

CAPÍTULO 2

REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL: O MARCO CONSTITUCIONAL E A DINÂMICA PÓS-CONSTITUINTE

Roberto Gonzalez*
Marcelo Galiza**
Brunu Amorim*
Fábio Vaz*
Luiz Parreiras**

1 APRESENTAÇÃO

O ponto de partida para discutir as duas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 no âmbito das relações de trabalho é a controvérsia sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado. Para correntes do movimento de trabalhadores, a Constituição representou uma promessa não cumprida de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas. Da perspectiva das empresas, a Constituição trouxe o aumento dos custos do trabalho assalariado e enrijeceu as normas laborais. Enquanto muitos analistas defendiam um amplo processo de flexibilização das normas trabalhistas, implicando, em grande medida – mas não exclusivamente –, mudanças em dispositivos constitucionais, outros questionavam se tais normas não seriam, na verdade, insuficientes diante da alta flexibilidade do trabalho já verificada historicamente no Brasil.

Ao longo dos 20 anos seguintes, sucederam-se várias tentativas de Reforma Trabalhista, partindo de uma ou de outra perspectiva, embora prevalecessem as propostas no sentido da flexibilização. Este texto argumenta que houve um movimento expressivo de flexibilização do trabalho, centrado em mudanças na legislação infraconstitucional e, até mesmo, em entendimentos jurisprudenciais e administrativos. Em paralelo, o contexto do mercado de trabalho favoreceu a proliferação de formas precárias de trabalho, em detrimento do assalariamento regular, que só voltou a aumentar no final do período. Assim, embora a Constituição pouco tenha sido alterada no tocante às normas do trabalho, houve, na prática, alteração no alcance de diversos dispositivos, em particular, os referentes à contratação, à remuneração e à jornada de trabalho.

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta Apresentação. A seção 2 apresenta as alterações trazidas pela CF/88, fazendo uma discussão sobre seu significado em termos dos antecedentes históricos das relações de trabalho no Brasil. A seção 3 indica os principais marcos da trajetória de flexibilização do trabalho ao longo do período 1988-2008, ressaltando o contexto do mercado de trabalho, o debate sobre existência ou não de rigidez no mercado de trabalho e as principais mudanças legislativas que afetaram a regulação dos padrões de contratação, jornada e salários. Finalmente, a seção 4 dedica-se a um balanço sintético desta evolução, enfatizando a continuidade do embate entre regulação e flexibilização na conjuntura atual.

2 CONSTITUIÇÃO DE 1988: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Antes de adentrarmos na discussão sobre o processo constituinte e seus desencadeamentos ao longo dos últimos 20 anos no que diz respeito à temática do trabalho, faz-se necessário alguns esclarecimentos sobre três conceitos-chave que serão utilizados ao longo deste artigo: *regulação do trabalho*, *direitos do trabalho* e *flexibilização do trabalho*, os quais serão realizados no item a seguir. No item subsequente, teceremos breves considerações a respeito da institucionalização da regulação pública do trabalho na Era Vargas, destacando as principais características do modelo de relações de trabalho que se constituiu no país. Na última subseção desta seção, procuraremos, então, analisar o significado da CF/88, reconhecendo seus importantes avanços na direção da regulação pública do trabalho, mas também seus limites.

2.1 Regulação e flexibilidade do trabalho

O termo *regulação* é em geral associado ao estabelecimento de regras para o exercício de determinado tipo de atividade; no caso do trabalho, regras que estipulem em que condições o trabalho pode ser exercido, como deve ser remunerado, como devem ser dirimidos os conflitos etc. Muitas vezes, tais regras são fixadas por leis ou atos administrativos, mas não necessariamente é assim – na verdade, uma grande parte das regras relativas ao trabalho são pactuadas diretamente entre as partes envolvidas, por meio das organizações de trabalhadores e empresários; em outros casos, as regras são fundamentadas em tradições e costumes. Ao criar direitos e obrigações, permitir algumas práticas e proibir outras, estas diversas regras, de cunhos econômico, legal, cultural e religioso, constituem o que se pode chamar de regulação do trabalho.

Nas sociedades capitalistas, o assalariamento é a forma predominante de relação de trabalho. A relação de trabalho assalariada implica a contraposição entre empresas, que detêm o capital, e trabalhadores, os quais só podem trabalhar como empregados, isto é, vendendo sua força de trabalho.¹ Dessa forma, estabelece-se uma assimetria de

1. Mais adiante, tocaremos na questão dos trabalhadores autônomos ou por conta própria, condição de ocupação particularmente relevante no Brasil.

poder entre empresas e trabalhadores em favor das empresas, que estão em condições de fixar a remuneração da força de trabalho, assim como as condições em que esta será empregada – duração da jornada, intensidade e processo de trabalho. Além disso, a dinâmica capitalista leva à busca incessante de ampliação da produtividade do trabalho, ou seja, ao aumento do valor produzido em função do valor – ou custo – da força de trabalho. Também observa-se que há uma tendência para a redução tanto dos salários quanto dos custos não salariais em relação ao capital investido, reduzindo os custos até o mínimo necessário à sobrevivência do trabalhador.

A regulação do trabalho no capitalismo, portanto, ordena as relações entre empresas e trabalhadores – sejam assalariados diretos, sejam autônomos –, no que se refere à fixação das normas de remuneração e condições de trabalho em si, e também no tocante a quem pode fixar estas normas e como. À medida que limita a discricionariedade das empresas, a regulação traz as relações de trabalho para o espaço público e permite aos trabalhadores contraporem-se ao desequilíbrio inerente à relação capital – trabalho; quanto mais efetivo for o limite à decisão unilateral da empresa, maior será a capacidade da regulação pública² tornar as condições de trabalho – inclusive os salários – relativamente independentes da situação do mercado de trabalho, isto é, das especificidades das empresas e do poder de barganha de cada grupo específico de trabalhadores. Além disso, a regulação pública também estabelece formas de representação coletiva, procedimentos para a resolução de conflitos etc. – o que configura o espaço para a criação e modificação destas normas.

A regulação pública não é resultado unicamente da iniciativa do Estado – dependendo do país, grande parte desta regulação é construída por meio de acordos e contratos coletivos entre empresas – ou associações empresariais – e sindicatos de trabalhadores, nos quais são fixados salários, jornada de trabalho e normas de segurança, estipulados limites à demissão e aos procedimentos para a resolução de disputas, discutidos a estrutura de cargos e funções etc. Estes aspectos podem ser considerados uma forma de regulação pública na medida em que estipulam normas externas às empresas, que não podem ser modificadas arbitrariamente, cujo cumprimento, no limite, está respaldado em instâncias oficiais de fiscalização e mediação.

Em grande medida, a regulação pública das relações de trabalho está ligada à constituição de *direitos do trabalho*. O que identifica o conceito de direitos do trabalho, diferenciando-os dos demais direitos individuais, é a passagem da ideia de *contrato entre iguais* para a ideia de defesa da organização coletiva e proteção do trabalhador.

2. Utiliza-se ao longo deste capítulo o termo *regulação pública do trabalho* para referir-se ao conjunto de regras que limitam os espaços de decisões unilaterais por parte das empresas nas práticas trabalhistas, estipulados por meio de leis, atos administrativos, jurisprudências, contratos coletivos, ou mesmo costumes. A ênfase no caráter público, portanto, visa acentuar o contraste com as regras fixadas arbitrariamente pelas gerências das empresas. Frisa-se que leis, atos administrativos ou jurisprudências, por exemplo, podem estabelecer normas que ampliam a arbitrariedade das empresas na fixação das condições de trabalho. Neste caso, nos termos aqui utilizados, não caberia definir tais regras – ainda que de iniciativa estatal ou sindical – como *regulação pública do trabalho*, mas, em contraposição, estas estariam privilegiando a *regulação privada do trabalho*.

Nos primórdios da industrialização, as relações assalariadas eram enquadradas sob a forma de *contratos de aluguel de serviços*. Assumia-se, então, que o empregador e o empregado eram partes iguais e que o contrato era fruto de um acordo entre a vontade dos indivíduos, nos moldes do direito civil. Porém, em resposta à crescente força dos movimentos operários – expressa no ciclo revolucionário que se seguiu à Revolução Russa –, em vários países da Europa e nos Estados Unidos, a legislação reconheceu direitos sociais, que estipulavam garantias aos contratos de trabalho assalariados, bem como o direito de organização coletiva dos trabalhadores. Em vez de relação entre indivíduos, o direito do trabalho reconhecia como sujeitos os sindicatos de trabalhadores, as empresas e as organizações de empregadores.

O vínculo estreito entre regulação e direitos tem dois aspectos. Primeiro, a garantia de direitos estabelece um patamar mínimo para as condições de trabalho, limitando a pressão predatória pelo rebaixamento dos custos do trabalho; é o caso, por exemplo, do direito ao salário mínimo. Segundo, a capacidade de os mecanismos de regulação – poder das organizações de trabalhadores, alcance da inspeção e do sistema público de emprego – de fato condicionarem as relações de trabalho influencia a efetividade e a equidade no acesso a direitos. A idade mínima para trabalhar é um exemplo: embora esteja presente na legislação brasileira desde antes da CF/88, é flagrante a persistência de situações de trabalho infantil em várias atividades econômicas – apesar da existência de programa específico para erradicá-lo.

O principal problema que se coloca para o trabalhador é que ele depende da venda da força de trabalho para garantir sua subsistência, seja diretamente como empregado, seja indiretamente como trabalhador por conta própria. Daí que os efeitos da regulação do trabalho são sempre tensionados pela ameaça do desemprego, que pressiona os trabalhadores a aceitar condições de trabalho piores, remuneração mais baixa e contratos mais precários. No caso de muitos países capitalistas periféricos – inclusive o Brasil –, isto é reforçado pela existência de um vasto setor informal, que funciona – pelo menos em parte – à margem da regulação do trabalho.

Por isso, a noção de regulação pública do trabalho no capitalismo está estreitamente relacionada com a configuração do *mercado de trabalho* e, em especial, com o grau de dependência dos trabalhadores em relação ao trabalho assalariado para prover sua subsistência. À medida que se reduz esta dependência, promove-se a *desmercantilização* do trabalho, seja porque há alternativas de manutenção da renda independentemente do trabalho, a exemplo dos programas de seguro-desemprego, Previdência Social ou renda mínima, seja pelo acesso público a determinados bens e serviços – educação básica, assistência à saúde etc. – que, de outra forma, teriam de ser adquiridos no mercado. Em suma, embora a construção de sistemas de proteção social não tenha sido motivada apenas pelo desejo de

desmercantilizar o trabalho, uma das suas consequências foi tornar os trabalhadores menos dependentes do mercado de trabalho, como Polanyi (2000, p. 212), escrevendo em meados dos anos 1940, já havia percebido:

Do ponto de vista econômico, os métodos de proteção social ingleses e continentais levaram a resultados quase idênticos. Eles atingiram aquilo a que se propunham: a ruptura do mercado para aquele fator de produção conhecido como força de trabalho. Um tal mercado só atenderia a seus propósitos se os salários fossem paralelos aos preços. Em termos humanos um tal postulado implicava uma extrema instabilidade de vencimentos para o trabalhador, a ausência completa de padrões profissionais e a facilidade abjeta de ser impelido e empurrado indiscriminadamente, uma completa dependência às fantasias do mercado.

Além disso, a eficácia da regulação esteve diretamente relacionada ao compromisso de governos com o objetivo do pleno emprego, seja por meio de programas públicos, seja por meio do estímulo ao crescimento econômico e à geração de empregos. Taxas de desemprego baixas reduzem o poder dissuasório da demissão e, portanto, deslocam a correlação de forças a favor dos trabalhadores na negociação coletiva, assim como desestimulam a aceitação de condições de trabalho com nível de remuneração e proteção abaixo do estipulado na lei.

A profundidade e a forma em que o mercado de trabalho foi afetado pela regulação pública variaram acentuadamente de país para país. O emprego assalariado continuou a ser a principal fonte de renda em todos os países industrializados, e as pessoas continuaram a dirigir-se ao mercado de trabalho para procurá-lo – com exceção dos países socialistas. No entanto, pode-se afirmar que havia uma relação de apoio mútuo entre a regulação das relações de trabalho e a desmercantilização do trabalho: quanto mais efetiva era esta, mais o salário e as condições de trabalho afastavam-se da discricionariedade das empresas. Este foi o vínculo que historicamente constituiu-se entre regulação pública, desmercantilização e garantia de direitos do trabalho.

Regulação pública, porém, não leva automaticamente à desmercantilização do trabalho, tal como definida anteriormente. Leis e regulamentos emanados do Estado podem até mesmo permitir a ampliação da discricionariedade das empresas na fixação das condições de trabalho – por exemplo, dificultando a resistência organizada de trabalhadores; ou, então, podem estipular regras que as empresas teriam dificuldade de impor unilateralmente. Dessa forma, a capacidade dos contratos coletivos de garantir salários e condições de trabalho varia de acordo com a abrangência da representação sindical, do seu poder de obrigar as empresas a cumprir estes contratos e da conjuntura econômica em si – em contextos recessivos, é comum que sindicatos desistam de certas garantias em troca da manutenção de empregos. Portanto, embora a regulação pública seja uma condição necessária para a desmercantilização do trabalho, certamente não é uma condição suficiente.

A princípio, não há uma contradição entre regulação pública, desmercantilização do trabalho e flexibilidade, se definirmos esta última como a capacidade de determinado marco regulatório permitir a adaptação de regras a circunstâncias específicas.³ À medida que são estipuladas as regras pelas quais se rege a relação de trabalho, conforma-se também o espaço em que estas podem ser adaptadas em situações específicas, bem como os procedimentos e os atores que podem fazê-lo. Tornar determinadas normas mais flexíveis, além de aumentar a produtividade, pode ser do interesse dos trabalhadores e não representar perda de direitos; por exemplo, horários de trabalho mais flexíveis podem facilitar a conciliação com compromissos fora do trabalho.

