da categoria.⁽²⁾

Com base na pesquisa divulgada pela Folha “On Line”, conclui-se que 2/3 da categoria é constituído de trabalhadores que prestam serviços diretamente para os próprios tomadores ou através de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico.

As categorias dos operadores de telemarketing e dos operadores de rádio-chamada encontram-se organizadas desde 1992, quando foi fundado o SINTRA-TEL — Sindicato dos Trabalhadores em Telemarketing e Rádio Chamada.

O Sindicato da categoria, em revista própria (“Trabalho e Saúde dos Trabalhadores em Telemarketing” — 2001) faz um resumo da evolução da atividade, informando que o “ramo de telemarketing teve enorme crescimento nos últimos 20 anos, sendo que nos cinco últimos este crescimento foi da ordem de 30%”, com perspectiva de expansão em ritmo menos acelerado. Atribuiu à necessidade de um operador por trás de cada chamada telefônica a causa responsável pelo aumento de

(1) Classificação Brasileira de Ocupações — CBO 2002.

(2) Fabiana Futema — Folha *On Line*, artigo publicado em 2.9.2002 — “Emprego em telemarketing cresce 21% em um ano, diz ABT”.

trabalhadores na categoria, estimados naquela oportunidade (2001) em 284 mil no país e 120 mil somente no Estado de São Paulo.

A rotatividade elevada no emprego é uma característica desta categoria, estimando o sindicato que metade dos trabalhadores muda de emprego a cada ano. Tal situação provavelmente é fruto da faixa etária destes trabalhadores, em que a grande maioria tem idade entre 18 a 30 anos. Muitos estão experimentando seu primeiro emprego e outros são estudantes de cursos de diversas formações, tendo no emprego apenas um meio de transição. Este fato pode ser observado na reportagem de Verônica Fraidenaich, na Folha *On Line*, publicada em 27.5.2003, sob o título de "Trabalho que não ensina". Nesta reportagem a repórter registrou depoimento da Procuradora do Trabalho *Adélia Augusto Domingues*, a qual relata:

"Havia desde estudantes de psicologia que faziam 'estágio' em funções de recepcionista até alunos do curso de direito que trabalhavam como operadores de telemarketing".

No mesmo documento, o Sindicato da Categoria informou que grandes empresas criaram telemarketing próprios, entre elas algumas organizações financeiras e de cartões de crédito, mas afirmou que a tendência predominante do setor é a terceirização. Segundo a entidade, as empresas de telemarketing operam em cinco fatias de mercado: televendas (maior e mais dinâmica), pesquisa de mercado, cobrança, atendimento ao consumidor e telesserviços de interesse público.

O trabalho de um operador de telemarketing não difere do trabalho desenvolvido em um escritório moderno segundo o Sindicato da Categoria. As principais ferramentas de trabalho são telefone (head fone monoauricular) e computador acoplados a um banco de dados dispostos em bancadas com vários operadores sentados ao lado e em frente uns dos outros em salas fechadas e climatizadas.

A especialidade no exercício da função e as condições de vida singulares dos operadores de telemarketing proporcionaram o surgimento desta categoria e sua organização em sindicato.

Conquanto se trate de uma atividade nova, devido à importância adquirida, mereceu do Ministério do Trabalho a sua inclusão na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), atribuindo codificação as seguintes funções: supervisor de telemarketing (4201-35); operadores de telemarketing (4223); operador de telemarketing ativo (4223-05); operador de telemarketing ativo e receptivo (4223-10); operador de telemarketing receptivo (4223-15) e operador de telemarketing especializado (4223-20).

Telemarketing é o mesmo que teletrabalho?

Como definido acima, telemarketing consiste numa *forma de marketing direto* que utiliza o telefone, internet e até mesmo a televisão como recursos sistemáticos e interativos de comunicação, para as atividades de atendimento, promoção, pós-venda, obtenção de informações sobre o mercado etc.

O teletrabalho é uma *forma de prestação de serviço* pelo empregado, usando os recursos da telecomunicação e da informática, de modo a dispensar o contato direto entre o comando empresarial e o executor das tarefas⁽³⁾. Diversas são as atividades compatíveis com o teletrabalho, tais como as de arquitetos (na elaboração de projetos), engenheiros (no preparo de cálculos), advogados (no apoio consultivo), de analista de mercado, de jornalistas (nas áreas de editoração, redação e informação) etc.

Pinho Pedreira⁽⁴⁾, citando o jurista espanhol *Rosário Gallardo Moya*, aponta três modalidades de teletrabalho: teletrabalho em telecentros, teletrabalho em domicílio e teletrabalho nômade. Transcrevo as definições de cada qual.

"Os telecentros são locais da empresa, porém situados fora da sua sede central. Dividem-se eles em subespécies, das quais a mais importante é o centro satélite (local descentralizado da própria empresa). São pequenos estabelecimentos separados da sede central, mas que dela dependem em muitos aspectos e que com ela estão em permanente comunicação eletrônica".

"A outra subespécie de telecentro é o centro compartilhado ou comunitário, denominado também de telecabana ou vicinal, e, pelos americanos e ingleses de "ABC" (*Advance Business Center*)".

"A outra subespécie de telecentro é o telecentro em centros compartilhados, isto é, desenvolvimento em locais descentralizados, providenciados pela própria empresa a que serve o teletrabalhador em co-participação com outra ou outras empresas, ou ainda por empresas que ofereçam mediante aluguel instalações informáticas e de telecomunicações que podem ser compartilhadas por diversos usuários: empresas, profissional autônomo etc."

"O teletrabalho em domicílio é, da mesma forma que acontece com o trabalho em domicílio tradicional, aquele executado pelo trabalhador em sua residência ou em qualquer outro local por ele livremente escolhido".

"A terceira forma básica de teletrabalho, é o teletrabalho nômade, isto é, realizado pelos trabalhadores que não têm um lugar fixo para a prestação e passam a maior parte do tempo fora da empresa".

Considerando-se que muitas empresas possuem telemarketing próprio para a execução de marketing ou televendas de seus produtos, e considerando a possibilidade do setor de telemarketing ser destacado da sede central destas, constituindo-se num setor ou mesmo numa empresa criada para tal fim, pertencente ao mesmo grupo econômico da empresa mãe, estamos, sem dúvida, diante de uma espécie de telecentro. O trabalho aí desenvolvido identifica-se, na conceituação acima, com o teletrabalho.

(3) RODRIGUES PINTO, José Augusto e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Repertório de Conceitos Trabalhistas*, p. 498.

(4) PINHO PEDREIRA. *Revista LTr* 64.05/583-587.

Não se pode olvidar, ainda, que as empresas de telemarketing operam normalmente linhas telefônicas 200, 800, 900 e similares e que existem pequenas centrais de telemarketing que podem ser instaladas no domicílio do trabalhador o qual, munido desta ferramenta e de um microcomputador, pode executar serviços de telemarketing, pesquisa de mercado, cobrança etc. Logo, está diante de trabalho a domicílio utilizando-se de instrumentos da telemática, portanto, teletrabalho.

Operador de telemarketing — Jornada de trabalho — Normatização

Certamente por se tratar de uma categoria recente, carece o operador de telemarketing de uma legislação especial regulando esta atividade profissional. Ante esta lacuna legislativa, e levando-se em conta o fato de a principal ferramenta de trabalho do operador de telemarketing ser o telefone, foram inúmeras as ações promovidas na Justiça do Trabalho objetivando enquadramento como telefonista (art. 227, da CLT). Destas ações, consoante pesquisa empreendida nos *sites* dos Tribunais Regionais do Trabalho, 32,86% logrou êxito. O restante das ações (67,14%) obteve decisões contrárias à aplicação analógica do art. 227, da CLT, em benefício dos operadores de telemarketing.

Esta tendência da jurisprudência sentida nos Tribunais Regionais do Trabalho foi a tônica mantida pelo C. TST, culminando com a Orientação Jurisprudencial de n. 273, da SDI, a qual peço vênia para transcrever: "A jornada reduzida de que trata o art. 227 da CLT não é aplicável, por analogia, ao operador de televendas, que não exerce suas atividades exclusivamente como telefonista, pois, naquela função, não opera mesa de transmissão, fazendo uso apenas dos telefones comuns para atender e fazer as ligações exigidas no exercício da função".

A posição sedimentada na jurisprudência encontrou eco na doutrina como pode ser visto nos escritos de *Alice Monteiro de Barros*⁽⁵⁾, *Cláudia Salles Vilela Vianna*⁽⁶⁾ e *Sergio Pinto Matins*⁽⁷⁾, apenas para citar alguns.

(5) "Não se aplica a tutela especial em questão (telefonista) ao empregado que se limita à manter contato com possível clientes, realizando vendas por telefone, sendo sua a iniciativa nas chamadas telefônicas. A finalidade da norma insculpida no art. 227 da CLT é diminuir os efeitos nocivos da permanência de postura, da monotonia, do complexo de atividades de mesas operadoras, protegendo aqueles empregados sujeitos à atividade penosa de intermediação de um número excessivo de chamadas, operando vários ramais e permanecendo sempre na expectativa dos telefonemas que irão intermediar". *BARROS, Alice Monteiro de. Contratos e Regulamentações Especiais de Trabalho*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2002, p. 433.

(6) "Inexiste dispositivo legal expresso determinado jornada de trabalho reduzida para empregado que exerça função de operador de telemarketing. Assim, a duração do trabalho de tais empregados estará sujeita aos limites estabelecidos na CLT (arts. 58 e 59) e Constituição Federal de 1988, art. 7º, XIII, ou seja, não poderá ser superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horas e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho". *In VIANNA, Cláudia Salles Vilela. Manual Prático das Relações Trabalhistas*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2002, p. 341/342.

(7) "Operadores de telemarketing e de mesa de aplicação financeira ou de títulos e valores mobiliários não são telefonistas. Apenas usam o telefone para fazer o seu mister, isto é, vendas, mas não transferem ou fazem ligações para outras pessoas, como ocorre com a telefonista. O operador de telex também não se enquadra no artigo em comentário, pois suas atividades são diferentes, salvo se trabalhar para empresa que apenas desenvolve essa atividade" *In: MARTINS, Sergio Pinto. Comentários à CLT*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 234.

Diante do exposto, conclui-se que os operadores de telemarketing não se equiparam a telefonista e, portanto, a eles não se aplicam às disposições do art. 227, da CLT. Gozam, todavia, da jornada de trabalho de seis horas, de segunda a sábado, por força de negociação coletiva de trabalho, norma autônoma e não heterônoma.

Dos intervalos intrajornadas — Ergonomia

Estudo encomendado pelo sindicato da categoria dos operadores de telemarketing, questionando o ambiente de trabalho e a saúde dos trabalhadores, concluiu que "as exigências físicas do trabalho recaem, sobretudo, sobre o sistema osteomuscular, mais particularmente sobre os membros superiores, pescoço e coluna, devido ao uso excessivo das mãos e braços, e à postura sentada e, também, sobre os órgãos da fonação, audição e visão", asseverando que "são grandes as exigências sobre o sistema neuropsíquico, em face à natureza intrínseca do trabalho em telemarketing que requer atenção permanente e gera tensão agravada pela cobrança de produtividade". Neste estudo, apontou como distúrbios mais freqüentes na saúde do trabalhador "a rouquidão, a irritação da orofaringe e dos ouvidos, zumbidos, tonturas, crises nervosas e, principalmente, dores localizadas no sistema osteomuscular".

O problema de saúde dos operadores de telemarketing também foi observado na reportagem da lavra de André Nicoletti publicada na Folha *On Line*, de 24.10.2002: "Já em empresas em que os funcionários utilizam muito a voz para trabalhar, como as de telemarketing, o fonoaudiólogo, para evitar que eles tenham problemas, como calos nas cordas vocais, pode atuar desde a seleção até o treinamento dos empregados".