O sentido específico assumido pela *flexibilização* do trabalho nos últimos 20 anos não corresponde, no entanto, simplesmente a uma busca genérica de normas mais adaptadas, e sim a uma ampliação da liberdade gerencial das empresas no que se refere à determinação das condições de uso, da contratação e da remuneração do trabalho. Ou seja, refere-se ao fortalecimento da regulação privada do trabalho em detrimento da regulação pública, seja por meio de alterações nas normas vigentes, pela reinterpretção do direito existente, por mudanças institucionais via ação do Estado, seja por uma mudança na correlação de forças entre trabalhadores e empregadores.

O movimento de flexibilização do trabalho alcançou todos os países capitalistas, a partir dos anos 1980, como resposta ao esgotamento do padrão de crescimento do pós-guerra. Este se caracterizava pela expansão da produção em massa, em que os ganhos de produtividade estavam ligados à ampliação da escala, o que, por sua vez, requeria expansão contínua do mercado de consumo pelo aumento dos salários reais e pela redução do preço dos bens. A partir de meados dos anos 1970, a saturação de mercados e o acirramento da competição internacional começou a corroer este arranjo – a desaceleração da produção e a diminuição dos lucros combinaram-se com o crescente endividamento público e com a inflação, resultando na estagnação econômica mundial desencadeada a partir do fim do padrão monetário de Bretton Woods (1971), dos dois *choques do petróleo* (1973 e 1979) e do aumento da taxa de juros norte-americana (1980).

A reação à crise foi comandada pela busca de flexibilidade em todos os espaços de acumulação, em especial na esfera financeira. No tocante às relações de trabalho, a reação por parte das empresas consistiu em recuperar o controle do processo de trabalho frente aos sindicatos e otimizar o uso tanto do capital quanto da força de trabalho disponível. No primeiro aspecto, as empresas intentaram, muitas vezes com apoio dos governos, diminuir as restrições ao ajuste do nível de emprego e remuneração, bem como a gestão interna de cargos e funções, o que

3. A rigor, *flexibilidade* opõe-se à *rigidez*, isto é, à impossibilidade de ou resistência à mudança.

levou à proliferação de contratos com garantias e duração inferiores às observadas nos anos anteriores. Quanto ao segundo aspecto, as empresas procuraram reconfigurar seus modelos de produção, em especial pela introdução de tecnologia de base microeletrônica, acoplada à adoção de novos métodos de gestão *toyotista*, orientados para a redução de estoques e tempos-mortos típicos da linha de montagem e que permitiam mudanças mais rápidas no tipo de produto.

Assim, o sentido que a flexibilização tomou a partir do início dos anos 1980 nos países capitalistas centrais foi um movimento de reduzir custos do trabalho em um contexto em que a produção expandia-se muito lentamente. Em certo âmbito, ganhos de produtividade foram obtidos à custa da intensificação do trabalho e da redução dos empregos. Em outro, estes deixaram de ser repassados aos trabalhadores via aumento de salários ou redução de jornada.⁴ O resultado foi o aumento permanente do patamar de desemprego, apesar de recuperações cíclicas. Diante disso, as políticas públicas introduziram um novo vetor de flexibilização. Com a justificativa de favorecer a geração de empregos, especialmente para grupos com inserção precária no mercado de trabalho – mulheres, jovens, desempregados de longa duração e no fim da vida laboral etc. –, muitos países introduziram mudanças nas normas que diminuía os custos para o empregador – às vezes, à custa das garantias trabalhistas dos empregados. Dessa forma, o sentido da regulação do trabalho inverteu-se: se antes esta se posicionava como garantidora de direitos e visava assegurar os trabalhadores contra as flutuações do mercado de trabalho, agora aceitava e reproduzia as desigualdades que este gerava.

No momento em que a pressão pela flexibilização do trabalho disseminava-se nos países capitalistas centrais, no Brasil, o movimento de trabalhadores estava em ascensão e reivindicava justamente a ampliação de direitos e a liberdade de organização, que compunham uma agenda de regulação pública – embora não necessariamente estatal – do trabalho. A análise da Constituição e do período pós-Constituinte parte do entendimento de que se ao longo dos últimos 20 anos contrapuseram-se elementos herdados da regulação construída a partir dos anos 1930, tentativas de fortalecer a regulação pública do trabalho e, principalmente, tendências de flexibilização.⁵ Portanto, cabe analisar: *i*) como historicamente estruturaram-se as relações de trabalho no Brasil; e *ii*) como a Constituição posiciona-se em relação tanto a este legado histórico quanto aos movimentos que o questionaram.

4. Para dados sobre evolução da jornada de trabalho em diversos países, ver Mattos (2004).

5. Nem sempre as distinções entre cada um desses movimentos são nítidas. Como veremos, há mecanismos de flexibilização alicerçados em dispositivos já existentes na lei; da mesma forma, a defesa da regulação pública confundiu-se com a preservação de determinados dispositivos herdados da legislação varguista.

2.2 Relações de trabalho no Brasil: da Era Vargas à Constituinte

O Brasil constituiu um modelo de relações de trabalho marcado por três aspectos centrais: *i)* normatização dos direitos do trabalho pelo Estado – também referido como *modelo legislado* de relações de trabalho; *ii)* controle do conflito social, por meio da tutela dos sindicatos de trabalhadores, cuja contrapartida foi a relativa ausência de organização operária no local de trabalho e discricionariedade da empresa na fixação das condições cotidianas de trabalho; e *iii)* disponibilidade de uma ampla reserva de trabalhadores pressionando o mercado de trabalho, permitindo às empresas utilizar eficazmente a rotatividade e a ameaça de demissão para fixar salários e contornar normas trabalhistas, sendo este poder ampliado pela virtual ausência de mecanismos de proteção ao trabalhador desempregado. As origens deste modelo estão, essencialmente, no movimento de industrialização e urbanização da economia brasileira, impulsionados, na década de 1930, pela Era Vargas.

É verdade que os anos 1930 não inauguraram o reconhecimento da necessidade social de proteção ao trabalho,⁶ mas foi sem dúvida naquela década que o processo de institucionalização da regulação pública do trabalho no Brasil avançou. Segundo Biavaschi (2005, p. 122), no período 1930-1942, além de uma normalização dirigida à Seguridade Social e aos acidentes de trabalho, verificaram-se um pujante processo de institucionalização de regras de proteção ao trabalho (dirigidas à nacionalização do trabalho, às mulheres, aos menores, aos comerciantes, aos industriários, aos marítimos, aos mineiros, aos ferroviários, aos bancários, às estabilidades e ao salário mínimo); a estruturação dos aparelhos de Estado para fiscalizar e garantir a aplicação destas regras (comissões mistas, Juntas de Conciliação, inspetorias regionais, Justiça do Trabalho (JT), Conselhos Regional e Nacional do Trabalho); e a positivação de normas destinadas à organização dos trabalhadores (organização sindical, sindicato único, exigência de sindicalização para propor reclamações, representação dos trabalhadores nos pleitos trabalhistas e imposto sindical). O processo culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),⁷ de 1943, que, nesse sentido, completou uma etapa fundamental na direção da constituição do trabalhador brasileiro como sujeito de direitos.

A CLT, entretanto, criou um sistema ambíguo. Se, de uma maneira, reconheceu e regulamentou os direitos sociais do trabalho; de outra, inibiu as lutas trabalhistas e sindicais por melhores condições salariais e de trabalho, manifestando

6. Mesmo antes da Proclamação da República, no período pré-abolição, a regulação estatal do uso da mão de obra livre, que convivia com a escrava, foi objeto de preocupação nos Códigos Criminal de 1830 e Comercial de 1850 e na Lei de Locação de Serviços – Decreto nº 2.827, de 17 de março de 1879. Além disso, ocorreram algumas tentativas do Estado de coordenar o processo de integração dos escravos em processo de alforria e dos alforriados, negros *recém-libertos* que, pela via dos pleitos judiciais, colocavam em debate temas relacionados à concretude de seus direitos. Após a abolição da escravatura, as tensões e as necessidades sociais de proteção ao trabalho se acentuaram. Geralmente pressionadas pela agitação grevista, diversas normas esparsas de proteção ao trabalho foram aprovadas na República Velha, com a criação, inclusive, do Departamento Nacional do Trabalho, em 1919, instituído para fiscalizar a aplicação das leis do trabalho. Ver Biavaschi (2005).

7. Decreto-Lei nº 5.452, editado em 1º de maio de 1943.

os traços das doutrinas corporativistas que a influenciaram. O corporativismo pode ser definido como um “sistema pelo qual a colaboração entre os agentes econômicos e profissionais é institucionalizada a partir dos interesses da nação, acima dos partidos políticos e dos grupos intermediários da sociedade civil” (SIQUEIRA NETO, 1998, p. 63). Neste enfoque, o conflito de classes é visto como prejudicial à ordem social, o que requer a intervenção do Estado para solucionar as disputas entre trabalhadores e empregadores. No caso brasileiro, a influência corporativista materializou-se na proibição de greves e *lock-outs*⁸ e no controle dos sindicatos pelo Estado. Os sindicatos só poderiam funcionar mediante autorização prévia (a *Carta Sindical*) e era permitido apenas um sindicato por área geográfica e categoria profissional – no caso de trabalhadores – ou atividade econômica – no caso dos empregadores –, configurando a denominada *unicidade sindical*, complementada pela contribuição financeira compulsória ao sindicato oficialmente reconhecido. Também era facultado ao governo intervir nos sindicatos e substituir suas direções. Além disso, os limites estreitos colocados à negociação coletiva tendiam a levar a resolução de conflitos para a JT.

No conjunto, tais normas impediam a ação autônoma dos sindicatos, subordinando-os à tutela estatal. O resultado foi o estabelecimento de uma estrutura que atuava longe do local de trabalho e que se ocupava mais dos dissídios coletivos e de funções assistenciais do que da contestação e da negociação dos aspectos cotidianos do processo de trabalho. Esta tendência acentuou-se mais ainda durante os períodos de autoritarismo político, em que os governos usavam o poder de intervenção para esvaziar os sindicatos de qualquer poder contestatório. Tal arranjo foi, todavia, incapaz de estabelecer uma ordem corporativa propriamente dita, dada a capacidade desigual do Estado em submeter as empresas a igual controle sob o qual colocava os sindicatos. Para Cardoso e Lage (2007, p. 15-16):

(...) o corporativismo vinculava “os sindicatos” ao Estado para controlá-los, e, por essa via, os trabalhadores representados por eles, que, ao serem enquadrados nas categorias profissionais oficialmente reconhecidas, ganhavam formalmente acesso aos direitos trabalhistas e sociais. Contudo, como a estrutura sindical impedia que os sindicatos organizassem trabalhadores nos locais de trabalho, e como a inspeção do trabalho foi sempre muito precária, uma proporção expressiva dos trabalhadores continuava vendendo sua força de trabalho num mercado muito pouco regulado na prática, porque os empresários operavam na estrita ilegalidade (...).

Consequentemente, estabeleceu-se historicamente um hiato entre a abrangência formal das normas trabalhistas e a realidade das relações de trabalho. Em primeiro lugar, porque o alcance da CLT só expandiu-se lentamente: não incluía de início os trabalhadores rurais – que eram a maioria até o fim dos anos 1950,

8. Paralisação das atividades das empresas por decisão dos empregadores ou gerentes.

e ainda representavam um terço do total em 1980. Em segundo lugar, porque ainda com a crescente urbanização e expansão do emprego na indústria, uma grande parte dos assalariados urbanos não tinha vínculo regular – com carteira assinada – e outra parcela expressiva dos trabalhadores inseria-se *por conta própria*. Isto era possível porque a rápida urbanização propiciava um grande fluxo de trabalhadores aos centros urbanos, gerando um excedente de força de trabalho que as empresas modernas não conseguiam absorver; mas também porque praticamente inexistia proteção contra o desemprego,⁹ o que permitia às empresas usar eficazmente a ameaça de demissão como mecanismo de controle do trabalho. Ao fim dos anos 1970, as taxas de rotatividade anuais, até mesmo em unidades produtivas de empresas multinacionais caracterizadas pela alta produtividade, mantinham-se entre 15% e 30% dos postos de trabalho.¹⁰

Em relação à proteção contra o desemprego, é sintomático o fato de que desde a Constituição Federal de 1946 havia a previsão de *assistência aos desempregados*, sem que isto se convertesse em qualquer medida concreta. A Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, criou a figura do auxílio ao desempregado, mas cuja abrangência tornou-se bastante restrita em função das limitações de recursos do Fundo de Amparo ao Desempregado.

Constituiu-se, então, uma divisão peculiar entre três espaços normativos das relações de trabalho no Brasil: a lei, a negociação coletiva e a discricionariedade do empregador. A legislação, embora extensa e detalhada, não abrangia igualmente todos os trabalhadores, nem era cumprida de igual forma por todos os empregadores. Não obstante, limitava sensivelmente o campo de ação organizada dos trabalhadores, o que restringia o alcance da negociação coletiva. Na verdade, boa parte dos acordos transcreviam exatamente o texto da lei, no intuito de pactuar seu cumprimento (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 21-22). Por fim, a discricionariedade dos empregadores continuou a ser bastante grande em determinados aspectos, particularmente no que se refere a contratação e demissão.

O resultado foi que o mercado de trabalho caracterizou-se por grande desigualdade salarial, alta rotatividade, predomínio de situações informais de trabalho e cobertura limitada dos direitos do trabalho, em virtude do grande número de trabalhadores autônomos e da exclusão inicial dos trabalhadores rurais e domésticos. Este modelo de regulação pública começou a ser contestado com a emergência do movimento de trabalhadores no fim dos anos 1970, que, além das

9. Deve-se reconhecer que, até 1966, a estabilidade decenal, prevista na Lei nº 62/1935 e, posteriormente, nos Arts. 477 e 492 da CLT, limitava, em alguma medida, a prática da rotatividade de mão de obra como forma de pressionar os salários para baixo. A partir de 1966, entretanto, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107/1966, tornou-se mais fácil e menos dispendioso para as empresas a demissão de empregados, possibilitando a formação e o recurso a imensas reservas flutuantes de mão de obra, às quais recorrem para rebaixar o nível salarial (IPEA, 2008).

10. Dado extraído de Humphrey (1982).

reivindicações salariais e do cumprimento das normas trabalhistas, passa a lutar pela autonomia dos sindicatos e pelo fortalecimento da negociação coletiva e da organização de trabalhadores no local de trabalho.

2.3 Constituição: o que de fato mudou?

A CF/88 implicou novidades para a estruturação do mundo do trabalho no Brasil em pelo menos três grandes aspectos. O primeiro foi a constitucionalização e a extensão dos direitos dos trabalhadores assalariados, consubstanciada no Art. 7º. O segundo foi a ruptura, ainda que parcial, com a tutela da representação sindical, na medida em que terminou com as prerrogativas do Estado de intervir nos sindicatos e autorizar o funcionamento de novas entidades de representação. O terceiro aspecto está ligado à formação de um sistema público de emprego voltado para assistir os trabalhadores desempregados, uma vez que a Constituição criou os dispositivos que deram base à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Embora todas as Constituições desde 1934 incluíssem dispositivos com garantias mínimas para os trabalhadores, a CF/88 destacou-se pelo detalhamento, ao incluir 34 incisos no seu Art. 7º. Entre estes, alguns se referem a direitos anteriormente assegurados em legislação ordinária, acolhidos pela CF/88, tais como: a aposentadoria; o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; o FGTS; o salário mínimo, nacionalmente unificado; o piso salarial proporcional a extensão e complexidade do trabalho; o 13º salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; o repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; o gozo de férias anuais remuneradas, entre outros. Mas os avanços na regulação pública do trabalho não se restringiram à constitucionalização dos direitos que já estavam garantidos via legislação ordinária. A CF/88 também:

- Ampliou o prazo da licença-maternidade de 90 para 120 dias.
- Instituiu a licença-paternidade.
- Estipulou o acréscimo de um terço do salário normal à remuneração de férias.
- Instituiu adicionais salariais, especialmente de penosidade.
- Garantiu o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de 30 dias.
- Ampliou a remuneração mínima das horas extras de 120% para 150% do salário normal.
- Reduziu a jornada semanal máxima de 48 para 44 horas.
- Aumentou a multa por dispensa sem justa causa de 10% para 40% do montante devido do FGTS.

- Garantiu a estabilidade no emprego da mulher gestante.
- Determinou a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.
- Garantiu a estabilidade do trabalhador eleito para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa), o que antes só era assegurado ao dirigente sindical.

Tão importante quanto a constitucionalização e a extensão dos direitos dos trabalhadores foi o fato de que estes constaram do capítulo referente a direitos e garantias fundamentais, e não do da ordem social e econômica, como nas Constituições anteriores. Este fato denota uma mudança de percepção a respeito da natureza das garantias trabalhistas, transitando de um instrumento de enquadramento das relações de trabalho para um conjunto de direitos inalienáveis do trabalhador, independentemente da vontade do Estado ou do legislador ordinário.¹¹

Ressalte-se que, além de expandir os direitos dos trabalhadores assalariados, a Constituição também diminuiu as assimetrias entre os trabalhadores, ao equiparar explicitamente os trabalhadores urbanos e rurais, assim como os trabalhadores permanentes e avulsos. No caso dos trabalhadores domésticos, porém, não houve equiparação total, permanecendo estes privados do direito ao seguro-desemprego, ao FGTS, à remuneração adicional por trabalho noturno, ao salário-família e ao seguro contra acidentes de trabalho.¹²

A importância da Constituição não se esgota, contudo, nas garantias que manteve e expandiu de forma explícita. À medida que a Carta constitucional também abria a possibilidade de expansão e atualização destes direitos por meio da negociação coletiva entre trabalhadores e empresas, as garantias contidas no Art. 7º representariam, a princípio, um patamar mínimo e comum a todos os trabalhadores.

Apesar disso, o resultado final da Constituinte esteve longe de responder a todos os anseios do movimento de trabalhadores na época. No referente à jornada de trabalho, a proposta inicial que constava no anteprojeto previa a redução para 40 horas semanais. A redução foi menor e acompanhou o resultado obtido nas greves ocorridas nos anos anteriores.

11. A importância da inclusão dos direitos dos trabalhadores entre os *direitos e garantias fundamentais* é ilustrada pelo fato de que, para determinada corrente, isto lhes confere *status* de cláusula pétrea, ou seja, são direitos intocáveis que formam o núcleo da Constituição. Neste sentido, conforme afirma o Art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88, não serão objeto de deliberação a proposta de emenda que tenha o escopo de abolir tais direitos e garantias individuais. Existem autores, entretanto, que alegam que os direitos elencados no Art. 7º não fazem parte dos direitos e das garantias individuais dispostos no Art. 5º, não gozando, portanto, da proteção contida no Art. 60.

12. A partir de fevereiro de 2001, uma Medida Provisória (MP) – posteriormente convertida na Lei nº 10.208 – criou a possibilidade das(os) empregadas(os) domésticas(os) terem acesso ao FGTS e ao seguro-desemprego; porém, condicionou este acesso à decisão facultativa do empregador recolher a contribuição ao FGTS.

Da mesma forma, foram derrotadas propostas referentes à garantia contra demissão imotivada e ao direito de greve. No primeiro caso, o Art. 7º manteve a ideia de que a proteção contra a demissão arbitrária limita-se à indenização – que, por sua vez, estaria consubstanciada na multa aplicada sobre o valor do FGTS. Com exceção da majoração do valor da multa, tal arranjo é idêntico ao disposto pela reforma de 1966, que extinguiu a estabilidade para os trabalhadores com mais de dez anos de serviço. O texto constitucional não incluiu nenhuma limitação expressa ao poder de demitir das empresas, o que na prática permitiu que altas taxas de rotatividade e oscilação dos empregos continuassem a se verificar.

No segundo caso, a limitação não adveio estritamente do texto constitucional, mas da legislação posterior e da interpretação desta pelo Poder Executivo e pela JT. O Art. 9º assegurou o direito de os trabalhadores entrarem em greve no momento e pelo motivo que considerassem oportuno, afastando, assim, qualquer julgamento quanto ao *mérito* deste direito; as únicas ressalvas foram a manutenção de serviços essenciais à comunidade e a responsabilidade legal por *abusos*. Fechou-se, portanto, a possibilidade de declarar uma greve *ilegal*, como antes. Porém, a Lei nº 7.783/1989, aprovada oito meses após a Constituição, embasou um entendimento bastante restritivo do texto constitucional. Entre outras disposições, continha a previsão de que se pudesse declarar uma greve como *abusiva* caso se mantivesse a paralisação após uma decisão da JT, além de uma definição um tanto ampla de *serviços essenciais* para incluir também a manutenção de bens, máquinas e equipamentos deterioráveis, bem como os fundamentais para a retomada de atividades da empresa após a greve. Por fim, manteve a necessidade de comunicação prévia de 72 horas. Em suma, a lei expôs uma série de ressalvas ao exercício do direito de greve, indo além do que a Constituição havia estipulado e reafirmando limitações típicas do ordenamento anterior, vigente durante a ditadura militar.

No que tange à representação coletiva, embora o Art. 8º se comprometesse com a liberdade sindical, mantinha igual estrutura a criada pela legislação dos anos 1930, subsistindo os dispositivos referentes à unicidade sindical e à contribuição compulsória. Gerou-se, a partir de então, uma situação esdrúxula, pela qual a criação de sindicatos é livre, no sentido de não depender mais de autorização prévia do Ministério do Trabalho (MTb) – hoje Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) –, mas continua sendo vedado caso já exista uma entidade representando a categoria naquela base territorial. Assim, a criação de novos sindicatos ocorreu pela fragmentação de categorias profissionais, o que em muitos casos apenas acentuou a falta de representatividade das entidades e multiplicou conflitos de *jurisdição*.

A Constituição produziu um avanço quanto ao instituto da substituição processual, previsto no inciso III do Art. 8º. Este dispositivo permite aos sindicatos representar os trabalhadores individuais na defesa dos direitos e dos interesses coletivos

e individuais em processos administrativos e judiciais. Constitui-se, portanto, em um instrumento que amplia as prerrogativas do sindicato ao favorecer a *coletivização* das ações. Não obstante, a substituição processual teve seu alcance restrito durante anos por conta de uma interpretação do Tribunal Superior do Trabalho (TST), expressa no Enunciado nº 310, que admitia a substituição processual apenas para os associados e em alguns tipos de ações. Este enunciado só foi cancelado em 2005.

No que se refere à proteção aos desempregados, a Constituição instituiu dois elementos vitais para a formação de um sistema público de emprego. O primeiro foi incluir o seguro-desemprego aos direitos sociais dos trabalhadores expressos no Art. 7º. Apesar de a Constituição de 1946 já prever a assistência ao desempregado como um preceito da legislação trabalhista, tal fato nunca havia se traduzido em um programa abrangente. Ao torná-lo um direito e integrá-lo, no Art. 201, aos demais benefícios da Previdência Social, a CF/88 contribuiu para tornar o seguro-desemprego mais do que uma mera intenção.

Decorre disso a importância do segundo elemento – o financiamento. A primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador desempregado foi feita apenas em 1965, com a Lei nº 4.923; no entanto, seu alcance acabou por ser muito limitado pela falta de recursos suficientes e da restrição de critérios de acesso (CARDOSO JR. *et al.*, 2006). Em fevereiro de 1986, no âmbito do Plano Cruzado, o governo federal instituiu um programa de seguro-desemprego, mas ainda sem descrever uma fonte específica de recursos, e mais uma vez adotando critérios restritivos que se traduziam em baixa cobertura. O Art. 239 da CF/88 estipulou que a arrecadação das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), em vez de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador, passaria a financiar o programa do seguro-desemprego e do abono salarial, este último restrito aos trabalhadores que tivessem recebido até dois salários mínimos mensais no ano anterior. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação destas contribuições seria destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Posteriormente, a Lei nº 7.998/1990 criou o FAT, cujas receitas viriam não apenas das contribuições mencionadas, mas também dos retornos dos empréstimos feitos com seus recursos. Além disso, esta lei permitiu que o FAT financiasse não apenas o pagamento dos benefícios, mas também os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Em conjunto, a elevação do seguro-desemprego à condição de direito e a constituição do FAT lançaram a base para a formação do sistema público de emprego do Brasil na sua atual arquitetura.

Houve também dispositivos que, apesar de constarem no texto constitucional promulgado, não foram regulamentados, permanecendo inócuos até hoje. É o caso da previsão contida no Art. 11, acerca da representação direta de trabalhadores

junto a empresas com mais de 200 empregados. Salvo alguns acordos no setor automotivo, este mecanismo não saiu do papel. O mesmo fato aconteceu com o inciso XXVII, do Art. 7º, que assegura aos trabalhadores “proteção em face da automação, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Até mesmo um dispositivo bastante concreto como a cobrança de uma contribuição adicional para as empresas cuja taxa de rotatividade excedesse a do setor, prevista no Art. 239, § 4º, nunca entrou em vigor em função da ausência de uma lei complementar (LC).

Portanto, de modo geral, a Constituição promoveu avanços importantes na direção da regulação pública do trabalho. Entretanto, tais avanços foram limitados no sentido de modificar os três aspectos da regulação do trabalho vigente no Brasil. Tornou os sindicatos livres do controle do Estado, mas manteve a estrutura sindical herdada da Era Vargas, além de várias restrições ao direito de greve. Em consequência, a normatização das relações de trabalho não assumiu um desenho mais pactuado e marcado pela negociação coletiva; ao contrário, permaneceu marcada pela ausência dos sindicatos no local de trabalho, pelo descumprimento disseminado da legislação trabalhista e pelo crescente número de litígios judiciais. Sem dúvida, a CF/88 criou os elementos para a configuração de um sistema público de emprego,¹³ mas não colocou limites à demissão arbitrária; o desemprego recorrente continuou a ser a regra para a maioria dos trabalhadores assalariados. Por fim, equiparou trabalhadores rurais e urbanos e ampliou os direitos dos domésticos, mas não tratou das questões relacionadas à existência de um amplo contingente de trabalhadores autônomos à margem das relações assalariadas – por exemplo, como garantir para estes condições mínimas de seguridade. Nesse sentido, as mudanças trazidas pela Constituição não foram plenamente capazes de propiciar uma ruptura com o legado histórico das relações de trabalho, nem tampouco criaram para o universo de trabalhadores um anteparo contra as vicissitudes do mercado de trabalho. A regulação pública continuaria frágil nos anos seguintes e, portanto, incapaz de assegurar os direitos do trabalho ao conjunto dos trabalhadores, enquanto se fortalecia o movimento de flexibilização que questionaria grande parte desta regulação.

3 O PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE: PROPOSTAS DE REFORMA E FLEXIBILIZAÇÃO

Conforme destacado na seção anterior, a CF/88 representa, de forma geral, um avanço na direção da regulação pública do trabalho no Brasil. O que não significa, entretanto, que não tenham sido incluídos ao texto constitucional dispositivos contrários a este objetivo. Dos embates políticos experimentados na Assembleia Constituinte, não saíram teses vencedoras e perdedoras, mas um pacto possível, no contexto de luta pela redemocratização do país.

13. Isso não significa que esse sistema seja efetivo; na verdade, sua formação tardia – tomando como exemplo os sistemas públicos de emprego dos países centrais criados em época de pleno emprego – e incompleta – centrando-se no pagamento de benefícios – implicou severos limites à sua efetividade. A este respeito, ver Cardoso Jr. *et al.* (2006).