Para amenizar o esforço físico e mental dos operadores de telemarketing foram intentadas diversas ações postulando a aplicação do art. 72, da CLT, exigindo 10 minutos de repouso a cada 90 minutos de labor contínuo. Das ações propostas, 62,5% foi julgada improcedente, negando a aplicação do dispositivo ergonômico e culminando com a Súmula n. 346, do C. TST: "Os digitadores, por aplicação analógica do art. 72 da CLT, equiparam-se aos trabalhadores nos serviços de mecanografia (datilografia, escrituração ou cálculo), razão pela qual têm direito a intervalos de descanso de dez (10) minutos a cada noventa (90) de trabalho consecutivo".

Não obstante a sedimentação da jurisprudência é preciso que os operadores do direito estejam sensíveis quanto à realidade desta categoria profissional, aplicando as normas ergonômicas do trabalho asseguradas para as categorias profissionais semelhantes ou análogas, até que as autoridades competentes (legislativa e executiva) estabeleçam normas de saúde, higiene e segurança do trabalho objetivando atenuar a fadiga e o estresse físico e mental.

Análise das cláusulas dos instrumentos normativos

Dos Tribunais pesquisados logamos encontrar um único Dissídio Coletivo e de natureza econômica (Processo TRT/SP n. 312/03-0), onde houve conciliação das partes, estabelecendo reajuste salarial e mantendo as cláusulas sociais previstas na Convenção Coletiva anterior.

De resto, as negociações sempre foram resolvidas autonomamente entre os sindicatos representantes das respectivas categorias econômica e profissional, dando ênfase às cláusulas econômicas: reajustes salariais, fixação do piso da categoria (salário fixo e comissionado) e participação nos lucros e resultados.

No pertinente as cláusulas sociais, salvo algumas exceções, a maioria delas repetem os direitos assegurados pela legislação federal que regulamenta o Direito do Trabalho. Conquanto esta prática possa parecer sem importância, assegura ao trabalhador e ao sindicato da categoria o direito de exigir da empresa, que por ventura descumprir a cláusula normativa, a multa convencionada.

De todas as cláusulas contidas nas normas coletivas da categoria em apreço, a que me pareceu a de maior relevância é a que assegura ao operador de telemarketing a jornada de trabalho de seis horas e o limite semanal de trinta e seis horas. A relevância está no fato de a jurisprudência e a doutrina, como acima examinado, terem vedado a aplicação analógica do art. 227, da CLT, para a categoria profissional.

Conclusão

1 — Os operadores de telemarketing encontram-se organizados em sindicato desde o ano de 1992, quando foi fundado o Sintratel.

2 — São operadores de telemarketing todos os trabalhadores que, mediante o recebimento de uma contraprestação, prestam serviços não eventuais, utilizando-se de instrumentos da telemática, para empresas que atuam no ramo de teleatendimento, telemarketing, pesquisa de mercado, cobrança etc., a quem ficam juridicamente subordinados.

3 — Considerando-se que muitas empresas possuem telemarketing próprio para a execução de marketing ou televendas de seus produtos, e considerando a possibilidade do setor de telemarketing ser destacado da sede central destas, constituindo-se num setor ou mesmo numa empresa criada para tal fim, pertencente ao mesmo grupo econômico da empresa mãe, estamos, sem dúvida, diante de uma espécie de telecentro. O trabalho aí desenvolvido identifica-se, na conceituação acima, como teletrabalho. Não se pode olvidar, ainda, que as empresas de telemarketing operam normalmente linhas telefônicas 200, 800, 900 e similares e que existem pequenas centrais de telemarketing que podem ser instaladas no domicílio do trabalhador o qual, munido desta ferramenta e de um microcomputador, pode executar serviços telemarketing, pesquisa de mercado, cobrança etc. Logo, está-se diante de trabalho a domicílio utilizando-se de instrumentos da telemática, portanto, teletrabalho.

4 — Ao operador de telemarketing não é assegurada jornada de trabalho especial de seis horas, consoante entendimento unânime da doutrina e da jurisprudência. Todavia, a jornada especial de seis horas com limite de trinta e seis na semana, encontra-se negociada nas convenções coletivas de trabalho.

5 — Também não se aplicam aos operadores de telemarketing as disposições asseguradas aos mecanógrafos e digitadores (art. 72, da CLT). Não obstante a sedimentação da jurisprudência é preciso que os operadores do direito estejam sensíveis quanto à realidade desta categoria profissional, aplicando as normas ergonômicas do trabalho asseguradas para as categorias profissionais semelhantes ou análogas, até que as autoridades competentes (legislativa e executiva) estabeleçam normas de saúde, higiene e segurança do trabalho objetivando atenuar a fadiga e o estresse físico e mental.

6 — A pesquisa na jurisprudência dos Tribunais revelou que o maior ponto de conflituosidade havido entre empregados e empregadores deste seguimento, está voltado para o enquadramento dos operadores de telemarketing como telefonistas e digitadores, para se beneficiarem da jornada especial de seis horas (art. 227, da CLT) e intervalo intrajornada (art. 72, da CLT). Com a sedimentação do entendimento jurisprudencial (OJ-SDI/TST n. 273) estes conflitos tendem a diminuir com base nestes fundamentos. Contudo, a pedida de horas extras a partir da sexta hora certamente continuará por força de norma coletiva.

Referência bibliográfica

BARROS, Alice Monteiro de. *Contratos e Regulamentações Especiais de Trabalho*. São Paulo: LTr, 2002.

MARTINS, Sergio Pinto. *Comentários à CLT*. 5ª ed. São Paulo: Atlas.

PEDREIRA, Pinto. Artigo. "O Teletrabalho", publicado na *Revista LTr* 64.05/583-587.

PINTO, José Augusto Rodrigues e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Repertório de Conceitos Trabalhistas*, vol. I. São Paulo: LTr, 2000.

PRUNES, José Luiz Ferreira. *Enciclopédia Prunes — Direito do Trabalho — Versão Eletrônica*. Editora Plenun.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Manual Prático das Relações Trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2002.

Documentos pesquisados

CBO — Classificação das Ocupações Brasileiras.

REVISTA SINTRATEL. "Trabalho e Saúde dos Trabalhadores em Telemarketing". Elaboração: SINTRATEL/CEP/FSP/USP — São Paulo: Século Comunicação Integrada, 2001.

SITES PESQUISADOS: SINTRATEL, Ministério do Trabalho, DIESSE, TRT2, TRT4, TRT15 e TST.

FOLHA ON LINE — Reportagens diversas e citadas no texto.

O NOVO MUNDO DO TRABALHO DOS BANCÁRIOS. DESCONSTRUÇÃO CRIADORA DA NORMA ESTATAL

Tereza Aparecida Asta Gemignani^(*)

*"Sob a ponte da Justiça passam todas as dores,
todas as misérias,
todas as aberrações,
todas as opiniões políticas,
todos os interesses sociais.
E seria de desejar fosse o juiz capaz de reviver em si,
para os compreender,
cada um desses sentimentos..."*

Mário Cappelletti

1. O homem do trabalho ou o trabalho do homem

Entre os integrantes do mundo animal, o homem é o único que tem aptidão para trabalhar. O trabalho surgiu como extensão de sua atuação como sujeito, pois impossível de ser executado de modo dissociado da própria *persona*.

Até o advento da revolução industrial, o homem tinha participação ativa em todas as fases de seu trabalho, da concepção até o produto final, executando-o no tempo de seu próprio ritmo e usufruindo diretamente seus benefícios.

A produção em escala, e a organização compartimentada da organização laboral, inaugurada pelo sistema industrial, diminuiu a atuação do homem como sujeito ativo deste processo.

Ao longo do tempo, fez mais do que isso.

Subtraiu-lhe qualquer tipo de controle, e veio submetê-lo a um ritmo frenético, ditado pelo mundo da técnica. O trabalho morto passou a monitorar, calibrar, dirigir a prestação do trabalho vivo. Para tanto, instrumentalizou procedimentos que neutralizam a *persona* do trabalhador, e o transformam em *longa manus* da técnica, que não só passou a balizar toda a atividade inerente ao trabalho humano como, também, imprimiu seu ritmo aos demais setores da própria vida privada do homem.

(*) Juíza do Tribunal Regional do Trabalho de Campinas. Doutora em Direito do Trabalho, pós-graduação. USP — Universidade de São Paulo.

O setor bancário, que lida com a moeda e o crédito, sofreu com intensidade ímpar os impactos destas mudanças tecnológicas, que se acentuaram de maneira veloz e significativa nas últimas décadas do século XX, colocando em cheque todo o padrão normativo até então existente, e a atuação do Estado como detentor do monopólio da força, bem como dos instrumentos necessários para garantir a efetividade de um marco regulatório, destinado a tornar possível a vida em sociedade, politicamente organizada por uma Constituição, votada por um Parlamento regularmente eleito para tal finalidade.

2. As alterações da realidade fática

Professores do Instituto de Economia da UNICAMP, que coordenaram pesquisa sobre o impacto das mudanças tecnológicas do setor terciário, José Dari Krein e José Ricardo Gonçalves⁽¹⁾ ressaltam que a situação se tornou mais grave a partir de 1990.

Explicam, que na última década do século XX ocorreu crescimento significativo do "segmento não bancário" do sistema, com a "expansão das financeiras, empresas de factoring, cooperativas de crédito, correspondente bancário, cartão de crédito, previdência complementar, seguros etc.". Registram a transferência de uma série de atividades bancárias para o setor comercial como shoppings, supermercados, correios e lotéricas, reduzindo sobremaneira o serviço das agências bancárias, com a conseqüente diminuição do número de empregados, que caiu de 890 mil para menos de 400 mil em 2003. Tais fatos levaram à pulverização e redução da base sindical, que passou a abranger apenas a metade dos empregados em 2004, num quadro preocupante de fragilização da representatividade dos trabalhadores.

Ao estudar o peso das instituições não bancárias, sobre o conjunto das atividades financeiras, Marilane Teixeira⁽²⁾ explica que na segunda metade da década de 90, após o plano real, houve o fim dos ganhos financeiros sobre os impostos inflacionários, e o aumento do número de bancos que atuam sob o controle estrangeiro, o que motivou as entidades bancárias a adotar novas tecnologias, investir em equipamentos automatizados e instituir novas formas organizacionais. Ao mesmo tempo ocorreu um acentuado processo de fusões, aquisições e liquidações, que acarretou a sensível redução do número de bancos e de trabalhadores, estes últimos em 30%. Ademais, a disseminação da comunicação por via telemática, e o estímulo à utilização dos serviços bancários através da internet, alterou as "rotinas e o conteúdo das funções" da atividade do bancário, que foi compelido a assumir com prioridade tarefas como vendedor de produtos e serviços. Ao lado de tudo isso ocorreu um incremento da terceirização nos setores não operacionais dos bancos, pulverizando ainda mais a representação sindical.

(1) KREIN, José Dari; GONÇALVES, José Ricardo. *O impacto das mudanças tecnológicas do setor terciário sobre as relações de trabalho no Brasil na década de 90*. CESIT-UNICAMP.

(2) TEIXEIRA, Marilane Oliveria. *A dinâmica das relações de trabalho no sistema financeiro*. CESIT/UNICAMP.

Se, por um lado não se pode deixar de admitir que a terceirização, e a pulverização das atividades bancárias, contribuíram de maneira significativa para a diminuição da atividade sindical, por outro lado, é forçoso reconhecer que essa atuação encontra significativos obstáculos para acompanhar os novos desafios, com notória dificuldade de ampliar perspectivas, o que muitas vezes é de difícil compreensão, por se tratar de trabalhadores preparados e qualificados, que poderiam criar uma rede de interação com outras categorias profissionais, de modo a fortalecer uma posição mais assertiva, que não se fechasse apenas em torno dos seus interesses peculiares e específicos.

Ricardo Carneiro⁽³⁾ faz menção à tendência de terceirização, "entendida como uma norma de ação dos vários agentes econômicos, sejam eles empresas, famílias ou instituições financeiras" espraiando sua lógica especulativa por toda a sociedade. A terceirização provoca uma deformalização no setor bancário, gerando acentuado déficit de regulação, impossível de ser preenchido apenas por uma norma genérica e abstrata como a lei.