Como resultado, logo após a promulgação da Constituição, as disputas políticas em torno do arcabouço normativo trabalhista continuaram. Os embates entre os sindicalistas, o empresariado e o governo, entre outros atores relevantes, giraram em torno da interpretação, da regulamentação e, até mesmo, da reforma do texto constitucional. Segundo a crítica que conquistou maior poder de vocalização na mídia, a excessiva proteção ao trabalhador conferida pela CF/88 estava na contramão da tendência flexibilizadora que imperava nos países centrais, o que elevava demasiadamente o custo do trabalho no Brasil e comprometia a competitividade dos produtos nacionais no exterior. Forças políticas mais à esquerda, por sua vez, argumentavam que a consagração do princípio da liberdade sindical e a eliminação dos mecanismos de intervenção na vida política e administrativa dos sindicatos não foram suficientes para romper definitivamente com os fundamentos do modelo sindical até então vigente. Lutavam, assim, por um regime de efetiva liberdade sindical, apoiada em sólida legislação de sustento.

Aos embates existentes desde a década de 1980, somaram-se novas ou renovadas disputas no contexto das grandes transformações econômicas que ocorreram ao longo da década de 1990 no país. O fortalecimento da integração da economia brasileira à ordem mundial capitalista, concretizada por meio de um abrupto processo de abertura comercial e financeira,¹⁴ impactou significativamente a estrutura produtiva brasileira. De uma perspectiva, expôs o setor produtivo nacional, especialmente a indústria, a uma concorrência predatória, o que provocou o fechamento e a desnacionalização de parte do aparelho produtivo. De outra, alavancou um intenso processo de reestruturação produtiva nas empresas que se mantiveram instaladas no Brasil, centrado na incorporação de tecnologias e desenhos organizacionais flexíveis e no enxugamento da mão de obra. Neste novo cenário, o discurso de que a modernização da regulação das relações de trabalho havia tornado-se imperativo foi rapidamente obtendo espaço no governo e em diversos setores da sociedade, fortalecendo a pressão do empresariado nacional pela flexibilização da legislação trabalhista.

Assim, se durante a Assembleia Constituinte o clima de redemocratização foi favorável à regulação pública do trabalho, após a promulgação da nova Carta, e antes que muitos destes direitos fossem regulamentados, intensificou-se uma reação conservadora com o objetivo de ampliar o grau de flexibilidade das relações de trabalho no Brasil. Diante desta ofensiva, as lideranças políticas resistentes ao ideário da flexibilização passaram a adotar uma estratégia defensiva apegada aos avanços conquistados pela CF/88 e evitando retrocessos.

14. A acelerada abertura comercial ocorreu via redução de barreiras não tarifárias – por exemplo, a revogação do Anexo C, lista com milhares de produtos proibidos de ser importados em razão da produção de similares pelas empresas nacionais – e tarifárias – as tarifas médias de importação caíram de 41%, em 1988, para 14,2%, em 1994. Com relação à abertura financeira, Carneiro (2002) indica também dois principais mecanismos: o aumento da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos, que se traduz em mais facilidade com que são permitidas as entradas e as saídas de capitais de não residentes e residentes e a desnacionalização do sistema bancário.

De forma geral, a reação conservadora contou com a participação ativa e decisiva do Poder Executivo federal, que, por meio de instrumentos normativos dos mais diversos, capitaneou as tentativas de flexibilizar a legislação trabalhista. Entretanto, tal processo não foi isento de ambiguidades e resistências por parte dos mais variados atores relevantes. Adesões e tensões foram verificadas no âmbito dos sindicatos dos trabalhadores e patronais, das associações de advogados, procuradores e magistrados do trabalho e, até mesmo, da burocracia do MTE.

Como resultado, parece evidente que houve nos últimos 20 anos um afrouxamento das amarras que regulam a relação capital – trabalho no Brasil, ampliando o poder das empresas na determinação das condições de uso, contratação e remuneração do trabalho. Há de se mencionar, entretanto, que as permanentes reações e tensões limitaram o alcance das medidas de flexibilização pretendidas, tendo-se praticamente mantido intocado o texto constitucional.

Efetuada esta breve introdução, a subseção 3.1 resgatará a discussão teórica ocorrida ao longo dos anos 1990 e 2000 em torno da flexibilização das relações de trabalho, com o objetivo de situar o leitor no debate. A subseção 3.2 recuperará a história recente sobre as inúmeras tentativas – frustradas ou não – de reformas gerais ou pontuais no modelo de relações de trabalho brasileiro, em um esforço de contextualizá-las no cenário político-econômico. Por fim, a subseção 3.3 discutirá as mudanças mais significativas na direção da flexibilização trabalhista, evidenciando que apesar de as medidas terem sido pontuais, estas alteraram decisivamente o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

3.1 Perspectivas acerca da flexibilização

3.1.1 A perspectiva pró-flexibilização

Segundo a visão que se tornou predominante no período pós-Constituinte, as grandes transformações econômicas ocorridas no Brasil na década de 1990 tornaram imperiosa uma série de reformas, entre estas, a trabalhista. O Brasil estava se inserindo no mundo globalizado. Para alcançar uma integração com o resto do mundo em posição favorável, precisaria modernizar suas instituições, regulamentações e formas de intervenções no mercado de trabalho. Estas mudanças deveriam aumentar a eficiência de nossa economia, assegurando ganhos de produtividade essenciais para a concretização do potencial de desenvolvimento do país.

O diagnóstico era de que o sistema de relações de trabalho brasileiro era obsoleto e representava um obstáculo ao processo de desenvolvimento. Como crítica geral, argumentava-se que a base do código trabalhista – a CLT de 1943 – tem como princípio básico um Estado benevolente, que regula quase todos os aspectos

das relações de emprego, permitindo pouco espaço para as negociações entre trabalhadores e empregadores. Isto tornaria o mercado de trabalho pouquíssimo flexível diante de condições específicas, acarretando ineficiência, baixos níveis de produtividade e perda de competitividade sistêmica.

Para os defensores dessa perspectiva, a estabilização dos preços pós-Plano Real ampliou ainda mais a rigidez do mercado de trabalho. A inflação era um instrumento que mantinha os salários reais flexíveis, facilitando ajustes por parte dos empregadores em resposta às contrações econômicas. Quando tal canal de ajuste ficou mais estreito, empregadores tiveram que responder a conjunturas desfavoráveis eliminando empregos, uma vez que reduções de salários nominais não são permitidas pela legislação trabalhista brasileira, salvo disposto em acordo ou convenção coletiva.

Assim, no novo contexto econômico, a capacidade de geração e manutenção de postos de trabalho pela economia foi atribuída, cada vez mais, à necessidade de adoção de uma flexibilização da legislação trabalhista, favorecendo a livre negociação entre capital e trabalho. Segundo os defensores deste modelo de regulação do trabalho, apenas de tal forma garantir-se-ia um ambiente favorável ao investimento privado, encurtando a transição do país para uma economia aberta e competitiva. A degradação dos resultados do mercado de trabalho na década de 1990 seria indicativa da inadequação das normas vigentes e da urgência cada vez maior da Reforma Trabalhista.

Um dos principais pontos levantados pelos defensores da flexibilização diz respeito à magnitude dos encargos sociais existentes no Brasil. Na verdade, a discussão sobre os encargos sociais e a proporção que representam da folha de pagamento das empresas é bastante controversa. Segundo Cacciamali (1993, p. 13), os conceitos de encargos sociais são tão díspares que, dependendo da ótica do observador, justificam conclusões que indicam pesos entre 20% e 215% dos salários. Estas diferenças de valores dizem respeito a diferentes conceitos que os autores utilizam não só sobre o que é considerado encargo, mas também sobre o que é considerado salário.¹⁵ De todo modo, desconsiderando tais divergências, o argumento comumente utilizado pela corrente pró-flexibilização é o de que o peso dos encargos sociais no Brasil é excessivo, além de inflexível no caso de conjunturas desfavoráveis.

15. Esquemáticamente, autores que concluem que o percentual de encargos sociais no Brasil é elevado consideram como salário apenas a remuneração recebida pelas horas efetivamente trabalhadas. Assim, a base de cálculo exclui do salário contratual a parte relativa ao descanso semanal remunerado, aos dias de férias e feriados, ao 13º salário, aos dias de afastamento por motivos de doença pagos pelas empresas, ao aviso prévio e à despesa por rescisão contratual, considerando todos estes itens como encargos sociais. Já os autores que se opõem à interpretação entendem que salário é a remuneração total recebida integral e diretamente pelo trabalhador como contraprestação pelo seu serviço ao empregador, incluindo o salário contratual recebido mensalmente, as férias, o 13º, um terço de férias, o FGTS e o salário recebido eventualmente como verbas rescisórias. Nesta visão, os encargos sociais restringem-se, portanto, às contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos pagas pelas empresas que não se revertem em benefício direto e integral do trabalhador: Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS), salário-educação, seguro contra acidentes do trabalho e contribuições repassadas ao Serviço Social da Indústria (Sesi)/Serviço Social do Comércio (SESC)/Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)/ Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC),/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)/Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (DIEESE, 2006).

Para Pastore (1994), por exemplo, o peso dos encargos sociais atinge 102% do salário. Camargo (1996), outro representante da vertente de pensamento pró-flexibilização, afirma que os custos não salariais correspondem a aproximadamente 90% do salário total de um trabalhador. Frente a esta realidade, as empresas teriam duas opções: ou uma atitude conservadora na criação de novos postos de trabalho ou a alternativa de utilização de mão de obra informalmente contratada. Em outras palavras, a legislação trabalhista vigente seria responsável por uma restrição à geração de empregos e pelo avanço da informalidade no mercado de trabalho.

Ademais, os mais prejudicados pela legislação trabalhista seriam justamente os trabalhadores mais desfavorecidos. Isto porque quanto mais baixa a produtividade do trabalhador, mais onerosa seria a legislação para o empregador. Para trabalhadores com produtividades relativamente altas, a legislação não seria tão problemática, uma vez que os empregadores podem ajustar o nível salarial de forma que o valor total da remuneração – salário mais benefícios não salariais – seja apropriado.

Esse argumento também é levantado para destacar as supostas ineficiências causadas pela política de salário mínimo. Ao estabelecer um patamar mínimo de remuneração para o mercado de trabalho, o governo estaria prejudicando os trabalhadores cuja produtividade do trabalho não garante o pagamento de um salário mínimo acrescido dos benefícios não salariais. Sob tais circunstâncias, estes trabalhadores seriam cada vez mais compelidos a entrar no mercado informal. De acordo com Camargo, como o contrato legal não pode estipular uma remuneração inferior ao salário mínimo, quando o salário de mercado está 1,9 aquém do salário mínimo, a rigidez do salário nominal tem idêntico efeito para os custos reais de mão de obra; “assim, o único meio de tornar flexíveis esses custos é através de contratos de trabalho ilegais” (1996, p. 19).

Nesse sentido, o mercado informal representaria o dinamismo do mercado de trabalho caso este não fosse sufocado pela rigidez das leis e das instituições que o regulam. Se o salário mínimo é estabelecido em níveis acima do equilíbrio, estas leis seriam simplesmente ignoradas pelo mercado informal. Similarmente, se a jornada semanal de trabalho for especificada em número de horas irrealisticamente baixa, empregadores e trabalhadores concordariam em aumentá-la, anulando o efeito da lei. Se os impostos sobre a folha de pagamento são estabelecidos em níveis altos, e se os programas que estes financiam forem mal desenhados, trabalhadores e empregadores *conspirariam* para evitar pagá-los. Assim, um dos resultados de normas inadequadas é uma capacidade insuficiente de fazê-las valer, o que alimentaria o mercado de trabalho ilegal, não regulado ou informal (AMADEO; GILL; NÉRI, 2000).

Néri (2006, p. 20) é ainda mais incisivo sobre o efeito negativo dos encargos sobre a folha de pagamento sobre a formalidade. Em suas palavras:

A informalidade é mais freqüente e crônica do que o desemprego. Do ponto de vista individual, o desemprego é, na média, uma crise passageira. O aviso prévio, o FGTS e o seguro-desemprego amenizam os efeitos de curto prazo da perda de emprego formal. Por outro lado, não existe “seguro-informalidade”, ou nada parecido. Na verdade, a informalidade constitui o “colchão” que alivia choques trabalhistas adversos naqueles que não podem se dar ao luxo de ficar buscando uma ocupação melhor. (...) A própria estrutura de custos e benefícios associados à legislação trabalhista e previdenciária levam a informalidade como modalidade de evasão fiscal. Essa informalidade voluntária deve ser combatida com a incorporação de incentivos “corretos” na legislação que incentivem a formalização.

Outro motivo para o alto grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro seria que os trabalhadores não percebem – corretamente, segundo Camargo – uma ligação direta entre a contribuição presente e os benefícios a ser auferidos no futuro. Para o autor, a contribuição para a Seguridade Social poderia, em princípio, reverter em benefício do trabalhador, quando este se aposentasse. Além disso, o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) poderia limitar-se apenas aos trabalhadores formais e suas famílias. Entretanto, a partir da CF/88, seu acesso tornou-se universal e todos os trabalhadores passaram a ter direito a uma pensão mínima de um salário mínimo ao atingirem 65 anos de idade, independentemente de terem contribuído para o sistema ou não. Como consequência, no caso dos trabalhadores que recebem algo próximo do salário mínimo, a contribuição previdenciária de cada trabalhador converteu-se em um imposto sobre a renda.

Pelos cálculos de Camargo, aproximadamente 35% do custo da mão de obra não revertem diretamente para o trabalhador ou para o empregador. Dessa forma, há um incentivo para que ambos deixem de cumprir a legislação e dividam esta diferença entre si. Assim, se o contrato não for assinado, o empregador não só pode pagar um salário mais alto ao trabalhador, como ainda ter um custo mais baixo de mão de obra.

Trabalhadores poderiam, ainda, optar pela informalidade porque esta situação, supostamente, permitiria maior independência, por exemplo. Este argumento é particularmente utilizado para o caso da inserção das mulheres no mercado de trabalho, que vem crescendo significativamente desde a década de 1970. Entende-se que as mulheres procuram com alguma frequência empregos mais flexíveis, de tempo parcial, menos orientados para a construção de uma carreira, o que lhes permitiria não descuidar das responsabilidades domésticas. Como a atual legislação trabalhista não oferece ensejo para que alguns direitos sejam negociados – nem mesmo por mútuo consentimento –, a estratégia para estes casos também seria a informalidade.