Soma-se a isso as crescentes exigências, de uma nova estrutura organizacional do trabalho, marcada por programas de qualidade total, plano de metas, exigência de execução de tarefas num espaço de tempo cada vez menor, atuação funcional polivalente dos empregados, compelidos a assumir novas tarefas sem suporte e sem treinamento suficiente, obrigados a participar dos riscos econômicos do empreendimento, com a fixação de um regime salarial atrelado a obtenção de resultados. Tais inovações vem aumentando o ritmo de trabalho em intensidade superior às limitações físicas, acarretando conseqüências danosas à saúde do trabalhador, e onerando o sistema previdenciário do país, que é sustentado por toda a sociedade. Numa palavra, aumentando os lucros privados dos bancos, e socializando prejuízos de dimensão significativa, que passam a ser suportados pela sociedade.

Com efeito, a lesão à saúde de um trabalhador não implica apenas em comprometer o desempenho de sua atividade produtiva. Reduz a renda familiar, tensiona o ambiente doméstico, aumenta os casos de alcoolismo, depressão, provoca a diminuição do rendimento escolar dos filhos menores em fase de formação, com conseqüências nefastas de desagregação familiar, que aumenta os casos de delinquência juvenil e violência social. Assim, a manutenção de um posto de trabalho, e a garantia de seu exercício, com respeito ao ritmo e as limitações físicas de qualquer ser humano, não detém apenas valor para sustentar a vida econômica, ou a estrutura sindical do país.

Vai mais além.

É condição imprescindível para garantir os níveis de dignidade de uma sociedade decente, cuja manutenção exige o reconhecimento do trabalho como um dos valores fundantes da república. Não como palavras bonitas, politicamente corretas para permear qualquer discurso. Mas como bem da vida, que deve ser juridicamen-

(3) CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise*. Editora Unesp, IE, Unicamp-Campinas, 2002.

te assegurado, quando há uma Constituição em vigor, que assenta a vida do país num estado de Direito.

O grande desafio é como fazer isso *in concreto*, numa época de mudança paradigmática, marcada pela redução sensível do número de empregos, e aumento significativo do poder discricionário do empregador, intensificação das terceirizações caracterizadas por níveis salariais mais baixos, e pulverização das atividades anteriormente privativas do setor bancário.

3. O marco normativo estatal

3.1. Da jornada de trabalho

Editada em maio de 1943, quando a população brasileira ainda estava predominantemente situada no meio rural, e a atividade bancária era incipiente, a Consolidação das Leis do Trabalho estabeleceu normas especiais de tutela do trabalho bancário. Fixou sua duração em 6 (seis) horas diárias, admitindo a prestação de 8 (oito) horas *apenas excepcionalmente*, aos que exerciam funções de direção, gerência, fiscalização, chefia e equivalentes, ou que desempenhassem outros cargos de confiança, desde que o valor da gratificação não fosse inferior a um terço do salário do cargo efetivo (arts. 224 e 225 da CLT).

As alterações fáticas elidiram esta excepcionalidade. Hoje, é comum a carga horária de 8 horas, para empregados que não exercem nenhuma função de fiscalização, gerência, direção ou equivalentes, nem desempenham cargo de confiança, "gerentes" que agregam várias denominações e só chefiam a si mesmos, recebendo gratificação em valor inferior, ao que seria devido como pagamento de horas extras.

A lei continua posta, mas se revela dissonante da realidade fática.

Para resolver a questão, o ordenamento propõe a valorização da contratação coletiva, notadamente para instituir o banco de horas, que permite a compensação até no período de um ano (§ 2º, art. 59 da CLT).

3.2. Dos salários

Numa relação de emprego, os salários constituem a contraprestação pelo serviço executado. Sobre ele há várias incidências, inclusive no que se refere as contribuições previdenciárias, fiscais e fundiárias. As alterações ocorridas no mundo do trabalho vieram alterar também este conceito, notadamente por atrelar o valor do salário à comprovação dos níveis de produtividade.

Novamente, a solução é proposta pela contratação coletiva, que possibilita a instituição do PLR, permitindo o recebimento de um valor por conta da participação em lucros e resultados. Embora não se possa deixar de reconhecer, que em muitos

casos esta participação ocorre de maneira correta, na grande maioria, entretanto, ela apenas camufla um verdadeiro reajuste salarial, com vantagens patronais expressivas pois, como não são considerados salários, afastam incidências que seriam devidas quanto às contribuições do INSS, depósitos de FGTS, repercussões em férias e 13º salários, entre outras.

Além disso, há acentuada instituição de novos mecanismos quanto à apuração da produtividade individual e de equipe, conferindo um poder discricionário cada vez maior ao empregador, com atribuição de valor mais elevado à parte variável dos salários, e sensível redução da parcela fixa.

3.3. Da contratação coletiva

Num país de dimensões continentais, que congrega bolsões de extrema miséria e precariedade nas relações de trabalho, ao lado de altos níveis de excelência, não se apresenta como aceitável a simples revogação das leis existentes desde 1943, embora muitas prejudicadas pela obsolescência, e dissonância com a nova realidade fática, que deveriam regular.

A solução proposta pelo ordenamento apostou na valorização da contratação coletiva, alçada ao nível de direito fundamental, cujo reconhecimento recebeu garantia constitucional (Inciso XXVI, art. 7º CF/88).

Não se pode deixar de registrar, que em muitas situações-limite, marcadas pelo impasse, o exercício reiterado da negociação coletiva proporciona o encontro de alternativas viáveis de solução, por atender aos interesses específicos e peculiares de um determinado momento.

Por outro lado, também é preciso reconhecer, que em muitos casos é utilizada para possibilitar a redução de alguns direitos, notadamente quanto aos adicionais de remuneração, situações garantidoras de estabilidade provisória e de benefícios extracontratuais, debitados pelo setor patronal à necessidade de atender aos novos desafios da competitividade, num mundo globalizado e interconectado, em que tudo tem um custo, o que torna necessária a utilização mais racional do que é despendido com a mão-de-obra. Do lado dos empregados, há um sentimento cada vez mais acentuado da precariedade do emprego, o que leva a priorização das soluções imediatas, do aqui e agora, em detrimento de posturas voltadas para o médio/longo prazo. Como exemplo, pode-se lembrar da deliberação coletiva da categoria que, em troca de uma indenização estabelecida num valor fixo, aceitou a eliminação da gratificação por tempo de serviço (com a incorporação aos que já recebiam), por se entender que o bancário não tinha qualquer segurança quanto a permanecer, ou não, no emprego e, portanto, seria melhor aceitar o pagamento oferecido no momento.

Embora na categoria dos bancários a contratação coletiva seja predominantemente centralizada, os que passaram a assumir tarefas anteriormente exclusivas deste setor, como os trabalhadores em seguros e capitalização, distribuição de títu-

los, previdência privada, corretora de câmbio etc. se submetem a negociações descentralizadas, o que fragiliza os pleitos reivindicatórios, nos moldes em que são tradicionalmente apresentados.

3.4. O perfil sindical

Neste contexto, é evidente que o perfil tradicional da atuação sindical se torna cada vez mais insustentável. Edificado sob um sistema marcado por complexos bancários de porte significativo, sofreu algumas mudanças na segunda metade do século passado, mas se manteve preso ao mesmo padrão estrutural das grandes organizações.

Tem sensível e palpável dificuldade para reorganizar-se num ambiente marcado pela organização em rede, detentora de especificidades próprias. Ademais, há segmentos expressivos do meio sindical que insistem em utilizar o mesmo discurso, as mesmas palavras de ordem, e o mesmo foco de análise do século passado, o que vem abalar sua credibilidade, por demonstrar um comportamento autista, inadequado, despreparado para enfrentar os novos desafios.

Por tais razões, se revela cada vez mais necessário pautar a atuação sindical, pelo que efetivamente ocorre no mundo do trabalho, e não pelo que existiu um dia, ou pelo que deveria existir, reatando o compromisso com a realidade, a fim de que a atuação sindical possa se revestir de maior credibilidade.

4. O olhar estatal e a desconstrução criadora do marco normativo

As alterações contemporâneas, no mundo do trabalho, tem se processado de forma cada vez mais veloz e dinâmica, criando um hiato entre a realidade fática e a norma estatal. Há um evidente descompasso entre os novos fatos, e a possibilidade de apresentação de novas respostas, ante as exigências de um moroso procedimento legislativo, pautado pela atuação política, que requer demorada costura dos consensos necessários para a votação de novas leis. Por isso, via de regra, a lei vem sempre depois, a reboque, permanecendo um hiato que cada vez mais se alarga, entre o fato e o marco normativo estatal, que deveria discipliná-lo.

Alguns entendem que a solução consistiria em alterar o processo legislativo, reduzindo seu trâmite procedimental. Alegam que os tempos da política são muito lentos, de modo que se torna impossível oferecer respostas no ritmo exigido pelos fatos econômicos. Entretanto, a análise do trabalho humano não pode se reduzir apenas à perspectiva econômica. É instrumento de exercício da própria personalidade, meio de externalização da capacidade criadora, cimento de edificação de uma sociedade decente, ferramenta eficaz para reduzir níveis de fratura e violência social.

É possível considerá-lo sob todos esses ângulos, preocupado apenas em atender aos tempos da economia?

É evidente que não. Trata-se de equacionar questões outras, que tem valor, mas não tem preço, e por isso a discussão transborda os limites da economia.

Por outro lado, é inegável que o trabalho é imprescindível para manter saudável a vida econômica do país, da sociedade e de cada cidadão. Daí a necessidade de não perder de vista a oportunidade de buscar certas soluções.

Diante desse quadro, como detentora do monopólio jurisdicional, a atuação estatal está voltada para dois focos principais:

4.1. A desconstrução criadora do marco normativo

Vivemos numa era cada vez mais pautada pela técnica, que com rapidez espantosa molda novas formas de pensar e conhecer, que rege o modo de ser do homem e da coletividade em que está inserido, notadamente a trabalhista. Cria novos hábitos de consumo e novas necessidades, altera comportamentos e paradigmas, num quadro crescente de *des-ordem*, regido por níveis preocupantes de incerteza e insegurança, que aumentam o grau de instabilidade social, pondo em cheque a eficácia do Direito como ciência.

Marco Aurélio Nogueira⁽⁴⁾ enfatiza que a análise pautada pela "dimensão espetacular da vida" conduz à despersonalização das relações humanas, transformando-as em meros contatos dos interesses de ocasião. Na área trabalhista se verifica um aumento notório dos níveis de complexidade e multiplicidade, desafiando diuturnamente o parâmetro binário legal/ilegal que caracterizou a modernidade, sobre o qual foi edificado o sistema jurídico.

Modelo legislativo formatado por um positivismo preocupado em fixar níveis mensuráveis e calculáveis, hoje se vê perplexo diante de conflitos que não podem ser medidos, nem contêm requisitos passíveis de cálculo, dificultando o diagnóstico do problema e a busca de soluções adequadas. A especificidade, que marca os novos fatos, descarta a possibilidade de medir, coordenar e quantificar os conflitos sociais, que anteriormente forneceu substrato para a edificação do sistema normativo que está posto, dotado de ferramentas que se apresentavam como instrumentos hábeis, para a pré-apreensão dos fenômenos sociais anteriormente unívocos, que hoje, entretanto, se apresentam cada vez mais multifacetários e complexos, impossibilitando a parametragem antiga.

Ante o evidente descompasso entre a norma, e a realidade fática, o sistema jurídico tem apontado o caminho da constitucionalização principiológica do Direito do Trabalho.

Promulgada 45 anos depois da CLT, a Constituição Federal de 1988 trouxe marcos mais atualizados e consonantes com a realidade fática, por isso suas diretrizes devem ser consideradas como norte de todo o ordenamento, sob a perspectiva de unidade.

(4) NOGUEIRA, Marco Aurélio. "Responsabilidade política e vida real". *O Estado de São Paulo*, p. 2, 30.10.2005.

Ensina o constitucionalista português *Canotilho*⁽⁵⁾, que a Constituição não é um amontoado de normas justapostas mas, sim, um conjunto centrado numa determinada concepção. A brasileira, de 1988, expressamente prioriza o trabalho como um dos pilares de sustentação da sociedade politicamente organizada. Assim, com foco nos princípios da máxima efetividade, e da concordância prática e harmonização de seus conceitos, as soluções devem ser buscadas com base em critérios que favoreçam a integração das diversas esferas de regulação, de modo que a solução de um conflito não pode levar ao surgimento de outros.

Assim sendo, se por um lado a eficiência da atividade bancária se revela importante para o desenvolvimento econômico, por outro lado, tal não pode ser entendido apenas sob a perspectiva privada do lucro que gera para o empregador, ou seus acionistas. Por estar imbricado diretamente com os direitos fundamentais, o conceito de eficiência não detém apenas valor econômico, mas também constitucional e jurídico, de modo que só pode ser assim considerado se levar a um aumento dos níveis de bem-estar da sociedade como um todo, ante as diretrizes albergadas no art. 1º da Constituição em vigor, o que leva ao "mandamento da proibição de excesso", como ressalta *Willis Santiago*.⁽⁶⁾

Assim, conceitos como moralidade, interesse público e bem comum, contêm sinalizadores estruturantes, que integram a parte constitutiva do conceito de eficiência, e vão ser utilizados para a desconstrução criadora da norma posta, a fim de afastar sua obsolescência, e possibilitar a edificação de um marco apto a regular os novos fatos. Atuam como reitores, na construção de um processo normativo singular, marcado pela existência de "normas abertas", que conferem ao julgador um espaço maior de interpretação hermenêutica e aplicação da lei. Manejados com a proporção exigida, pelas especificidades de cada caso em concreto, conferem ao Poder Judiciário um arsenal de ferramentas, que vão possibilitar a superação das deficiências da lei posta pelo Parlamento.

Neste contexto, a edificação do marco normativo vai exigir uma atuação mais propositiva do julgador, na complementação de seu enunciado de comando. Para que tal ocorra, muitas vezes é preciso desconstruir o sentido, e o pré-conceito que molda a interpretação de uma norma posta, e criar uma nova inteligência de seu conceito, para poder aplicá-la à questão que se apresenta em conflito.

Destarte, a grande novidade institucional, neste início de um novo século, é que a atuação estatal normativa não se faz mais pela ação exclusiva do Poder Legislativo, que deixa de editar normas integrais, prontas e acabadas, adotando um modelo de cláusulas abertas. Neste contexto, o Poder Judiciário não vai atuar apenas na interpretação e aplicação da norma posta.

Vai mais além, pois é chamado a complementar o próprio enunciado do comando normativo, de modo que a desconstrução criativa da norma deixa de ser

(5) CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 1.086.

(6) GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Celso Bastos 2001, p. 62.

feita pelo Legislativo, e passa a ser processada pelo Poder Judiciário no caso concreto, atento às condicionantes históricas, sociológicas, filosóficas e econômicas, que formatam determinada conjuntura.

E tal ocorre porque, edificado para atuar sob o binômio legal/ilegal, o sistema normativo, como está posto, enfrenta considerável dificuldade neste início de século, ante uma crescente complexidade, que impede a interpretação simplista, numa sociedade pautada pela alteração freqüente de seus dados conjunturais funcionais, dentro dos quais novos e específicos circuitos comunicativos vão sendo gerados, motivando novas condutas como explica *Niklas Luhmann*

Pondera *Márcio Túlio Viana*⁽⁷⁾, que se o homem só pode ser considerado em conjunto com sua circunstância, "o direito do homem é inseparável da realidade que o cerca", daí a necessidade de manter olhos e ouvidos abertos a essa realidade, para poder interpretar a norma, sob o balizamento não só do legal, mas principalmente do justo.

5. A atuação estatal através do poder judiciário

A fim de impedir a existência de um sistema inoperante, *Gunther Teubner*⁽⁸⁾ destaca que as "unidades básicas do sistema jurídico não são as normas legais (como sustentam os juristas), nem as organizações (como defendem os sociólogos) mas sim comunicações", que embora se processem em circularidade, mantêm a autonomia do sistema jurídico. Assim, embora exista uma articulação interdependente com os demais sistemas sociais, as "normas extrajurídicas (sociais, éticas etc.)", só adquirem validade como parâmetros de conduta, "após a sua seleção pelo código interno próprio do sistema jurídico", tarefa que cabe ao Poder Judiciário. Destarte, o controle jurídico se processa primariamente por diretivas gerais, que são particularizadas pela atuação do juiz a um determinado caso concreto, como ressalta *Hart*, ao discorrer sobre o conceito do direito.⁽⁹⁾

Vários exemplos podem ser citados. Entre eles, posso destacar os seguintes:

1. uma questão que envolve a discussão de justa causa, em que o empregador repudia a atitude do bancário que concede, e libera, empréstimo além de sua alçada, vai exigir uma análise ampla de todo o procedimento usual adotado com tal finalidade. A decisão espalhará seus efeitos não só em relação aquele determinado empregado, mas atuará como sinalizador de conduta também para os demais. Neste sentido, o Poder Judiciário passa a ter atuação decisória em nível normativo superior ao anteriormente existente, assim configurando um novo *modus procedendi* na desconstrução criadora da norma estatal;

(7) VIANA, Márcio Túlio. *Direito de resistência*. São Paulo: LTr, 1996.

(8) TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoietico*. Tradução e prefácio de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

(9) HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. 3ª ed. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

2. a discussão acerca da jornada de trabalho, em que inúmeros bancários, tidos como "gerentes", na verdade não desempenham tal função, nem são chefes de ninguém, recebendo tal classificação apenas para possibilitar a dilação horária, com violação da *mens legis* consubstanciada no art. 224 da CLT. O Judiciário tem rejeitado a classificação indevida, e considerado o limite de jornada de 6 horas diárias, determinando o pagamento das demais como extras, assim processando uma desconstrução criadora da norma posta.

3. o mesmo ocorre em relação ao intervalo para refeição. Se o bancário, contratado para cumprir 6 horas diárias, acaba reiteradamente trabalhando 8, ou mais, tem direito ao intervalo para refeição com a duração de 1 hora e, não apenas 15 minutos. Há uma desconstrução do enunciado meramente gramatical da norma posta, e uma criação teleológica do padrão normativo estatal que, através da jurisprudência, passa a abarcar as novas realidades conjunturais, sob os paradigmas estruturais anteriormente estabelecidos pelo sistema, deste modo preservando a eficácia do Direito, ponto de equilíbrio cada vez mais necessário como balizador, onde impera o excesso.

4. a utilização do interdito proibitório. Antes da alteração promovida pela EC n. 45 era comum a interposição de interditos proibitórios pelos bancos, que obtinham junto a Justiça Comum liminares, que possibilitavam a rápida reabertura das agências, e a solicitação de força policial para tanto, frustrando o movimento grevista. Quando esta competência passou para a Justiça do Trabalho ocorreu uma inversão, com a priorização da garantia do direito de greve e da atuação sindical, e cominação do pagamento de multa diária de valor expressivo em caso de descumprimento. Esse novo enfoque da questão possibilita um melhor equilíbrio de forças, necessário para garantir o exercício da negociação coletiva.

O processo legislativo exige tempo. Para discutir, aparar arestas, buscar consensos necessários à finalização do texto apto a ser votado, transformando-o em lei. Via de regra desatende às urgências do mundo do trabalho, que se apresentam num tempo cada vez mais acelerado. A atuação estatal se desloca, portanto, do legislativo para o judiciário. Concebida sob um tamanho único, para reger um país de flagrante multiplicidade cultural e econômica, a lei é transformada e adequada ao passar pelo Poder Judiciário, a fim de atender aos diferentes tamanhos e formatos, específicos do conflito concreto que se apresenta numa lide. É um processo de desconstrução criadora, cujo escopo consiste não só em fixar os marcos normativos, necessários para a obtenção de uma solução para determinada contenda mas, também, para estabelecer um enunciado normativo sinalizador de conduta para a sociedade.

5. O estímulo à contratação coletiva, albergado no inciso XXVI do art. 7º da CF/88, foi concebido como alternativa válida, para garantir um espaço de atuação aos corpos intermediários, na edificação de cláusulas normativas conjunturais, necessárias para atender às peculiaridades de um determinado momento, e oferecer respostas a certos desafios, abrindo caminhos que pudessem impedir o engessamento do sistema.

Na prática, porém, muitas vezes tem sido usada para desvirtuar o escopo da lei, notadamente no que se refere a horários de trabalho e salários.

Cláudio Salvadori Dedecca⁽¹⁰⁾ explica que a "globalização financeira e produtiva exige das empresas um permanente esforço de aumento de sua eficiência", o que levou o Estado, através de normas postas pelo Parlamento, a chancelar a via da negociação coletiva como caminho viável para a solução dos problemas. Entretanto, "aproveitando a fragilidade dos sindicatos em uma conjuntura de elevado desemprego, foram agressivas nos processos de negociação coletiva, com o objetivo de romper a institucionalidade das relações de trabalho." Assim, a organização flexível tem "decomposto as relações de trabalho, fragilizado as competências dos trabalhadores, corroído a solidariedade, destruído as capacidades de construção de aprendizagem e de experiências". Ressalta, que as "mudanças produzidas nos sistemas nacionais de relações de trabalho foram substantivas e, na segunda metade da década, começou a emergir um novo padrão de negociação coletiva, mais focalizado nas demandas imediatas das empresas e de seus trabalhadores, e muito menos regulado pelo Estado, cujo desenvolvimento apresentou grandes diferenças nacionais".

Com o tempo se pôde observar que, apesar das boas intenções, muitas vezes a negociação coletiva acarretava a precarização das condições de trabalho, notadamente quanto a alteração da modulação da jornada, que não só levava a perturbações da vida familiar e social, como acarretava sérios danos à saúde, notadamente por exigir uma intensificação alucinada do trabalho, em descompasso com o ritmo biológico do organismo humano. O homem teve que se adequar aos tempos exigidos pelo aparato tecnológico existente no local de trabalho, pouco importando se isso violentava seu organismo físico e mental. Tal postura tem levado a um aumento inequívoco das doenças ocupacionais, e das síndromes emocionais pela alta carga de estresse, que o transforma num prolongamento da máquina e dos sistemas tecnológicos que opera, retirando-lhe a qualidade de *persona* e, por conseqüência, a condição de sujeito de direitos.

Há uma fragmentação e dispersão do humano, que pode perigosamente levar a anomia, com a implosão do Direito como sistema de normas de conduta. Atenta a isso, a atuação estatal, que se processa através do Poder Judiciário, passou a analisar de forma mais crítica a aplicação das cláusulas convencionadas, a fim de evitar que ocorresse onerosidade excessiva em detrimento dos empregados, priorizando a valoração da atuação de boa-fé, além de rejeição dos atos anti-sindicais, muitas vezes inseridos mediante subterfúgios.

6. Conclusão

As leis editadas pelo Poder Legislativo tem caráter geral e abstrato. As trabalhistas, de âmbito nacional, se destinam a regular o mundo do trabalho num país de

(10) DEDECCA, Cláudio Salvadori. "Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado". Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, *Coleção teses*, p. 45, 124 e ss.

dimensões continentais, marcado pela pluralidade e intensa diversidade cultural. Por isso, tem sido freqüente a dissonância com a realidade fática que deve disciplinar, abrindo um espaço institucional que via de regra é preenchido pela precarização do marco regulatório, que rege as relações do trabalho bancário, com conseqüências nefastas não só para esta categoria profissional, mas também para a sociedade como um todo.

Os caminhos de solução passam pelo fortalecimento de duas diretrizes.