A atuação da JT também é alvo de críticas por parte dos autores pró-flexibilização. De forma geral, argumentam que além de as leis trabalhistas terem um viés pró-trabalhador, este órgão o reproduz em seus processos e veredictos. O que estimula trabalhadores a procurarem demasiadamente os tribunais para resolverem conflitos trabalhistas, principalmente porque o trabalhador não precisa pagar os custos judiciais e, também, porque o ônus da apresentação de provas é dos empregadores.

A utilização excessiva das vias judiciais, entretanto, impõe para esses autores custos diretos e indiretos aos usuários. Os custos diretos dos litígios mais frequentes são as taxas pagáveis ao Estado e aos advogados, que são suportados pelas empresas. Entre os custos indiretos, argumenta-se que o litígio frequente implica que os custos de mão de obra, no que se refere ao pagamento futuro de multas e honorários advocatícios, são sempre incertos para os empregadores. Tal intervenção do Judiciário, portanto, criaria ambiguidades futuras, exacerbando o problema da incerteza sobre os custos totais do trabalho. Frente à incerteza, os empregadores tornar-se-iam mais cautelosos na contratação de novos trabalhadores, aumentando a triagem e os custos de contratação (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2002).

Camargo também enxerga incentivos para que o trabalhador, quando demitido, acione o empregador na JT. Segundo o autor, é por isso que, enquanto permanece empregado, o trabalhador aceita as condições de serviço estipuladas pelo empregador, inclusive quando não as considera justas. Transcorrido algum tempo, se é demitido ou acha que pode encontrar um novo emprego com facilidade, força a demissão e entra com uma ação contra o empregador na JT. Na audiência de conciliação, o empregador apresenta sua contraproposta. Como o processo é demorado, o trabalhador é incentivado a negociar com o empregador e a aceitar uma contraproposta, ainda que esta não satisfaça todos os requisitos legais do contrato de trabalho. Por sua vez, é comum também que trabalhadores inflacionem seus pedidos, já prevendo que alguns direitos não serão garantidos pela negociação.

O resultado é que a maioria das ações encerra-se na fase da conciliação, nunca indo a julgamento, até mesmo quando as condições mínimas de trabalho previstas em lei não são garantidas, já que podem ser negociadas pelo processo descrito. Ou seja, o empregador também tem forte incentivo para desrespeitar as leis e/ou cláusulas do contrato de trabalho, uma vez que sabe que, quando acionado na justiça, poderá pagar apenas uma fração do custo total por meio da negociação.

Portanto, esses autores defendem que as instituições e as normas trabalhistas criam um incentivo para que os empregadores somente paguem os direitos do trabalhador diante da justiça, e os trabalhadores desejem ser demitidos para receber

pelo menos parte destes direitos. Ou seja, a despeito do grande volume de normas e restrições previstas pelo arcabouço normativo trabalhista, as relações de trabalho no Brasil seriam, ainda assim, negociáveis. O problema seria que o local de negociação é a vara do trabalho, após a demissão do empregado, e não o local de trabalho, enquanto o empregado ainda está trabalhando.

Essa situação reduz, portanto, o tempo da relação de trabalho, desincentivando investimentos em capital humano por parte dos empregadores e trabalhadores. Neste sentido, o alto grau de rotatividade da força de trabalho brasileira não seria uma expressão da flexibilidade do mercado de trabalho – como argumentam os grupos contrários às medidas de flexibilização –, mas um sintoma do baixo nível de investimento em capital humano (AMADEO; GILL; NÉRI, 2000).

Duas importantes instituições reforçariam ainda mais essa alta rotatividade da mão de obra no Brasil: os mecanismos de seguro-desemprego e indenização por afastamento do emprego. No caso do primeiro, patrão e empregado podem entabular negociações para que este último seja demitido do emprego com carteira e readmitido ilegalmente pelo mesmo empregador, ou por outro, sem a assinatura do contrato de trabalho, durante o período em que estiver recebendo o seguro. Assim, como os instrumentos de fiscalização do referido tipo de fraude são praticamente inexistentes no país, o trabalhador receberia o salário do empregador e o benefício, enquanto o empregador eximir-se-ia de pagar as contribuições sociais.

No caso da indenização por afastamento do emprego, são três os principais direitos a que os trabalhadores têm por ocasião da rescisão. Em primeiro lugar, devem ser avisados sobre a rescisão com um mês de antecedência, recebendo salário integral e dispondo de duas horas diárias para procurar outro emprego (aviso prévio). Em segundo lugar, o trabalhador pode sacar o valor depositado na sua conta do FGTS, para a qual o empregador contribui com 8% do salário por mês, com taxa de rendimento de 3% garantida pelo governo. Além disso, se a rescisão ocorreu sem justa causa, o empregador deve pagar uma indenização ao trabalhador correspondente a 40% do total dos depósitos realizados na conta do FGTS durante o contrato de trabalho.¹⁶ Assim, segundo documento do Banco Mundial e Ipea (2002, p. 36), “os trabalhadores respondem a esses incentivos da mesma forma que qualquer pessoa racional o faria: eles induzem demissões após o acúmulo desses direitos rescisórios”. Isto porque “a rescisão nem sempre é uma tragédia. Em boas condições econômicas, pode até ser uma verdadeira benção”.

16. A partir de 28 de setembro de 2001, a indenização a título de multa rescisória nas dispensas sem justa causa elevou-se de 40% para 50%, das quais 40% mantiveram-se direcionadas ao empregado demitido e 10% passaram a ser contribuição social. Tal alteração da multa rescisória efetuou-se pela Lei nº 110/2001, de 11 de junho de 2001, e pelo Decreto nº 3.914, de 11 de setembro de 2001, que objetivaram estabelecer as condições de financiamento para o pagamento das importâncias devidas aos trabalhadores pela não aplicação correta dos índices inflacionários nos anos dos Planos Verão e Collor I.

Portanto, combinados, esses mecanismos representam uma gratificação por demissão, que estimulam a rotatividade. Camargo afirma também que seria de se esperar que os trabalhadores forcem sua demissão, ou tentem negociá-la com os empregadores, em períodos de crescimento econômico, para receber a gratificação. Como os empregadores sabem que isto ocorrerá, não investem no treinamento e na qualificação de sua mão de obra, pois o risco de perder o investimento em função do afastamento do empregado é muito alto.

A partir desse diagnóstico geral do funcionamento das instituições e do mercado de trabalho, são muitas as proposições de reformas oferecidas pelos autores que defendem a flexibilização das relações de trabalho. De forma geral, estas objetivam tornar o mercado de trabalho menos rígido, de modo a evitar constrangimentos à geração de empregos. Pretendem, ainda, reduzir, ou, até mesmo, inverter os incentivos à rotatividade e à informalidade criados para trabalhadores e empregadores. Concretamente, todas as medidas que facilitam a contratação e a demissão, flexibilizam a jornada de trabalho e a remuneração, além da desoneração da folha de pagamento, dirigem-se ao encontro dos objetivos de modernização da legislação trabalhista, segundo a concepção de modernização defendida por estes autores. Propostas para a desvinculação do acesso ao FGTS da demissão do trabalhador, ou, até mesmo, o fim deste fundo, aparecem recorrentemente também, assim como o constante ataque à política de salário mínimo nacional, conforme aparece na citação a seguir, do Banco Mundial e Ipea (2002, p. 33-34):

Para o Brasil, a melhor forma de ajudar os segmentos mais fracos da população é reduzir progressivamente essas imposições (salário-mínimo e benefícios não-salariais). É necessário coibir os aumentos do salário-mínimo e reduzir gradualmente os benefícios não-salariais exigidos por lei. (...) As imposições mínimas são muito altas. Restringir essas imposições seria a forma mais certa de reduzir a informalidade entre os hipossuficientes, mitigar os litígios trabalhistas e elevar a produtividade, o emprego e a estabilidade.

Questão-chave e comum em todas as proposições pró-flexibilização diz respeito à possibilidade de prevalência do negociado sobre o legislado. Para tal vertente de pensamento, a negociação de direitos individuais por empresas por meio de contratos coletivos estimularia as negociações no local de trabalho, permitiria ajustes da situação do trabalho de acordo com a realidade de cada empresa e da conjuntura econômica e promoveria a transferência da negociação dos direitos individuais dos trabalhadores da JT para a empresa. Segundo Camargo (1996, p. 43), o objetivo da mudança seria

(...) aumentar o controle do trabalhador sobre o seu emprego e criar incentivos para que as negociações ocorram no local de trabalho, enquanto a relação de trabalho está em andamento, e não na Justiça do Trabalho, depois que a relação já foi rompida, pela demissão do trabalhador.

O documento do Banco Mundial e Ipea (2002, p. 31) retrata muito bem a centralidade desta medida para os adeptos da flexibilização das relações trabalhistas:

A proposta mais séria surgida nos últimos tempos para tornar o mercado de trabalho brasileiro mais flexível é a recente iniciativa de permitir que acordos coletivos suplantem as disposições da CLT. Em termo simples, a proposta autorizaria os sindicatos a negociar condições salariais e de emprego “independentemente”, ou seja, sem os obstáculos impostos pelo código trabalhista em relação ao contrato individual de trabalho e sem as limitações presentes em seus próprios acordos anteriores. O objetivo dessa proposta é fazer os contratos refletirem condições específicas da empresa empregadora, desobrigando as empresas e os trabalhadores de seguir o modelo rígido e geral do salário-mínimo.

3.1.2 A perspectiva contrária à flexibilização

No outro polo do debate estão os autores que acreditam que avanços na direção da flexibilização das relações de trabalho, em vez de elevar a produtividade, o emprego e a estabilidade, acentuam a precariedade do mercado de trabalho brasileiro. Para eles, as relações empregatícias no país já são bastante flexíveis, o que se expressa nas altas taxas de rotatividade da mão de obra e no grande poder do empregador de determinar as condições de uso, de contratação e de remuneração do trabalho. Como crítica geral, esta vertente de pensamento argumenta que as proposições pró-flexibilização são fundamentadas em concepção bastante restrita do funcionamento do mercado de trabalho. Esta concepção enfatizaria muito as interações entre demanda e oferta de trabalho, como se os chamados *desequilíbrios* fossem circunscritos a tal órbita, e não expressão de problemas mais gerais do padrões de desenvolvimento econômico e social estabelecidos.

Nesse sentido, muito mais importante que discutir a respeito do peso dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos, seria compreender que os fatores inibidores do aumento do emprego estão associados a condições macroeconômicas que bloqueiam ou adiam as decisões de investimento, tais como: altas taxas de juros, apertos monetário e fiscal, ausência de políticas setoriais consistentes e ambiente de incerteza econômica. O incentivo à geração de empregos, assim, perpassa a criação de um ambiente propício ao investimento produtivo, como taxas de juros baixas e diretrizes claras de políticas industrial, agrícola, cambial e creditícia.

Nessa perspectiva, a degradação dos resultados do mercado de trabalho ao longo dos anos 1990 indicaria que o novo modelo de desenvolvimento econômico seguido pelo país a partir dessa década foi responsável por uma persistente incapacidade de o país manter taxas expressivas e continuadas de investimento, o que justificaria o fraco desempenho da economia e do mercado de trabalho brasileiro. Resta analisar, portanto, que elementos do novo modelo de desenvolvimento teriam limitado tão decisivamente a capacidade de a economia de gerar empregos.

A adoção de uma política monetária restritiva ao longo das duas últimas décadas – caracterizada pelas elevadas taxas de juros como mecanismo de combate à inflação e de atração de aplicações financeiras externas – seria o elemento central explicativo do mau desempenho da economia e do mercado de trabalho nesse novo modelo de desenvolvimento. Entretanto, o problema não se findaria nisto. Pochmann e Borges (2002, p. 20-25) argumentam que quatro principais elementos constitutivos do novo modelo de desenvolvimento econômico foram responsáveis pela deterioração do mercado de trabalho no período: *i)* as alterações na composição da demanda agregada; *ii)* a natureza da reinserção externa; *iii)* o processo de reestrutura empresarial; e *iv)* o padrão de ajuste do setor público brasileiro.

No primeiro caso, os autores destacam que a condução do novo modelo econômico repercutiu negativamente sobre a demanda agregada, por meio da revisão da função do Estado na economia – racionalização do gasto e privatização do setor público estatal – e das desregulamentações financeira, econômica e comercial. Assim, até mesmo no período de recuperação econômica (1993-1997), estimulado pela forte ampliação das importações, do investimento externo e dos endividamentos interno e externo, as condições foram insuficientes para a elevação sustentada da produção interna e da geração de empregos.

Sobre a reinserção externa, os autores ressaltam que a abertura comercial, adotada de forma brusca e indiscriminada, associada a um cenário cambial desfavorável e, além disso, desacompanhada de políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, terminou provocando falências e desnacionalização em várias atividades produtivas, com sérios impactos sobre as cadeias produtivas. Isto porque a substituição de produtos intermediários e bens de capital, produzidos internamente, por importados fez que o impacto do aumento da produção interna não atuasse mais positivamente sobre o nível de emprego, mas sobre o aumento das importações.

No que diz respeito à reestruturação das empresas que sobreviveram, Pochmann e Borges (2002) argumentam que as implicações do novo modelo econômico foram significativas. Para competir com os concorrentes internacionais, parcela do setor produtivo brasileiro foi impelida a adotar um profundo programa de ajuste, voltado para a implantação de novos métodos de gestão da produção, da organização do trabalho e da inovação tecnológica. O objetivo maior da chamada *especialização flexível* era tornar o nível de emprego cada vez mais sintonizado com o ritmo da produção, racionalizando custos e aumentando a produtividade do trabalho. Para tanto, uma série de medidas foram tomadas por parte das empresas, entre estas, a redução do nível de empregos, terceirização, subcontratação, instituição de remuneração variável, jornada variável, além da intensa utilização do trabalho informal.