De um lado a valorização da contratação coletiva, que deve ser exercida pelas lideranças sindicais profissionais, com foco na busca de melhores condições de trabalho para os empregados, e menor ênfase na atuação corporativa pautada por interesses políticos, que na maioria das vezes interessam mais à cúpula dirigente do que a base. Aos negociadores patronais cabe reconhecer, que a negociação não pode ficar restrita a um enfoque apenas econômico, devendo atentar para a observância dos preceitos jurídicos, tal como a função social dos contratos, a vedação da onerosidade excessiva, a moralidade como valor intrínseco da legalidade, a vedação das condutas anti-sindicais.

De outro, um novo desenho da normatividade estatal, que não se verifica mais com exclusividade pelo processo de promulgação/revogação pelo Poder Legislativo. A multiplicidade, e crescente complexidade das situações fáticas, exigem um elastecimento da ação jurisdicional, através de um processo de desconstrução, que não se restringe a apenas interpretar a norma posta pelo Parlamento. Vai além. Passa a ter atribuição de complementar o próprio enunciado da norma, atuando diretamente sobre a fixação dos parâmetros de conduta.

Tal situação vai redundar em inequívoca valorização da jurisprudência, como fonte de direito que, sem deixar de considerar as circunstâncias econômicas, sociológicas e conjunturais do fato submetido a sua análise, fixa o perfil da normatividade com base nos parâmetros postos pela ordem jurídica, como balizadora de conduta, ferramenta necessária para possibilitar a desconstrução criadora da norma editada de forma genérica.

Como contraponto à noção de totalidade, que caracterizou a modernidade, a pós-modernidade exponencia níveis elevados de fragmentação, que podem albergar a anarquia, a dispersão, a indeterminação, a insegurança, a instabilidade. Renega as utopias, sem as quais a sociedade não existe, multiplica as informações, mas se atém ao registro míope e fragmentado dos fatos, embaçando a lucidez. Abre caminhos para a ditadura do relativismo e suas meias-verdades, meias-visões e meios-valores. Tudo vale, e não vale ao mesmo tempo. Os parâmetros são fluídos, diáfanos. Existem e, ao mesmo tempo, não existem. Nada é para valer. Tudo é apenas para aparecer, pouco importando o que virá depois.

O homem é reduzido a ser apenas um mero figurante, no espetáculo em que foi transformada sua própria vida. Como acentua *Debord*, o "espetáculo em geral, como inversão concreta da vida, é o movimento autônomo do não-vivo".

No mundo das relações trabalhistas do meio bancário, tal se revela de forma clara, pela exacerbação acentuada da idéia de acumulação, em que a ação do homem que trabalha deixa de ter um valor em si, passando a ser considerada apenas como simples meio para atingi-la. A vida se reduz a uma imagem, rapidamente convertida em miragem, num suceder frenético e contínuo de coisificação.

Cabe ao Direito monitorar um movimento de resistência, que priorize a vida do homem que trabalha, evitando a atuação autofágica e dilapidatória, trazida pelo descrédito na regulamentação, como se observa nos dias de hoje. Se, por um lado, é preciso reconhecer que a codificação dogmática atingiu seu auge, levando a extremos que asfixiam as relações de trabalho, por outro lado não se pode admitir que isso leve a outro extremo, a anomia, em que o homem se reduza a simples instrumento, e volte a ser o lobo do homem.

A superação de um Brasil arcaico, mergulhado no imobilismo do subdesenvolvimento há décadas, não se fará sem a construção de um novo modelo de normatividade. É tarefa que cabe ao Estado, e se dará de maneira propositiva sob novos parâmetros institucionais, com atuação mais ampla do Poder Judiciário Trabalhista, monitorando um processo de desconstrução criativa da norma posta pelo Legislativo, focando sua ação no reconhecimento do trabalho como pilar de sustentação de uma sociedade decente.

Tal revela um hibridismo interessante, que registra um movimento de junção, da customização que marca a *common law*, com a figura do precedente admitido pela *civil law*, numa tentativa de oferecer respostas aos desafios apresentados pela pós-modernidade, caracterizada pela complexidade das variáveis válidas. Decorre do reconhecimento de que é imprescindível assegurar a sobrevivência da sociedade como marco de civilização, alternativa contra a barbárie, que visa garantir ao trabalhador a condição de cidadão, impedindo que seja escravizado como pessoa, apenas porque necessita de seu trabalho para sobreviver.

Assim, é preciso impedir que o trabalhador seja mantido na menoridade, na condição de apêndice descartável do sistema econômico produtivo, simples espectador de um movimento que não só reduz sua vida à irrealdade de um espetáculo, como ainda lhe cobra ingresso para que possa assisti-la. A atuação estatal, através do Judiciário trabalhista, procura atingir tal escopo, preservando-lhe o lugar de sujeito, com direito a ter direitos, bem como o manejo dos instrumentos necessários para poder lutar por eles, visando a garantia da liberdade e da igualdade, que formatam a *humanitas*.

7. Bibliografia

BARROSO, Luis Roberto. *O controle da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004.

CACCIAMALI, Maria Cristina; CHAHAD, José Paulo Zetano. *Mercado de Trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.

CAMPERO, Guillermo *et alii*. *Os atores sociais no novo mundo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise*. Campinas: UNESP — IE — UNICAMP, 2002.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Tradução Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Instituto de Economia, UNICAMP. Coleção teses.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. 3ª ed. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

KALECKI, Michał. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. Ensaios selecionados e traduzidos por Jorge Miglioli. São Paulo: Hucitec, 1980.

KIRAT, Thierry; SERVERIN, Evelyne. *Le droit dans l'action économique*. Paris: CNRS Éditions, 2000.

KREIN, José Dari; GONÇALVES, José Ricardo. *O impacto das mudanças tecnológicas do setor terciário sobre as relações de trabalho no Brasil na década de 90*. CESIT — UNICAMP.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1ª reimpressão, 1988.

MERTZ, Bertrand. *L'état de droit em accusation*. Paris: Éditions Kimé, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. "Responsabilidade política e vida real". *O Estado de São Paulo*, p. 2, 30.10.2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Jurisdição Constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SUPIOT, Alain. *Au-delà de l'emploi*. Paris: Flammarion, 1999.

TEIXEIRA, Marilane Oliveria. *A dinâmica das relações de trabalho no sistema financeiro*. CESIT/UNICAMP.

TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoietico*. Tradução e prefácio de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

VIANA, Marcio Túlio. *Direito de resistência*. São Paulo: LTr, 1996.

A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO NO BRASIL E SUA APLICAÇÃO NAS DECISÕES PROFERIDAS PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA DÉCIMA QUINTA REGIÃO

Maria Inês Corrêa de Cerqueira César Targa^(*)

1. Introdução

Este artigo, que se destina a analisar a regulação do trabalho doméstico no Brasil e a aplicação desses dispositivos legais quando da solução dos conflitos apresentados à Justiça do Trabalho da 15ª Região, foi elaborado em face de Convênio realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e sua Escola de Magistratura com a UNICAMP — Universidade de Campinas.

Uma das vertentes desse Convênio propiciou a participação de magistrados escolhidos pela Escola da Magistratura da 15ª Região, dirigida pelo MM. Juiz Eduardo Benedito de Oliveira Zanella, na pesquisa desenvolvida pelo CESIT — Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, em parceria, por sua vez, com o DIEESE — Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos, voltada para a análise das relações e do mercado de trabalho no setor terciário brasileiro, que, se diga, resultou nesse livro, cujo título é “As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores”, a ser publicado pelo CESIT.

Coube-me proceder, atendendo à proposta do CESIT, formulada em novembro de 2004, pelo Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, quanto ao sub-setor de “serviços domiciliares”, “a um levantamento da natureza das demandas mais recorrentes dos trabalhadores dos setores escolhidos junto à Justiça do Trabalho e como esta vem se posicionando diante do conflito que analisa e julga” (item “c” da Carta Convite). Para tanto, verificamos a breve regulamentação do trabalho doméstico no Brasil e sua aplicação nas decisões proferidas pelos magistrados vinculados ao Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, quadro que tenho a honra de integrar desde o início da década de 90.

Relata-se que foram analisados, para os fins da pesquisa, os seguintes documentos:

(*) Juíza Titular da 2ª Vara do Trabalho de Paulínia, Mestre em Direito Processual Civil pela Puccamp e Doutoranda em Educação pela Unicamp.

— legislação referente ao trabalho doméstico;

— votos obtidos através do endereço eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e

— texto produzido pelo Sindicato dos Trabalhadores Domésticos de Campinas, Paulínia, Valinhos, Sumaré e Hortolândia.

Além disso, contactou-se a Caixa Econômica Federal para avaliação da aplicação da Lei n. 10.208/01, que inseriu o art. 3º-A na Lei n. 5.859/72 e facultou a inclusão do doméstico no regime jurídico do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Apresentam-se, portanto, neste texto, as conclusões do estudo realizado.

2. Conceitos de trabalhador e empregador domésticos

O art. 1º da Lei n. 5.859/72 conceitua como trabalhador doméstico aquele que presta serviços de natureza *contínua* e de finalidade não lucrativa a pessoa ou família. Empregador doméstico, em decorrência, é aquele que toma os serviços do trabalhador doméstico, para si ou para sua família.

Multa celeuma causa o termo “natureza contínua”. Note-se que o art. 3º da CLT caracteriza como empregado aquele que, entre outros requisitos, presta serviços de natureza “não eventual”.

Contínuo é o que não sofre interrupção, o que não tem intervalo. Diversamente, não eventual é o que não é casual, não é fortuito, não é acidental.

3. Regulamentação do trabalho doméstico no Brasil

O trabalho doméstico no Brasil tem parca regulação, mormente se comparada àquela aplicável ao trabalho urbano e rural. Os trabalhadores domésticos, segundo o art. 7º, *a*, da CLT, estão alijados da aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho e, até o advento da Constituição Federal promulgada em 5.10.88, tinham seu labor regulamentado, exclusivamente, pela Lei n. 5.859/72, que lhes assegurava a anotação do contrato em CTPS, os benefícios e serviços prestados pela Previdência Social e férias de 20 (vinte dias) úteis, após cada período de 12 (doze) meses de trabalho prestados à mesma família.

A Constituição Federal de 5.10.88 concedeu aos empregados domésticos, além de sua integração à previdência social, com seus benefícios e serviços, e do direito às férias, já assegurados desde 1972 pela legislação supra citada, direito ao salário mínimo e à irredutibilidade do salário, ao repouso semanal remunerado, ao adicional de, pelo menos, um terço sobre a remuneração das férias, à licença-paternidade e ao aviso prévio, como indicado no parágrafo único, de seu art. 7º.

Finalmente, em 2001, a Lei n. 10.208 inseriu dispositivos na Lei n. 5.859/72 (art. 6º-A e seguintes), propiciando a integração dos empregados domésticos ao

regime jurídico do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, facultada esta que, se exercida pelo empregador, dá ao empregado imotivadamente demitido o direito à percepção do benefício do seguro-desemprego pelo período de até três meses, desde que tenha se ativado por tempo superior a 15 meses nos últimos 24.

São esses, exclusivamente, os direitos indiscutivelmente assegurados em lei ao trabalhador doméstico e, mesmo sendo direitos, surgem inúmeras dúvidas quando de sua efetiva aplicação.

4. Fundo de garantia do tempo de serviço

O direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, criado em 1966 para substituir a estabilidade que era conferida aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, está hoje regulamentado, para trabalhadores urbanos e rurícolas, na Lei n. 8.036/90. Trata-se de um depósito compulsório efetivado pelo empregador em conta vinculada aberta em favor do empregado, de 8% de sua remuneração, constituindo-se em fundo sacável quando da dispensa sem justa causa, acrescido da indenização de 40% e em outras oportunidades regulamentadas pela referida legislação, entre elas, na hipótese de aquisição, pelo trabalhador, de casa própria.