Por fim, os ajustes no setor público foram adotados no sentido de comprimir o total dos gastos com pessoal como forma de compensar, em parte, a expansão das despesas com encargos financeiros e demais gastos promovidos, principalmente, com a estabilidade monetária. Para os autores, a alternativa de demissão de funcionários públicos não estáveis pelo Poder Executivo federal, a adoção de programas de demissão voluntária, o fechamento de órgãos estatais, a privatização e a aprovação da Reforma Administrativa indicariam a intenção governamental no sentido de enxugamento do pessoal, enfraquecendo o papel do setor público na geração de empregos do país.

Portanto, o desemprego e a precarização do mercado de trabalho brasileiro no período recente da economia brasileira estariam muito mais associados ao novo modelo de desenvolvimento adotado pelo país a partir da década de 1990 do que à suposta rigidez do mercado de trabalho e aos elevados custos dos encargos sociais. Aliás, de forma geral, autores ideologicamente contrários ao processo de flexibilização trabalhista refutam as duas teses ainda que como elementos secundários para a explicação da deterioração do mercado de trabalho.

Sobre a suposta rigidez do mercado de trabalho, Baltar e Proni (1995) alegam que o Brasil integrou-se à nova ordem mundial em um contexto de relações de trabalho bastante distinto do europeu, onde surgiu o debate sobre a flexibilização como resposta ao aumento da competitividade internacional. No país, destacavam-se a elevada rotatividade e o relativamente pequeno quadro de pessoal permanente ou estável na empresa como características estruturais do mercado de trabalho, aspectos nada comuns ao padrão de assalariamento dos países centrais. Assim, o regime de trabalho no Brasil caracterizar-se-ia muito mais pela instabilidade dos vínculos de emprego do que pela estabilidade. Além do mais, a predominância de empregos de curta duração nunca teria sido empecilho para o aumento da produtividade da indústria brasileira.

Nesse contexto, os autores argumentam que a pressão pela flexibilização das relações de trabalho no Brasil não tem associação significativa com o movimento contra a rigidez no uso da mão de obra típico da experiência dos países europeus. No país, a luta pela flexibilização do trabalho foi, muito mais, uma pressão pela eliminação de direitos legais extensivos a todos os trabalhadores – tais como: o décimo 13º, a indenização por dispensa, a limitação da jornada de trabalho, o FGTS, entre outros – para tornar mais baixo o custo da mão de obra e, assim, melhorar a competitividade da indústria nacional.

Para ilustrar a enorme flexibilidade de ajustamento do nível de emprego no Brasil, Pochmann e Borges (2002, p. 53) ressaltam que, anualmente, mais de um terço dos trabalhadores com acesso às legislações social e trabalhista tem o contrato de trabalho rompido, o que implica uma das mais altas taxas de demissão do mundo. Nos Estados Unidos – caso paradigmático na literatura internacional como de mercado de trabalho flexível – a taxa de demissão seria de cerca de 20%, metade da brasileira.

Essa extrema facilidade com que são contratados e demitidos trabalhadores no Brasil seria responsável, segundo Baltar e Proni, por uma profunda ruptura no mercado de trabalho, formado por um núcleo muito pequeno de trabalhadores com emprego estável e uma grande quantidade de ocupados, cuja permanência na empresa é determinada principalmente pela flutuação sazonal e cíclica da atividade econômica e pelas estratégias de redução do custo salarial por parte das empresas – as quais evitariam manter pessoal com pouco uso e prefeririam impedir a acumulação de tempo de serviço, uma vez que aumenta o passivo trabalhista e dificulta ulterior dispensa.

Portanto, a prevalência de contratos de curto prazo no país não estaria associada às vantagens financeiras que o trabalhador tem direito na ocasião da rescisão – FGTS e seguro-desemprego, principalmente – ou ao viés pró-trabalhador da JT, como defende a vertente pró-flexibilização. Esta perspectiva reduziria a compreensão da rotatividade a um problema de oferta da força de trabalho, ignorando as condições dos postos de trabalho do país e as facilidades de a empresa ajustar o volume da força de trabalho. Para os autores contrários à tendência da flexibilização, parece evidente que as empresas utilizam os contratos de curto prazo como um mercado secundário de força de trabalho, tornando mais baratos ajustes cíclicos e a administração de seu pessoal.

Krein (2007, p. 156) indica algumas evidências empíricas para refutar a tese de que a elevada rotatividade da mão de obra no Brasil explica-se pelos incentivos proporcionados por benefícios supostamente amplos que os trabalhadores têm direito na ocasião da rescisão do contrato. De acordo com o autor: *i)* o comportamento do fluxo de desligados e admitidos tem correspondência com a dinâmica da economia e do mercado de trabalho, perfazendo um movimento cíclico que não parece ter sido alterado com a elevação dos benefícios ao trabalhador a partir da CF/88; *ii)* o comportamento do fluxo é distinto por segmento econômico e nível de qualificação da força de trabalho, tendendo a estar mais concentrado em setores caracterizados pela sazonalidade, por menos produtividade e mais vulnerabilidade à variação dinâmica da economia, e os direitos são extensíveis a qualquer trabalhador formal; *iii)* do ponto de vista financeiro, a demissão conduz, na maioria das vezes, a uma diminuição da renda do trabalhador, uma vez que o tempo médio para encontrar uma nova ocupação é grande – 48 semanas. Além disso, perderia mais quem ganha menos e fica menos tempo no emprego, justamente os que mais sofrem pelas altas taxas de rotatividade; e *iv)* a taxa de permanência no emprego dos trabalhadores sem registro em carteira é menor do que a dos com contratos formalizados, apesar destes trabalhadores não terem garantidos qualquer direito na ocasião da rescisão do contrato.

Nesse sentido, acabar com o FGTS ou com o seguro-desemprego, por exemplo, não impediria que os empresários continuassem ajustando sua força de trabalho nos ciclos, como sempre fizeram, e ainda lhes transferiria renda do trabalho nos momentos

de crise econômica. Em outras palavras, uma reforma deste tipo na legislação trabalhista apenas intensificaria a transferência aos trabalhadores dos custos do ajuste da economia, necessários na nova ordem competitiva brasileira (CARDOSO, 1999, p. 150). A questão central a ser discutida para combater a elevada rotatividade da mão de obra e a curta duração dos vínculos empregatícios no Brasil relacionar-se-ia à ampla liberdade que o arcabouço legal e as instituições vinculadas à rescisão contratual oferecem para o empregador brasileiro demitir, em um contexto no qual os trabalhadores não conseguem reverter a liberdade nas negociações coletivas, até mesmo nos segmentos mais estruturados, sendo bastante raros os acordos que contemplam alguma cláusula sobre a manutenção do nível de emprego.

Dessa forma, o problema da rotatividade também não deveria ser associado aos supostos incentivos à demissão que uma JT *pró-trabalhador* gera no mercado de trabalho. Para esta vertente de pensamento, se trabalhadores e empresários convivem de forma beligerante, transferindo para a justiça a solução de seus conflitos individuais, é porque o atual sistema brasileiro de relações de trabalho é fundamentado em uma estrutura sindical que não garante a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, em um aparato fiscalizador do MTE bastante deficiente e na ausência de garantias de emprego contra a demissão imotivada (DIEESE, 2006, p. 26). Assim, as relações empregatícias no local de trabalho seriam marcadas por grande grau de arbitrariedade e autoritarismo. Com a escalada do desemprego e da insegurança do trabalho ao longo da década de 1990, tais características teriam sido acentuadas, e o poder de barganha dos trabalhadores, ainda mais reduzido, trazendo como resultado mais elevadas taxas de ilegalidade e, por conseguinte, mais conflitos judiciais.

Cardoso (1999, p. 150) é um pouco mais cauteloso nessa análise. Segundo o autor, o fato de o número de processos que entram na JT estar aumentando pode ter vários significados: que mais empresários estão desrespeitando a lei; que mais trabalhadores sentem-se lesados; que mais trabalhadores estão tornando-se conscientes de seus direitos; que mais sindicatos estão entrando com ações coletivas na JT; entre outras razões possíveis. De todo modo, a solução em qualquer caso não seria retirar da justiça o poder de resolver os conflitos de direito, muito menos acabar com as leis. A alternativa do contrato coletivo em detrimento da lei como mecanismo *mais legítimo* para a fixação das regras da relação entre capital e trabalho não parece razoável ao autor:

(...) se concedermos que a lei estimula a ilegalidade, isto é, se concedermos que os empresários têm poder unilateral de impor seu interesse econômico apesar e contra a lei, temos que conceder que não há nada na contratação coletiva que estimule ações de acordo com o contrato, muito menos a cooperação. Em situações de mercado desfavoráveis (...) os empresários continuarão incentivados a burlar as cláusulas do contrato simplesmente porque têm poder unilateral para fazê-lo (CARDOSO, 1999, p. 156).

Além disso:

(...) se, na “situação original”, no momento do contrato, os trabalhadores não tiverem garantias legais que estabeleçam um mínimo de equidade de poder em relação aos empregadores, o contrato expressará a desigualdade de forças e terá poucas chances de se legitimar diante dos mais fracos. A cooperação para a produtividade e a qualidade, meta dos que querem o fim da legislação, não se efetivará (CARDOSO, 1999, p. 156).

Portanto, em lugar de eliminar a lei e substituí-la pelos contratos coletivos, uma alternativa viável seria ampliar o alcance da lei no que tange ao reconhecimento da posição subordinada do trabalho nas trocas com o capital, abrindo caminho para a contratação coletiva das regras de uso do trabalho. Tal medida deveria ser acompanhada de condições para que os trabalhadores organizem-se de forma autônoma nos locais de trabalho e para que se consolide um poder de fiscalização. Em todo caso, a JT teria, ainda, papel preponderante como guardiã da lei e dos contratos.

O que não seria razoável é levantar bandeiras em nome da livre negociação, extinguindo o poder normativo da JT, mantendo as relações de trabalho fundadas na contratação individual, sem a presença generalizada de organização sindical por local de trabalho e uma estrutura sindical pluralista. Nesta visão, defendida energicamente pela vertente pró-flexibilização, o poder de barganha do empresário elevar-se-ia exponencialmente, principalmente em ambiente de desemprego, autoritarismo e impregnação da cultura do medo no interior das empresas.

Baltar e Proni argumentam que o alto grau de flexibilidade do trabalho no Brasil também relacionar-se-ia com o perfil da distribuição dos salários. A elevada proporção de empregados formais com rendimentos muito baixos resultaria principalmente do reduzido nível dos salários com que as pessoas entram no mercado de trabalho – que estaria, por sua vez, associado ao baixo valor do salário mínimo legal –, agregado às pequenas oportunidades de elevação progressiva do salário em função da acumulação de tempo de serviço. Sem muitas oportunidades de permanecer no emprego por vários anos e acumular tempo de serviço com o mesmo empregador, o trabalhador com pouca instrução dificilmente conseguiria elevar sua remuneração de modo suficiente para compensar o baixo nível do salário de entrada, permanecendo na base da pirâmide salarial do emprego formal ainda que tenha alcançado o auge de sua trajetória profissional. Em contraposição, os trabalhadores com alto grau de instrução começariam a carreira com uma remuneração média bem superior à da base piramidal e distanciar-se-iam cada vez mais de seu salário inicial, à medida que acumulam mais experiência profissional.

Nesses termos, a discussão sobre os altos encargos sociais no Brasil também representaria uma falácia. Do ponto de vista da competitividade internacional, muito mais importante do que o peso dos encargos sociais sobre a folha de

pagamento das empresas seria o custo total da mão de obra – soma das despesas que o empregador realiza com o pagamento dos salários, dos benefícios e dos encargos sociais. Assim, considerando que os salários no Brasil são muito baixos e o peso dos encargos sociais no custo da mão de obra não é tão elevado,¹⁷ tem-se que o custo monetário despendido por hora trabalhada no país é relativamente pequeno. De acordo com o relatório do Dieese (2006, p. 29), que utiliza dados de 2004 do Bureau of Labor Statistics (EUA), o custo salarial horário na indústria de transformação brasileira (US\$ 3,03) é, de fato, bastante inferior ao dos países mais desenvolvidos (US\$ 23,17, nos Estados Unidos; US\$ 32,53, na Alemanha; US\$ 20,48, na Itália; e US\$ 17,10, na Espanha, por exemplo) e também inferior ao dos chamados Tigres Asiáticos (US\$ 5,51, em Hong Kong, US\$ 7,45, em Cingapura e US\$ 5,97, em Taiwan).

Portanto, os encargos sociais não deveriam ser colocados como responsáveis pela elevação do custo da mão de obra ao ponto de colocá-lo como um fator desfavorável para o país no comércio internacional, reduzindo suas condições de competitividade. Além disso, este seria apenas um dos elementos determinantes da competitividade internacional, cuja importância não deve ser superestimada. Para esta vertente de pensamento, existe uma série de outros elementos de políticas econômica, industrial, tecnológica, de infraestrutura, entre outras, que podem ser mobilizados para elevar a produtividade dos produtos brasileiros, sem que tal elevação tenha como contrapartida a redução ou a eliminação de direitos trabalhistas.

Por sua vez, essa corrente de pensamento não despreza o fato de que o interesse em reduzir o custo do trabalho pode estar associado à tentativa de proteger a pequena e média empresa brasileira da concorrência estrangeira e, até mesmo, das grandes empresas instaladas no país; afinal, sabe-se que o financiamento com base na folha de pagamentos penaliza as empresas intensivas em mão de obra. Não nega, também, que uma proposta de redução dos encargos sociais poderia, ainda que com eficácia bastante questionável, ser também uma medida para estimular a formalização – ainda que a origem da informalidade esteja muito mais associada a aspectos estruturais do mercado de trabalho e ao baixo custo da ilegalidade.

Nesses casos, os autores defendem que é necessário que a proposta de redução dos encargos concentre-se em reduzir ou eliminar apenas os itens que constituem realmente encargos trabalhistas,¹⁸ e não direitos dos trabalhadores. Além disso,

17. Como já mencionado, o cálculo do peso dos encargos sociais no Brasil é bastante controverso. Se, para os autores que defendem a flexibilização das relações de trabalho, este se situa em torno de 100%, para os que são contrários à ideia da flexibilização, o peso dos encargos é de aproximadamente 20% do custo da mão de obra, menor do que na Itália, na Bélgica, na França e na Espanha, e no mesmo patamar da Alemanha, dos Estados Unidos, de Portugal e da Grécia (SANTOS, 1995, p. 14). As diferenças justificam-se pelos diferentes conceitos que utilizam para definir salário e encargos sociais.