Aos trabalhadores domésticos não é aplicável a legislação anteriormente indicada. Entretanto, modificação realizada na Lei n. 5.859/72, através da Lei n. 10.208/01, permitiu aos empregadores domésticos, a seu exclusivo talante, conferir o direito em questão a seus empregados. Assim agindo, conferem-lhe, também e por ocasião da dispensa, a possibilidade de usufruir o direito ao seguro-desemprego.

Todavia, a facultatividade da aplicação do direito e as burocracias a ele inerentes fizeram com que a legislação pouco fosse utilizada.

Consulta junto à gerência regional da Caixa Econômica Federal, responsável pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço dos municípios de Campinas, Limeira, Sorocaba, Jundiaí e São José dos Campos, revelou que das 4.307.000 contas de FGTS existentes na região indicada, apenas 0,31% (13.682) estão vinculadas a trabalhadores domésticos.

É da mesma agência a informação da preferência dos próprios trabalhadores domésticos para sejam depositados mensalmente em conta poupança os valores pertinentes ao FGTS, por duas razões:

- 1) a rentabilidade da poupança alcança média de 0,5% ao mês, enquanto que a conta vinculada de FGTS atinge 3% ao ano e
- 2) a movimentação e os saques são mais rápidos e isentos de burocracia.

Outrossim, a inscrição facultativa do trabalhador doméstico no sistema do FGTS gera para o empregador duas obrigações distintas:

- a) a impossibilidade de desistir da obrigação quanto aos depósitos; e

- b) pagamento da indenização de 40% sobre o FGTS em caso de rescisão imotivada.

Adotada a conta poupança, ambos os reflexos não se verificam. Em contrapartida, os trabalhadores não podem, alijados do regime jurídico do FGTS, obter o benefício do seguro-desemprego.

5. Aplicação da regulamentação dos direitos pela Justiça do Trabalho da 15ª Região

Analisando-se as decisões proferidas pelo E. TRT da 15ª Região, verifica-se que 65% a 70% delas se referem à caracterização, ou não, de vínculo empregatício de natureza doméstica. As demais (30% a 35%) decorrem de ações nas quais os trabalhadores buscaram a aplicação de direitos não quitados, mormente objetivando a concessão daqueles previstos aos demais trabalhadores urbanos ou rurais através da CLT e dos incisos do art. 7º da CF não listados no parágrafo único do dispositivo (por exemplo: multa decorrente do atraso do pagamento das verbas rescisórias, prevista no art. 477, § 8º, da CLT; horas extras e estabilidade provisória conferida às gestantes, só para citar exemplos de direitos conferidos aos trabalhadores urbanos e rurais, mas não listados, especificamente, como aplicáveis aos trabalhadores domésticos).

Com relação à caracterização do vínculo empregatício, principal pedido efetivado pelos trabalhadores domésticos nas demandas apresentadas à Justiça Trabalhista, pode-se verificar que as decisões do E. TRT. 15ª Região só o reconhecem quando a prestação do trabalho doméstico ocorre de forma *contínua*, como expressamente previsto no art. 1º da Lei n. 5.859/72.

O conceito de *continuidade* não se confunde com o conceito de *não eventualidade*, previsto no art. 3º, da CLT, como já referido. Assim, na caracterização do vínculo doméstico, *continuidade* pressupõe ausência de interrupção. Dentre 30 decisões que tratam do assunto, somente uma delas equiparou os conceitos de *continuidade* e *não eventualidade*; as demais foram uníssonas ao proclamar a diferença entre os conceitos, o que determina a exclusão do diarista, "faxineiro", "passador de roupas diarista", da proteção legal aplicável ao trabalhador doméstico. Esses são considerados trabalhadores autônomos e estão alijados, portanto, da parca regulamentação aplicável aos empregados domésticos.

No que diz respeito ao empregador doméstico, o vínculo empregatício somente restará caracterizado se a prestação dos serviços ocorrer de maneira contínua. Este requisito não se faz necessário ao reconhecimento do vínculo em caso de empregador não doméstico (ex: faxinas 2 vezes por semana em clínica dentária configura vínculo empregatício urbano; situação diversa se verifica se o empregador for pessoa física e o trabalho for prestado na residência do contratante, ocasião em que a jurisprudência assevera não haver continuidade e, assim, não reconhece a existência de vínculo empregatício doméstico).

Verifica-se, também, o acolhimento do vínculo doméstico, mesmo quando as tarefas são desempenhadas fora do espaço físico em que reside o contratante. Nesse caso, atribui-se à expressão "âmbito familiar" grande amplitude, inserindo-se em seu conceito os locais onde se desenvolvem atividades decorrentes da vida familiar, como o trabalho prestado pelo motorista ou piloto de aeronaves em benefício do grupo familiar. Importante ressaltar, ainda, que pouco importa a qualidade da prestação dos serviços ou a qualificação técnica do trabalhador. Assim, uma vez cumpridos os requisitos exigidos pela Lei n. 5.859/72, são considerados empregados domésticos, por exemplo, enfermeiros, marinheiros de embarcação de recreio, pilotos de aeronaves particulares, seguranças, vigilantes, motoristas, dentre outros profissionais, o que os exclui, igualmente, da proteção concedida ao trabalhador urbano ou rural, atribuindo-se-lhes, portanto, rol inferior de direitos, como já visto, assegurados à categoria dos empregados domésticos.

No que tange ao trabalho desenvolvido em propriedade rural (chácaras, sítios), são considerados domésticos os trabalhadores que ali se ativam em tarefas sem finalidade lucrativa. Existindo exploração de atividade econômica na propriedade, o trabalhador passa à característica de empregado rurícola. Neste aspecto, muitas são as ações interpostas por caseiros, visando à caracterização do contrato de natureza rural (e não doméstico), tendo em vista sua maior regulamentação (e portanto, maiores direitos) conferida pelo Estado ao trabalho rural.

Ademais, o fato de o trabalhador ativar-se, de forma eventual, para as empresas do empregador, por si só não descaracteriza o vínculo doméstico, se este for preponderante (ex.: motorista que serve à família e, eventualmente, conduz o proprietário de indústria, seu empregador, a encontro de negócios ou, em benefício da indústria, realiza serviços bancários).

Na maioria dos casos, o vínculo é excluído em face da não continuidade dos serviços, reconhecendo-se, assim, tratar-se de trabalhadores diaristas, com direito, exclusivamente, à percepção das horas laboradas, mas que não usufruem qualquer regulamentação estatal de seu labor, ao largo, portanto, de todos os direitos trabalhistas.

A teor dos votos analisados, o que se verifica, pela postura das partes, é que, na prática, a não ser que o reclamado negue a prestação de serviços, este sempre procura enquadrar o trabalhador como doméstico (tendo em vista a limitação de direitos). O reclamante, por sua vez, busca ser enquadrado como trabalhador urbano ou rural (exceto diaristas, que visam, justamente, e, pelo menos, os direitos atribuídos aos domésticos) e a descaracterização da existência de vínculo doméstico, equiparando-se a outros trabalhadores regidos pela CLT, principalmente quando possuem atividades específicas (ex.: enfermeiros, marinheiros e motoristas). Mesmo quando aceitam a existência de vínculo doméstico, os trabalhadores buscam lhes sejam concedidos todos os direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho e no art. 7º, da Constituição Federal, suscitando, como fundamento do pleito, o princípio constitucional da isonomia.

O Egrégio TRT da 15ª Região, em regra, tem afastado pedidos formulados com base na Consolidação das Leis do Trabalho, por entender que os domésticos são regidos, exclusivamente, pela Lei n. 5.859/72 e pelo parágrafo único, do art. 7º, da CF.

6. Questões controvertidas e tendências

Para cada tópico abordado foram analisados votos proferidos a partir de 2002, escolhidos aleatoriamente, retirados, como já dito, da página do Tribunal Regional do Trabalho da Décima-Quinta Região (www.trt15.gov.br). São eles:

N.	Assunto	Comentários	Juiz(a) Relator(a)
01	Caracterização de Vínculo doméstico	Negado pelos recdos. Subordinação jurídica Não provada. Provimento ao RO. dos recdos.	Dra. Olga A. J.G. Gieri
02	Marinheiro. Caracterização de vínculo doméstico.	RO do recdo. buscando o enquadramento do recte. como doméstico. RO. provido.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
03	Enfermeira. Caracterização de vínculo doméstico.	RO. do recte. negado. Pouco importa a qualificação do trabalhador para a caracterização do vínculo doméstico.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
04	Caracterização do vínculo. Prescrição para o doméstico.	RO. do recte. Negado. Caseiro que, às vezes, se ativava como tratorista. Atividade preponderante doméstica. Presc. Quinquenal.	Dra. Rosemeire Uehara Tanaka
05	Trabalho 3 x semana. Vínculo doméstico não caracterizado.	A Lei n. 5.859/72 exige mais que o art. 3º, da CLT (não eventual). Exige <i>continuidade</i> na prestação. RO recte. negado (diarista).	Dra. Olga A. J.Gomieri
06	Enfermeiro. Reconhecimento de vínculo doméstico.	RO. do recte. negado. Pouco importa a qualificação do trabalhador para a caracterização do vínculo doméstico.	Dr. Manuel Soares Ferreira Carradita
07	Recdo. rebate o direito do doméstico ao vale-transporte	RO. do reclamado. Negado. A legislação específica não conflita com o art. 7º, da CF, que assegurou tão-somente os direitos <i>mínimos</i> aos domésticos.	Dr. Antonio T. Gomieri
08	Motorista. Reconhecimento de vínculo doméstico	RO. Do recdo. Prov. Parcial somente p/ excluir verbas a que o doméstico não tem direito (FGTS, multa do art. 477)	Dr. Antonio M. Pereira
09	Motorista. Reconhecimento de vínculo doméstico	RO. do recte. Negado.	Dr. Antonio M. Pereira
10	Depósito Recursal para o empregador doméstico		Dr. Antonio M. Pereira
11	Vigilante/Caseiro. Reconhec. do vínculo doméstico	RO. do recte. Negado. Recte. não desconfigurou o vínculo doméstico (ônus do recte). Registro em CTPS como caseiro.	Dra. Olga A. J.Gomieri
12	Empreg. Rural x doméstico	RO. Do recte. Negado. Recte. é doméstico. Recda. não explorava atividade econômica em sua propriedade.	Dr. Carlos Alberto M. Xavier
13	Trabalhador em haras. Doméstico	RO. do recte. Negado. Não restou provada a atividade comercial no haras. Exclusão de verbas.	Dra. Olga A. J.Gomieri
15	Multa do art. 477, da CLT, ao doméstico	Ro. do recte. Negado. Inaplicáveis as normas da CLT ao trabalhador doméstico. Indevida a multa do art. 477, § 8º, da CLT.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva

N.	Assunto	Comentários	Juiz(a) Relator(a)
16	DSR doméstico. Pagamento simples	RO. recte. Negado. Pagamento simples (não dobrado). Inaplicável a Lei n. 605/49 aos domésticos.	Dr. Antonio M. Pereira
17	Multa do art. 477, da CLT, ao empregado doméstico	RO. do recte. Negado. Inaplicáveis as normas da CLT ao trabalhador doméstico. Indevida a multa do art. 477, § 8º, da CLT.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
18	Férias proporcionais. Férias em dobro	RO. Da recda. Provido. Excluídas as férias proporcionais e a dobra. Inaplicabilidade do Decreto n. 71.865/73	Dra. Mariane Khayat F. do Nascimento
19	Faxina sem regularidade e pessoalidade	RO. do recte. Negado. Vínculo excluído	Dr. Mauro César M. de Souza
20	Multa do art. 477, da CLT, ao empregado doméstico		Dr. Laurival Ribeiro da Silva Filho
21	Ausência de Pessoalidade. Vínculo doméstico não configurado.	RO. da recda. Provido. Funções não condizentes com a de caseiro. Ausentes a pessoalidade e a continuidade. Exclusão do vínculo.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
22	Ausência de continuidade. Vínculo doméstico não configurado.	RO do recte. Negado. Sem continuidade não há vínculo doméstico.	Dr. José Pitas
23	Ausência de continuidade. Vínculo doméstico não configurado.	RO do recte. Negado. Sem continuidade não há vínculo doméstico.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
24	Ausência de continuidade. Vínculo doméstico não configurado.	RO do recte. Provido. Período em que laborou 2/3 vezes p/ semana, não gera vínculo. Ausência da continuidade prevista na Lei n. 5.859/72.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
25	Continuidade = todos os dias	RO. do recte. Negado. Trabalho 2 vezes por semana não caracteriza a continuidade prevista na Lei n. 5.859/72.	Dr. José Pitas
26	Segurança x Doméstico	RO. Do recte. Negado. Vigilante armado a serviço da família. Empregado doméstico.	Dra. Ana Maria de Vasconcellos
27	Segurança x Doméstico	RO. do recte. Negado. Segurança particular é doméstico, mesmo que receba, por liberalidade, outras verbas do empregador.	Dra. Maria Cecília F. Álvares Leite
28	Não reconhecimento do vínculo	RO. Do recte. Negado. Inexistência dos requisitos da Lei n. 5.859/72.	Dra. Olga A. J. Gomieri
29	Diarista x Vínculo doméstico	RO. Do recte. Negado. Inexistência dos requisitos da Lei n. 5.859/72.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
30	Residente da chácara x doméstica.	RO. da recda. Provido. Moradora da chácara, que não prova os requisitos da Lei n. 5.859/72. Labor 2 por semana. Ausência de continuidade.	Dr. Eduardo Benedito de O. Zanella
31	FGTS doméstico	RO. recte. Negado. FGTS só é devido por vontade expressa do empregador.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
32	Legislação aplicável aos domésticos	RO. da recda. Prov. Parcial. Aos domésticos só se aplicam a Lei n. 5.859/72 e o art. 7º, da CF. Exclui direitos.	Dr. Eduardo Benedito de O. Zanella
33	Caseiro em chácara com fins de aluguel	RO. do recdo. Negado. Caseiro que se ativava em chácara por ele alugada não é empregado doméstico.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
34	Fornecimento de vale-transporte	RO. Do recte. Negado. O fornecimento de transporte ao trabalhador doméstico não se caracteriza como salário-utilidade.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
35	Sem continuidade não há vínculo empregatício	RO. Da recte. Negado. Trabalho não contínuo. Exclusão de vínculo.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva

N.	Assunto	Comentários	Juiz(a) Relator(a)
36	Doméstico. Salário mínimo devido.	04 h. diárias. É devido o salário mínimo integral por se tratar de contraprestação mínima.	Dr. Eduardo Benedito de O. Zanella
37	Prescrição. Doméstico.	RO. recte. Negado. Aplicável ao doméstico a prescrição bienal.	Dr. Francisco Alberto da M. P. Giordani
38	Doméstico. Horas Extras.	RO. do recte. Improcedente. Doméstico não tem direito a horas extras, porque a CF. não estendeu a ele a jornada diária/semanal, e a legislação específica é omissa.	Dr. Domingos Spina
39	Doméstico. Vínculo com o beneficiário do labor e, não, com o contratante.	RO. do recte. Negado. O vínculo se forma com o beneficiário do trabalho e, não, com o contratante. Filho que contrata empregada para a mãe. Aplicável a Lei n. 605/49.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
40	Doméstico. Horas Extras.	RO. do recte. Negado. Indevido o pagamento de horas extras ao doméstico.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
41	Diarista. 3 x semana. Ausência de continuidade	RO. recte. Negado. Labor em 3 dias na semana. Ausente a continuidade exigida pela Lei n. 5.859/72. Diarista.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
42			
43	Diarista. 01 x semana	RO. recte. Negado. Labor em 01 x semana. Vínculo doméstico negado.	Dra. Olga A. J. Gomieri
44	Legislação da doméstica	RO. recda. Prov. parcial. Aplicam-se ao doméstico tão-somente a Lei n. 5.859/72 e incisos específicos do art. 7º, da CF. Não se aplicam outros direitos previstos na CLT, tais como, fracionamento de férias e multa do art. 477.	Dr. I. Renato Buratto
45	Doméstica x Estabilidade da gestante.	RO. recte. Negado. Doméstica gestante não tem estabilidade. O salário-maternidade é pago pelo INSS, não havendo necessidade de manutenção do vínculo. CTPS anotada.	Dra. Maria Inês Corrêa de C. César Targa
46	Doméstica. x Salário-maternidade. Estabilidade provisória.	RO. recte. Negado. Doméstica gestante não tem estabilidade. O salário-maternidade é pago pelo INSS, não havendo necessidade de manutenção do vínculo. CTPS anotada.	Dr. Manuel Soares Ferreira Carradita
47	Doméstica x Estabilidade provisória (gestante).	RO. recte. Negado. Indevida a estabilidade ou indenização equivalente.	Dra. Olga A. J. Gomieri
48	Doméstico. Salário-maternidade	RO recte. Negado. Cabe ao INSS o pagamento do salário-maternidade, em caso de rescisão contratual.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
49	Troca de solidariedade	RO recte. Negado. Recte. não comprovou o labor na residência.	Dra. Olga A. J. Gomieri
50	Doméstica. Multa do art. 477, da CLT.	RO. recte. Provido. Devida a multa do art. 477, porque o parágrafo único, do art. 7º, da CLT, concedeu o aviso prévio ao doméstico, tornando obrigatório o pagamento das verbas rescisórias no prazo legal.	Dr. Lorival Ferreira dos Santos
51	Rural x Doméstico	RO. recte. Negado. Pequena propriedade destinada, exclusivamente, ao lazer. Caseiro doméstico e não trabalhador rural.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
52	Caseiro (01 x por mês) é diarista.	RO. recte. Negado. A capinação 1 uma vez por mês caracteriza trabalho autônomo. Ausente a continuidade.	Dra. Olga A. J. Gomieri
53	Diarista x Doméstica.	RO. do recdo. Negado. Se há continuidade, pouco importa o pagamento por dia.	Dr. Luiz Antonio Lazarim
54	Diarista x Doméstica	RO. Recte. Negado. Pressuposto fundamental, em relação ao doméstico, é a continuidade na prestação dos serviços.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva

N.	Assunto	Comentários	Juiz(a) Relator(a)
55	Multa do art. 477, § 8º, CLT Multa do art. 467, CLT Estabilidade da gestante	RO. Recte. Negado. Ao trabalhador doméstico não se aplica a CLT. RO. recte. Negado. Doméstica gestante não tem direito à estabilidade no emprego.	Dr. Luís Carlos C. M. Sotero da Silva
56	Estabilidade da gestante	RO. recte. Negado. Doméstica gestante não tem direito à estabilidade no emprego. Salário-maternidade. Deve ser pago pelo INSS. A demissão não se constitui em obstáculo à percepção do benefício.	Dr. Francisco Alberto da M. P. Giordani
57	Estabilidade da gestante	A estabilidade ou indenização é indevida por ausência de previsão constitucional. Se reconhecida a estabilidade, seria violada a privacidade do domicílio.	Dr. I. Renato Buratto
58	Estabilidade da gestante	RO. recte. Negado. Doméstica gestante não tem direito à estabilidade no emprego. Salário-maternidade. Deve ser pago pelo INSS.	Dr. Edison dos Santos Pelegrini
59	Estabilidade da gestante.	Negada. Inviolabilidade do domicílio. Salário-maternidade. Requerido diretamente no INSS.	Dra. Maria Inês Corrêa de C. César Targa
60	Multa do art. 477, § 8º, CLT Multa do art. 467, CLT Férias do doméstico. Sem a dobra, 20 dias com 1/3, conf. legislação específica	Devida. Todas as obrigações têm prazo determinado ou determinável para o cumprimento. Analogia ao art. 477, da CLT. Indevida. As férias devem ser de 20 dias úteis, com 1/3. (Lei n. 5.859/72). Não são de 30 dias e, não incide a dobra prevista na CLT.	Dra. Ana Paula Pellegrina Lockmann
61	Multa do art. 477, § 8º, CLT Multa do art. 467, CLT Férias do doméstico.	Indevida. Indevida As férias são de 20 dias, como determina a Lei n. 5.859/72 e art. 6º, do Decreto n. 7.1885/73.	Dr. Francisco Alberto da M. P. Giordani
62	Multa do art. 477, § 8º, CLT.	Indevida. Sanção penal estabelecida na CLT e não aplicável ao doméstico.	Dr. Fábio Prates da Fonseca
63	Multa do art. 477, § 8º, CLT.	Indevida.	Dr. Edison Giurmo
64	Multa do art. 477, § 8º, CLT.	Indevida	Dr. I. Renato Buratto
65	Férias do doméstico. Proporcionais e em dobro.	Indevidas férias proporcionais e em dobro. Vigente o art. 3º, da Lei n. 5.859/72.	Dr. Manuel Soares F. Carradita
66	Férias do doméstico. Proporcionais e em dobro.	Indevidas férias proporcionais e em dobro, ante a ausência de previsão legal.	Dr. Claudinei Sapata Marques
67	Férias. Em dobro e Proporcionais.	Devidas.	Dr. Paulo de Tarso Salomão
68	Férias. Em dobro e Proporcionais.	Devidas.	Dr. João Alberto Alves Machado
69	Proporcionalidade de pagto., conforme jornada reduzida.	Provido. É possível o pagamento de valor inferior ao mínimo para jornada reduzida.	Dr. João Alberto Alves Machado
70	Proporcionalidade de pagto., conforme jornada reduzida.	Provido. É possível o pagamento de valor inferior ao mínimo para jornada reduzida	Dra. Eliane de Carvalho C. Ribeiro
71	Proporcionalidade de pagto., conforme jornada reduzida.	Negado. Mesmo que a jornada seja reduzida, é devido o salário mínimo integral, porque se constitui na contraprestação mínima prevista na Constituição Federal.	Dr. Eduardo Benedito de O. Zanella
72	Proporcionalidade de pagto., conforme jornada reduzida.	Provido. É possível o pagamento de valor inferior ao mínimo para jornada reduzida.	Dra. Ana Maria de Vasconcelos

6.1. Estabilidade provisória concedida à gestante e salário-maternidade

A proteção à maternidade e ao nascituro é constitucionalmente assegurada. A todas as empregadas gestantes, urbanas, rurais ou domésticas, o art. 7º, XVIII concede licença, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias. Trata-se de benefício previdenciário, costumeiramente denominado licença-maternidade, pago diretamente, no caso da doméstica, pelo INSS.

Entretanto, há outra disposição, consignada no art. 10, II, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, que impede a dispensa da empregada gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Concede, portanto, estabilidade provisória à empregada gestante.

Em todos os votos consultados, os MM. Juízes que os proferiram entenderam indevidas a estabilidade e a indenização pelo salário-maternidade, às domésticas, adotando os seguintes argumentos:

- o direito à estabilidade não foi estendido às empregadas domésticas;
- o lar é inviolável, motivo pelo qual não é possível se exigir do empregador que nele aceite a permanência da trabalhadora doméstica; e
- o salário-maternidade deve ser requerido e pago diretamente pelo INSS, não se constituindo a rescisão contratual em obstáculo à percepção do benefício, porque a trabalhadora mantém a condição de segurada nos 12 meses seguintes ao término do contrato.

Os casos pesquisados são aqueles em que houve regular registro em CTPS e recolhimento das contribuições previdenciárias, estando presente a vinculação da trabalhadora ao instituto de previdência e a possibilidade, portanto, da fruição dos benefícios dele decorrentes. Não havendo oportuna anotação do contrato de trabalho, por certo o empregador deve arcar com o salário-maternidade, porque a empregada não ostenta a condição de "segurada" perante o INSS, mas, apesar disso, tem o direito assegurado pelo art. 7º, XVIII, da CF, como já verificado.