18. Conforme mencionado na nota 15, tais autores consideram encargos trabalhistas as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos pagas pelas empresas que não se reverterem em benefício direto e integral do trabalhador. São estes: contribuição ao INSS; salário-educação; seguro de acidentes do trabalho e contribuições repassadas ao Sesi/SESC/Senai/SENAC/Incra/Sebrae.

como os encargos sociais incidentes sobre a folha constituem, em geral, fontes de financiamento da Previdência Social e de outros gastos públicos na área social, assim como servem de suporte financeiro de atividades administradas por entidades patronais, os autores alertam sobre a necessidade de se apresentar alternativas para a manutenção das fontes de financiamento. Ou seja, proposições acerca de alterações na composição e no peso dos encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas deveriam ser, portanto, objeto de avaliação no âmbito de uma discussão mais profunda sobre as reformas fiscal e tributária no país.

Concluindo, autores contrários à tese da flexibilização das relações de trabalho entendem que uma melhoria qualitativa do mercado de trabalho brasileiro depende, antes de tudo, de uma redefinição do modelo de desenvolvimento brasileiro. Este deve ter como prioridade a criação de um ambiente propício ao investimento produtivo, como taxas de juros baixas e diretrizes claras de políticas industrial, agrícola, cambial e creditícia. Deve, também, articular os mais variados mecanismos para estabelecer um padrão mínimo de funcionamento do mercado de trabalho, seja aumentando o peso do emprego público, seja aumentando o poder de fiscalização do Estado, e, por conseguinte, elevando os custos da ilegalidade, seja reduzindo a dependência do trabalhador do emprego privado, por meio de amplas políticas de assistência ao desempregado, garantia de renda, entre outras. Tais medidas aumentariam consideravelmente o poder de barganha dos trabalhadores, reduzindo a necessidade de aceitarem qualquer tipo de emprego para garantir a sobrevivência.

Do ponto de vista das relações entre empregadores e trabalhadores, a legislação deveria ampliar o alcance da lei no que tange ao reconhecimento da posição subordinada do trabalho em relação ao capital, oferecendo caminho para a contratação coletiva e para a presença generalizada de organização sindical por local de trabalho como forma de consolidar um poder de fiscalização nas empresas. Além disso, instrumentos específicos deveriam ser adotados para reduzir a ampla liberdade de demitir que o arcabouço legal e as instituições vinculadas à rescisão contratual oferecem para o empregador brasileiro.

3.2 Ciclos e movimentos de reforma

Uma visão de conjunto do mercado de trabalho nos 20 anos de vigência da atual CF mostra que este se ampliou consideravelmente. Em 1988, a População Economicamente Ativa (PEA) era, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 61 milhões de trabalhadores,¹⁹ tendo alcançado 93,8 milhões, em 1997, uma variação de 53,7%, produto, por sua vez, de um aumento de 48,3% da População em Idade Ativa (PIA) e de um aumento de 2,1 pontos percentuais (p.p.) na taxa de participação das pessoas no mercado de trabalho, que passou de 56,8% para 58,9% nesse período.

19. Esse número não considera a PEA rural da região Norte, área não coberta pela PNAD naquela época.

Essa elevação da taxa de participação resultou de um movimento de queda na participação dos homens, concomitante a um aumento expressivo da participação das mulheres. Enquanto a participação dos homens caía 6,1 p.p., passando de 75,9% para 69,8%, a das mulheres passava de 38,7% para 48,6%, um aumento de 9,9 p.p. Tais movimentos tornaram a composição do mercado de trabalho menos desequilibrada, com a parcela das mulheres crescendo de 35,1%, em 1988, para 42,7%, em 2007. Em termos etários, as transformações foram na direção de uma drástica queda na participação dos jovens.

O processo de ampliação e transformação do mercado de trabalho ocorreu em meio a distintas conjunturas econômicas, com impactos diferenciados sobre sua evolução. Pode-se afirmar, de forma sintética, tomando-se os pontos extremos do período 1988-2007,²⁰ que houve uma deterioração nos indicadores de ocupação e uma melhoria nos indicadores de renda. Contudo, a consideração exclusiva dos anos extremos não permite que se tenha uma visão adequada do que aconteceu, uma vez que as variações observadas ao fim do período não são resultantes de uma lenta acumulação de pequenas e constantes variações anuais. Pelo contrário, estes 20 anos foram extremamente ricos em alterações na direção e no ritmo de variação dos indicadores.

O período imediatamente subsequente à Constituição foi bastante desfavorável à criação de emprego e renda, por causa da inflação alta – até 1994 – e da recessão nos anos 1990-1992. Até mesmo quando a inflação foi controlada e o país voltou a desenvolver-se, a geração de emprego foi pequena, com muitas demissões ocorrendo em função da reestruturação produtiva e da abertura comercial. A taxa de desemprego urbano começou a subir até ultrapassar a faixa dos 10% em 1998, em face da interrupção do crescimento econômico; só em 2006, a taxa caiu abaixo do patamar novamente.²¹

Conforme ressaltado na seção anterior, ganharam força nesse contexto as propostas de flexibilização do trabalho. A leitura hegemônica ao longo dos anos 1990 era de que o fim da inflação – que permitia às empresas ajustes rápidos nos salários reais – e o aumento dos custos do trabalho – especialmente a majoração da multa do FGTS – haviam tornado o mercado de trabalho *rigido*, isto é, dificultado a contratação e a demissão e, conseqüentemente, o ajuste do quadro de pessoal das empresas. Diante disso, as principais iniciativas foram no sentido de flexibilizar as normas de contratação e demissão, de regulamentação da jornada de trabalho e de remuneração dos assalariados.

Esse processo ocorreu não apenas por conta das mudanças legais, mas principalmente em virtude de mudanças na relação entre os atores do mercado

20. Em virtude da não disponibilidade dos dados da PNAD para 2008.

21. Dados da PNAD, publicadas no Anexo Estatístico do *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16 (IPEA, 2006).

de trabalho – empresas e trabalhadores –, bem como dos agentes que operam as normas do trabalho – JT, Ministério Público (MP), fiscalização do trabalho. A atuação de cada um destes agentes não foi linear no período; por exemplo, em alguns momentos, os tribunais ofereceram margem para a flexibilização, enquanto em outros, fizeram valer entendimentos que restringiram tais práticas.

A fim de descrever os movimentos de flexibilização das relações de trabalho – e as reações a estes – tendo por referência os contextos econômico e político, optou-se por dividir o período pós-Constituinte em três momentos. O primeiro engloba os governos Sarney, Collor e Itamar Franco e é marcado pela alternância entre descontrole inflacionário e recessão, o que resultou na prioridade conferida à estabilização dos preços. Propostas de reforma das leis trabalhistas foram bloqueadas por conta da impossibilidade de acordo político suficientemente amplo. O controle da inflação, a partir do Plano Real, marca o início do segundo período, correspondente ao governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em que, diante do aumento do desemprego e da informalidade nas regiões metropolitanas (RMs), prevaleceu uma orientação de flexibilizar as normas trabalhistas. Embora a reforma global não tenha acontecido, muitas medidas pontuais relevantes foram implantadas. Por fim, o terceiro período cobre desde o início do governo Lula até o momento atual, e é marcado por forte elevação do emprego com carteira assinada – a partir de 2004 –, bem como uma tentativa fracassada de pactuação das reformas sindical e trabalhista.

Primeiro período (1988-1994)

O cenário econômico deste subperíodo foi dominado, no seu início, pelas medidas adotadas pelo governo Collor e, no seu final, no governo Itamar, pela implantação do Plano Real que conseguiu, finalmente, colocar a inflação sob controle.

As medidas do governo Collor podem ser divididas em dois blocos: o primeiro englobando as relativas ao seu plano de estabilização monetária; e o segundo, o conjunto de ações voltadas para a liberalização comercial externa. Os equívocos da sua proposta de estabilização podem ser facilmente avaliados pelos resultados obtidos. A evolução da economia no período 1990-1992 foi desastrosa: além de entregar para seu sucessor uma inflação mensal superior a 20%, suas políticas conduziram a uma queda acumulada de 3,8% do produto interno bruto (PIB) no triênio. Além disso, no plano administrativo, suas iniciativas de reforma e enxugamento da máquina do Estado produziram uma enorme desarticulação dos processos de governo, comprometendo a já duvidosa eficácia da ação pública. Quanto à abertura comercial, a rapidez do processo e a ausência de políticas de apoio à reestruturação das empresas, combinadas com o caráter recessivo das suas medidas de estabilização, acarretaram progressivamente a inviabilização de inúmeros negócios que não conseguiram adaptar-se ao contexto mais competitivo.

Já o governo Itamar (1992-1994) optou por uma estratégia de adaptação paulatina dos agentes a um cenário de estabilização dos preços, consolidada com a mudança do padrão monetário no início do último semestre da sua gestão. Tendo conseguido uma recuperação do nível de atividades já em 1993, o aumento da renda proporcionado pela estabilização da moeda conduziu a um aumento significativo do PIB em 1994,²² com consequências positivas para o mercado de trabalho, as quais, contudo, não foram suficientes para contrabalançar a deterioração dos anos anteriores.

No seu conjunto, tal período²³ assistiu a um brutal aumento da desocupação, com o número de ocupados crescendo escassos 8,8% – 1,4% ao ano (a.a), em média –, enquanto o contingente de desocupados quase dobrava, aumentando 91,4% – um aumento médio anual de 11,4%. Com isso, a taxa de desocupação aumentou mais de 70%, tendo passado de 2,2% para 3,8%.

A incapacidade de a economia absorver o aumento da PEA ocasionou, além da elevação da desocupação, uma deterioração acentuada da qualidade dos vínculos de trabalho. A participação dos trabalhadores com carteira assinada caiu 6,9 p.p., queda esta apenas parcialmente compensada pelo aumento da participação dos servidores públicos²⁴ (2,3 p.p.), com a participação de trabalhadores por conta própria e assalariados sem carteira assinada crescendo 1,8 p.p., e a de trabalhadores não remunerados 2,2 p.p.

Na contramão desses movimentos da ocupação, os indicadores de renda evoluíram favoravelmente, com os rendimentos médios reais crescendo 18% no subperíodo, o equivalente a 2,8% a.a. Este resultado se deveu basicamente aos aumentos verificados no governo Itamar, em particular os decorrentes da estabilização monetária.²⁵ A desigualdade de rendimentos do trabalho também melhorou, a despeito de ligeiros retrocessos pontuais havidos no período.

A pressão pelo caminho da flexibilização, entretanto, foi muito mais forte desde então. A tese sobre a necessidade de reduzir os custos trabalhistas para enfrentar o acirramento da concorrência internacional ganhou espaço na sociedade, e o Poder Executivo federal liderou diversas tentativas de flexibilizar a legislação trabalhista. Diante do contexto desfavorável à regulação pública do trabalho, as lideranças políticas mais à esquerda passaram a adotar uma estratégia defensiva, apegada aos avanços conquistados na Assembleia Constituinte, evitando retrocessos.

No início do governo Collor, o Poder Executivo tentou emplacar a Reforma Trabalhista por meio do Projeto de Lei (PL) nº 821/1991, enviado ao Congresso Nacional e desmembrado em dois PLs distintos, de nºs 1.231/1991 e 1.232/1991.

22. O crescimento do PIB foi de 4,7%, em 1993, e 5,3%, em 1994.

23. Como em 1994 a PNAD não foi realizada, os números considerados para aquele ano são produto de interpolação linear.

24. Estima-se que parte desse crescimento seja resultante das determinações constitucionais que levaram os governos à substituição de servidores com contratos celetistas pelo enquadramento no Regime Jurídico Único.

25. Ver nota 3.

Estes tratavam, respectivamente, da organização sindical e da negociação coletiva, sendo centrais a intenção de aumentar o controle do Poder Executivo sobre os sindicatos – em total desacordo com a consagração do princípio da liberdade sindical, previsto na Constituição – e substituir o contrato individual de trabalho por um contrato coletivo flexibilizado, negociado exclusivamente por empresa. O contexto político, contudo, não foi favorável ao presidente Collor, e a resistência aos projetos de lei no Congresso Nacional foi forte. O embate entre o governo e a Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara Federal, na época constituída majoritariamente por parlamentares de esquerda e/ou ligados ao sindicalismo, inviabilizou a aprovação da pretendida Reforma Trabalhista. Por sua vez, os parlamentares desta comissão, quando intentavam aproveitar o ensejo para tentar regulamentar alguns direitos previstos na Constituição, também não foram capazes de aprovar, em plenário, seus substitutivos aos projetos de lei. Com o jogo de coalizões mais complexo, permaneceu o aparato normativo criado pela Constituinte. Diante da *paralisia decisória*, foi criado pelo governo Collor uma Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, que objetivava retomar as propostas contidas no PL. Esta, entretanto, só conseguiu concluir seus trabalhos após o *impeachment* do presidente.

Com a posse do então presidente Itamar Franco, o novo ministro do Trabalho, Walter Barilli, trouxe para o governo sua intenção de promover um amplo debate nacional sobre o contrato coletivo e as relações de trabalho no país. A ideia de envolver a participação das entidades mais interessadas em uma solução negociada para a Reforma Trabalhista foi materializada no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, realizado entre setembro e dezembro de 1993. As dificuldades em promover a negociação e a identificação de consensos, entretanto, foram grandes. Viabilizar tal reforma, neste contexto, dependeria de grande poder de arbitragem do Poder Executivo, o que não ocorreu. Ainda assim, mesmo que o fórum não tenha produzido muitos resultados práticos, foi certamente uma importante experiência democrática no aperfeiçoamento do processo decisório que envolve as políticas públicas de trabalho.