6.2. Férias proporcionais e em dobro

Férias são o descanso remunerado concedido a todo trabalhador, inclusive doméstico, após um ano de labor (art. 7º, XVI., da CF). São integrais aquelas pagas ou usufruídas após um ano de trabalho. Proporcionais são aquelas pagas quando o contrato é rescindido sem que tenha o direito sido integralmente alcançado. Assim, se o trabalhador urbano ou rural foi demitido após 10 meses, por exemplo, tem a haver do empregador 10/12 do direito, que corresponde, quando integral, ao valor de um mês de remuneração, acrescida de um terço.

Segundo a Consolidação das Leis do Trabalho, que regulamenta o direito às férias em seu Capítulo IV (arts. 129 a 153), não usufruídas no período de 12 meses posteriores à sua aquisição, são elas em dobro devidas, nos termos do art. 134 da CLT, assim como o direito é proporcional ao número de meses laborados, quando o

contrato é rescindido sem justa causa antes de sua aquisição (parágrafo único do art. 146).

A Lei n. 5.859/72, em seu art. 3º, limita-se a conceder férias de 20 dias úteis ao trabalhador doméstico, estipulando que o direito é devido *após cada período de 12 (doze) meses de trabalho, prestado à mesma pessoa ou família*.

O Decreto n. 71.885/73, que regulamenta a legislação supra indicada, em seu art. 2º, estendeu o Capítulo referente às férias, inserido na Consolidação das Leis do Trabalho, aos trabalhadores domésticos.

As principais discussões que têm sido travadas em reclamações trabalhistas, sobre a aplicação do direito às férias aos domésticos, dizem respeito à penalidade aplicável para o empregador que o não concede e para aquele que demite o trabalhador no curso do seu período aquisitivo.

A questão é das mais complexas e há votos proferidos pelo Egrégio Tribunal Regional da 15ª Região concedendo e negando os direitos, não tendo sido possível estabelecer a tendência do Regional a respeito dos temas. Dos cinco votos consultados, três indeferiram o pedido de férias proporcionais e dois o deferiram.

Para o indeferimento do direito às férias proporcionais e em dobro foram utilizados nos votos os seguintes argumentos:

- a) inaplicável a dobra do direito após o período concessivo, tendo em vista que a penalidade em questão não está prevista na Lei n. 5.859/72;
- b) a Constituição Federal apenas previu o direito às férias, acrescido de 1/3 da remuneração, mas não regulamentou a sua concessão e nem se reportou à regulamentação estabelecida pela CLT, inaplicável, diga-se, aos trabalhadores domésticos;
- c) as férias dos domésticos são reguladas pela Lei n. 5.859/72, que nada dispõe a respeito;
- d) o Decreto n. 71.885/73, ao determinar a aplicação do capítulo da CLT que trata das férias aos domésticos, exorbitou de sua competência e se afastou do seu intuito, indo além dos limites da lei que deveria, tão-somente, regulamentar.

Em oposição e deferindo os direitos ora discutidos, foram utilizados os seguintes argumentos nos votos analisados:

- a) a CF assegurou ao trabalhador doméstico o gozo de férias anuais em igualdade de condições com os trabalhadores urbano e rural;
- b) a CLT determina o pagamento em dobro em caso de descumprimento deste benefício, mostrando-se perfeitamente compatível sua aplicação ao trabalhador doméstico;
- c) a rescisão contratual imotivada no período aquisitivo das férias faz com que seja devido o pagamento correspondente (férias proporcionais), não havendo incompatibilidade com o disposto na Lei n. 5.859/72;

d) o Decreto n. 71.885/73, que regulamenta a Lei n. 5.859/72, dispõe expressamente que o capítulo referente às férias previsto na CLT é aplicável aos trabalhadores domésticos, e, no Direito do Trabalho, aplica-se a disposição mais benéfica, onde quer que esteja inserida;

e) a Constituição Federal assegurou aos domésticos, em relação às férias, os mesmos direitos que conferiu aos trabalhadores regidos pela CLT, tanto assim que restou assegurado, inclusive, o pagamento do acréscimo de 1/3 da remuneração e, finalmente,

f) houve intenção do legislador constituinte de equiparar empregados comuns aos domésticos, quanto ao direito às férias.

Considerando a função do Colendo Tribunal Superior do Trabalho de uniformizar a jurisprudência nacional, consigna-se que as férias proporcionais foram deferidas ao doméstico em voto há pouco proferido pelo Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, no AIRR 386/2004-096-15-40.8, julgado por unanimidade pela Terceira Turma, que manteve o direito originariamente concedido pelo 15º Regional.

Em face da relevância da decisão, foi ela objeto de notícia publicada na página do Colendo Tribunal Superior do Trabalho na rede mundial de computadores (www.tst.gov.br), em 10.3.2006.

No que tange ao prazo e forma de pagamento do direito, todos os votos optam por serem devidas, aos domésticos, férias de vinte dias, porque ainda vigente, neste aspecto, o art. 3º, da Lei n. 5.859/72, sempre acrescidas de um terço (art. 7º, XVII, da CF).

6.3. Multas previstas nos arts. 467 e 477, ambos da CLT

A multa do art. 467 da CLT é imposta pelo Juízo quando, rescindido o contrato, não forem pagas, na primeira audiência realizada na Justiça do Trabalho, as verbas rescisórias incontroversamente devidas e implica o acréscimo de seu valor em 50%. Trata-se de importante instrumento de coerção ao empregador para o acerto de verbas rescisórias. O empregado já está privado do seu trabalho e, muitas vezes, sequer recebeu as verbas decorrentes da rescisão, agravando sua situação de penúria financeira.

Em todos os votos consultados, restou improcedente o pedido de multa do art. 467, da CLT, para os domésticos, sob os seguintes fundamentos:

- a) existência de controvérsia; e
- b) não serem aplicáveis aos domésticos as normas da CLT.

O § 6º, do art. 477 da CLT, fixa prazos para pagamento das verbas rescisórias que, se não cumpridos, implicam a multa de um salário, além de penalidade administrativa aplicada pela Fiscalização do Ministério do Trabalho, como previsto no § 8º, do mesmo dispositivo. Nos votos analisados há predominância pelo indeferi-

mento do pedido, quando realizado pelo trabalhador doméstico ou assim caracterizado o vínculo de emprego, tendo sido neles adotados os seguintes argumentos:

- a) aos domésticos não se aplicam as disposições contidas na CLT, principalmente em se tratando de sanção legal, tendo em vista que preceito cominatório não admite interpretação extensiva; e
- b) os domésticos são regulados pela Lei n. 5.859/72 que nada dispõe a este respeito.

Em corrente minoritária, há uma decisão concedendo a multa indicada no parágrafo anterior sob o fundamento de que todas as obrigações devem ser cumpridas em determinado prazo e, não estabelecendo a Lei n. 5.859/72 prazo certo e sanção, faz-se necessário o emprego da analogia, o que nos remete ao art. 477 da CLT, tendo em vista que o empregado não pode ficar à mercê do empregador, quando do recebimento de suas verbas rescisórias.

6.4. Pagamento inferior ao salário mínimo para jornada reduzida

Assegura a Constituição Federal, em seu art. 7º, IV, a todos os trabalhadores, inclusive domésticos, *salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo*. Para trabalhadores urbanos e rurais, o salário mínimo corresponde a 220 horas de trabalho (oito horas diárias, limitadas a 44 horas semanais), conforme previsto no art. 7º, XIII, da CF e, exigido labor em jornada superior a esse limite de horas (ressalvados os casos em que há previsão legal ou convencional de jornada inferior), são devidas horas extras. Ao trabalho doméstico, entretanto, não se aplica a limitação da jornada de trabalho, porque o inciso que a regulamenta não está listado entre aqueles direitos que foram a essa categoria de trabalhadores estendidos, conforme o parágrafo único, do art. 7º, da CF.

Considerando-se o resultado da pesquisa efetuada, é possível notar tendência do E. TRT. 15ª Região em aceitar o pagamento inferior ao salário mínimo, se a jornada contratual é reduzida, sob os seguintes argumentos:

- a) é possível a redução, desde que o empregado receba o salário mínimo diário ou horário, mantendo-se, assim, a proporcionalidade do pagamento;
- b) o art. 4º, da Lei n. 8.542/92, prevê que o salário mínimo mensal é devido se cumprida a jornada integral de trabalho, dispondo seu § 1º sobre a proporcionalidade do pagamento em relação ao número de dias (1/30) e de horas (1/220) laborados.

Em sentido contrário, ou seja, deferindo diferenças salariais pela impossibilidade de pagamento inferior ao salário mínimo, há uma decisão (das 4 verificadas) no sentido de que, mesmo laborando em jornada reduzida, deve o trabalhador rece-

ber integralmente o mínimo, tendo em vista que seu pagamento é garantido pelo art. 7º, IV, da CF. A decisão assevera tratar-se, o direito em questão, da contraprestação mínima decorrente do labor, independentemente do número de horas de trabalho exigido ou contratado, em especial no caso do doméstico, que não tem sua jornada, como os demais trabalhadores, limitada e, assim, não faz jus ao pagamento da sobrejornada e para o qual o salário mínimo é direito não atrelado, portanto, ao número de horas trabalhadas.

Conclusão

Verifica-se que é ínfima a regulação do trabalho doméstico no Brasil, estando o mesmo alijado de direitos básicos, como a limitação da jornada de trabalho, historicamente uma das primeiras e mais relevantes conquistas das classes trabalhadoras.

Além disso, na análise concreta da aplicação dos parcos direitos conferidos aos trabalhadores domésticos, adota-se, no geral e como visto na análise dos votos, interpretação restritiva, viés, diga-se, que tem sido o desta própria magistrada e que, após este estudo, será amplamente revisto.

Por ocasião da finalização deste artigo, em junho de 2006, constava a tramitação, no Congresso Nacional de legislação que estendia aos trabalhadores domésticos, obrigatoriamente, o direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, ao qual só tem direito, na atualidade, em decorrência de faculdade exercida pelo empregador. Ao mesmo tempo e procurando formalizar o trabalho doméstico, na mesma legislação prevê-se benefício ao empregador, que poderá obter desconto do imposto de renda a pagar, em sua declaração anual de ajuste, em face dos valores despendidos com o pagamento da previdência social de até dois trabalhadores domésticos que empregar.

Urge, entretanto, que à imensa gama de trabalhadores domésticos sejam concedidos direitos mínimos de cidadania, como limitação da jornada de trabalho. Bastava, para tanto, a extensão a eles dos direitos mínimos já aplicáveis aos demais trabalhadores, previstos no art. 7º, da CF e na Consolidação das Leis do Trabalho. Afinal, com essa extensão de direitos mínimos, concretizar-se-iam alguns dos fundamentos sobre os quais estão calcados o Estado Democrático de Direito, a saber: o respeito à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho (art. 1º da CF).

Um primeiro conjunto de artigos faz uma leitura das transformações no mundo do trabalho em curso, analisando, um deles, a ação dos organismos multilaterais nas alterações legislativas que vêm sendo implementadas e, outros, abordando aspectos sobre emprego, informalidade, distribuição de renda e jornada de trabalho. São olhares que ajudam a compreender tanto a lógica das reformas em andamento, como as razões do crescimento da formalização no período recente. Ainda nesse conjunto, outros olhares debatem as implicações das mudanças no sindicalismo, na negociação coletiva e na ação das instituições públicas da área do trabalho.

Um segundo conjunto de artigos, produzido a partir da visão de magistrados do trabalho, examina as normas de proteção social e suas mudanças mais recentes. Além de uma discussão atual sobre a origem e os princípios do Direito do Trabalho, debruçam-se sobre a ação do Estado, em especial da Justiça do Trabalho, em alguns setores econômicos específicos, tais como bancários, telemarketing, vigilantes e servidores públicos.

Neste livro é estabelecida uma interdisciplinaridade entre Direito, Economia e Ciências Sociais, fornecendo elementos para uma melhor compreensão das transformações vivenciadas pela sociedade brasileira e do papel de suas instituições públicas em um cenário marcado pela incerteza e insegurança.