As principais diretrizes apontadas pelo Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil foram:

- negociação entre as partes sem interferência compulsória de terceiros;
- negociação de formas alternativas e aplicação de normas sem a desregulamentação do direito;
- manutenção da competência da JT para julgamento de dissídios coletivos de natureza jurídica e sua extensão ao setor público;
- conflitos e dissídios coletivos de natureza econômica seriam levados à JT apenas por comum acordo, sendo a decisão irrecorrível;

- necessidade das normas coletivas permanecerem em vigor até que novas as suplantem;
- adoção dos princípios de plena liberdade sindical e de direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho;
- adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes (SIQUEIRO NETO, 1998, p. 93-95).

Provavelmente em razão do seu caráter transitório, mas também do cenário de instabilidades política e econômica, não ocorreu mais nenhuma tentativa efetiva de reformar a legislação trabalhista no governo Itamar Franco. Entre algumas medidas isoladas de iniciativa do Poder Executivo, é de importância mencionar a edição da MP nº 794, de 29 de dezembro de 1994, que regulamentou a participação nos lucros ou resultados (PLR), conforme estabelecia o Art. 7º da CF/88. Apesar de a PLR ser uma reivindicação histórica do sindicalismo, esta MP, reeditada inúmeras vezes ao longo do governo FHC e convertida na Lei nº 10.101, de 2000, acabou contribuindo para a flexibilização do padrão da remuneração do trabalho no país, com impactos bastante significativos sobre o mundo do trabalho, o que será discutido adiante. Se as propostas do Poder Executivo no período não foram muito além das mencionadas, iniciativas oriundas de outros setores da sociedade alteraram significativamente a forma de operação do mercado de trabalho: como observar-se-á adiante, a partir do Enunciado nº 331, do TST, e da Lei nº 8.949/1994, de iniciativa do Congresso Nacional, abriu-se espaço para a disseminação da terceirização da mão de obra no Brasil.

Outro fato relevante foi a diminuição do poder de fiscalização do MTE. Na verdade, foi promovido um processo de sucateamento da estrutura de fiscalização, que já era historicamente insuficiente. O sucateamento pode ser observado, entre outros aspectos, na queda, em termos percentuais, do valor executado no orçamento para a fiscalização. A redução do número de fiscais do trabalho, de 3.285, em 1990, para 2.720, em 1994, também revela a tendência.

De maneira geral, nos primeiros anos pós-Constituição, as condições econômicas foram particularmente difíceis para a geração de emprego e a consolidação dos direitos do trabalho. No entanto, se, no âmbito do mercado de trabalho, o contexto foi propício ao aumento da informalidade, no plano das normas trabalhistas as mudanças eram incipientes, por causa da ausência de uma aliança política majoritária durante o período. Esta situação iria mudar nos anos subsequentes.

Segundo período (1995-2002)

Tal período se caracteriza, do ponto de vista da política econômica, pela adoção inicial de uma estratégia de consolidação da estabilidade monetária, por meio do recurso a uma taxa cambial sobrevalorizada e, após a verificação da sua insustentabilidade,

pela opção por câmbio flutuante combinado com um regime de metas de inflação. A sobrevalorização do câmbio, no contexto do processo de abertura, além de prejudicar a produção doméstica, conduziu – ao gerar déficits comerciais crescentes – à necessidade de manter-se uma taxa de juros elevada,²⁶ o que, por sua vez, ampliou ainda mais os obstáculos ao desenvolvimento do nível de atividades.

A adoção do câmbio flutuante no início de 1999 revelou um novo horizonte para o crescimento da economia ocorrer de forma sustentada. Contudo, a vulnerabilidade externa ainda remanescente – mais a insuficiente oferta energética (apagão) – abortou a trajetória de desenvolvimento esboçada em 2000. Por sua vez, as fortes oscilações cambiais e a inflação verificada em 2002 fizeram que o crescimento nesse último ano do período também fosse baixo.

O resultado das opções de política, feitas na sequência da Reforma Monetária e sustentadas ao longo de quatro anos, não poderia ser outro que não a fragilização da economia e um baixo crescimento, que se prolongaram por muito tempo após a mudança do regime cambial, ocorrida no início de 1999. Uma taxa média anual de aumento do PIB da ordem de 2,3%, verificada nos oito anos do período, iria fazer que o mercado de trabalho continuasse sob o efeito do processo de deterioração iniciado no governo Collor. Aos impactos deste desempenho do nível de atividades sobre a ocupação, somaram-se as consequências de um processo acelerado de reestruturação das empresas, pressionadas pela necessidade de atualizações tecnológica e gerencial que as permitisse acompanhar os novos requerimentos de competitividade – tanto internos como externos – decorrentes da abertura comercial e do câmbio sobrevalorizado.

Esse quadro extremamente adverso para o mercado de trabalho resultou em um aumento anual médio da ocupação, no período, de 2%, insuficiente para acompanhar o aumento observado na PEA, de 2,4% a.a. O resultado teria de ser o aumento da desocupação, aprofundando ainda mais as dimensões negativas do subperíodo anterior: o contingente de desocupados foi acrescido de cerca de 3,5 milhões de pessoas – aumento de 79,3% –, fazendo-o novamente quase dobrar de tamanho, com a taxa de desocupação atingindo 5,6% – aumento de 1,8 p.p.

Por sua vez, a questão da informalidade adquire novos contornos. Embora o número de assalariados sem carteira continue a aumentar, ampliando inclusive sua participação no total dos trabalhadores ocupados (1,6 p.p.), esta ampliação é acompanhada de perto pela verificada parcela dos trabalhadores com carteira assinada, que aumenta 1,3 p.p. Além disso, o aumento da participação dos diferentes tipos de vínculos ocupacionais só é possível em função da expressiva queda observada no contingente de trabalhadores não remunerados, caracterizando uma melhoria geral das formas de inserção no mercado de trabalho.

26. Para estimular a entrada de capitais, necessária à cobertura dos déficits em transações correntes.

No entanto, tais resultados – relativos ao país como um todo – mascaram a existência de diferentes realidades, devendo-se destacar o panorama observado nas regiões metropolitanas.²⁷ Nestas, a informalidade aumentou, tanto pela queda nas participações dos servidores públicos (-1,1 p.p.) e dos trabalhadores com carteira assinada (-3,8 p.p.), quanto pelo aumento significativo verificado nas parcelas de trabalhadores por conta própria (1,1 p.p.) e assalariados sem carteira (4,2 p.p.). Ou seja, para que os resultados do conjunto do país fossem os citados, o desempenho extremamente negativo das regiões metropolitanas – que responde por cerca de um terço da PEA total – teve de ser compensado por uma trajetória claramente positiva de formalização das relações de trabalho nas áreas não metropolitanas como um todo.

Quanto aos rendimentos médios reais, sua evolução, que tinha se beneficiado do processo de estabilização monetária e da aceleração do crescimento ocorrido logo após, sofreu uma inflexão, passando a exibir uma tendência de queda que se estendeu pelo restante do subperíodo, resultando em uma queda acumulada de 4,1%. A desigualdade, por sua vez, continuou a diminuir, embora de forma muito lenta, com o índice de Gini caindo três centésimos entre 1994 e 2002.

No governo FHC, o diálogo institucional sobre a Reforma Trabalhista iniciado no governo Itamar foi abandonado. Uma série de projetos de lei, decretos, portarias e, principalmente, medidas provisórias foi apresentada pelo Poder Executivo, propondo alterações na legislação trabalhista sem discussão prévia com os principais atores sociais. A estratégia foi atuar pelas linhas de menor resistência, por meio de uma série de modificações pontuais na legislação. Na verdade, tais iniciativas não chegaram a alterar de maneira significativa os fundamentos da organização sindical, da negociação coletiva ou dos direitos individuais. Ou seja, o direito constitucional trabalhista permaneceu praticamente inalterado durante todo este período. Apesar disto, as mudanças não foram inócuas e significaram uma clara opção do governo pela via da flexibilização das relações de trabalho, aumentando o poder discricionário dos empresários sobre as condições de utilização da mão de obra.

No início do referido governo, o debate da política trabalhista foi submetido aos ditames da política econômica de estabilização monetária. Nesta fase de consolidação do Plano Real, a ideia era conter as demandas salariais e minar a pressão sindical. A primeira iniciativa na área de trabalho, diretamente vinculada ao Plano Real, foi a MP nº 1.053/1995, que eliminou a política de reajuste salarial do Estado e proibiu a adoção de cláusulas de reajuste ou correção salarial automática vinculada a índice de preços ou aumentos a título de produtividade, a não ser quando estas estivessem amparadas em “indicadores objetivos, aferidos por empresa” (BRASIL, 1995a). A intenção era induzir à “livre negociação” sem garantir um

27. Na PNAD, são consideradas regiões metropolitanas as de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre.

ordenamento normativo que fortalecesse a atuação dos sindicatos dos trabalhadores nas negociações. Ao contrário, o governo federal, em resposta à greve dos petroleiros de 1995, editou o Decreto nº 1.480/1995, que previu restrições e sanções para servidores grevistas, determinando, até mesmo, a exoneração ou a dispensa de servidores – contrariando o fundamento do direito de greve – e trabalhou para a aprovação da Lei nº 1.802/1996, que responsabilizou integralmente o sindicato por greve em atividades consideradas essenciais – o que contraria o preceito constitucional que assegura aos trabalhadores em geral a autonomia para decidirem sobre a oportunidade da greve. Além disso, naquele momento, a atuação da JT foi ao encontro das medidas do Poder Executivo, declarando a abusividade da greve e estipulando multas diárias elevadas ao sindicato que não cumprisse ordem judicial de atendimento às necessidades urgentes da comunidade.

Outra medida do governo FHC que alterou significativamente as condições de remuneração da mão de obra no país diz respeito à regulamentação da PLR, que ocorreu por meio de sistemáticas reedições da MP nº 794/1994, até sua conversão na Lei nº 10.101/2000. Conforme notar-se-á adiante, a PLR contribuiu significativamente para a flexibilização salarial, além de explicitar a intenção do governo FHC em fortalecer as negociações no nível da empresa, esvaziando as negociações coletivas gerais por categoria. Nesse sentido, pode-se firmar que a regulamentação da PLR também fez parte da estratégia de inibir reajustes salariais que pudessem comprometer, na visão do governo, o plano de estabilização, permitindo, ao mesmo tempo, uma margem de manobra para as empresas atenderem às reivindicações dos trabalhadores (KREIN, 2001, p. 117).

A denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em novembro de 1996, foi também emblemática da ação do governo no período. Tal convenção, que estabelece normas restritivas à dispensa imotivada, havia sido ratificada pelo país em janeiro de 1995 e promulgada por meio do Decreto nº 1.855, de abril de 1996. Após alguns meses de vigência, o governo FHC resolveu denunciá-la, justificando que sua ratificação seria incompatível com o novo contexto de globalização econômica. Na prática, a intenção foi inibir o recurso a este expediente legal na ocasião de eventuais demissões em massa, motivadas pela gestão da política econômica – em empresas privadas ou estatais em processo de privatização –, e, também, na eventualidade de quebra da estabilidade dos servidores públicos.

Aliás, no que diz respeito às relações de trabalho na administração pública, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 173 foi encaminhada ao Congresso Nacional logo no início do governo FHC, em 1995, tendo sido aprovada em 4 de junho de 1998 (EC nº 19/1998). Seu objetivo era possibilitar a contratação de servidores públicos pelo regime da CLT, sem direito à estabilidade e

à aposentadoria integral, e impor limites à despesa pública com pessoal ativo e inativo da União, dos estados e dos municípios – fixados por lei complementar. Entre as providências para o cumprimento dos limites estabelecidos, previu: a redução das despesas com cargos em comissões, a demissão de servidores não estáveis e, até mesmo, a demissão de servidores estáveis. Além disso, definiu que se os limites da despesa fossem ultrapassados, seriam vedados aumentos de remuneração, criação de empregos, cargos ou comissões, alteração na estrutura das carreiras, novas contratações e concessão de qualquer benefício não previsto pela CF/88.²⁸ O Plano de Desligamento ou Demissão Voluntária dos servidores públicos federais, regulamentado pela Lei nº 9.468/1997, também fez parte desta política, ao possibilitar o ajuste de contas públicas embasado no corte de servidores da União, o que foi imediatamente copiado por estados e municípios.

A partir de 1998, o governo começou a manifestar a intenção de realizar uma Reforma Trabalhista de forma mais abrangente. O denominado *Pacote Trabalhista de 1998* apostou na flexibilização das relações laborais para enfrentar o desemprego crescente. Foi adotada uma série de medidas destinadas a reduzir os custos do trabalho no Brasil por meio da flexibilização das normas de contratação, jornada, remuneração, entre outras.²⁹

A primeira medida nesse sentido diz respeito ao contrato por prazo determinado, instituído pela Lei nº 9.601, de janeiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 2.490, de fevereiro de 1998. Por meio de tais instrumentos normativos, os critérios de rescisão contratual e contribuições sociais foram flexibilizados, ao permitir que contratos por prazo determinado fossem utilizados em qualquer atividade e momento, desde que a empresa negociasse com o respectivo sindicato, não tivesse pendências fiscais com o Estado e aumentasse o quadro de pessoal. Para estimular sua adoção, foram reduzidos vários encargos sociais por 60 meses – redução em 50% das contribuições patronais ao Sistema “S”, salário educação, seguro de acidente do trabalho, redução da alíquota do FGTS de 8% para 2%, não pagamento da multa de 40% do FGTS no término do contrato de trabalho, entre outros.

No que diz respeito à flexibilização da jornada, a mesma Lei nº 9.601/1998 instituiu o banco de horas, como estratégia para as empresas organizarem a jornada de seus trabalhadores de acordo com as necessidades e as flutuações dos negócios. Como será detalhado adiante, tornou-se possível dispensar o acréscimo de salário se o excesso de horas de um dia fosse compensado por outro, nos

28. A regulamentação sobre a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal foi dada pela Lei nº 9.801/1999 e pela LC nº 96/1999.

29. Além dessas medidas, o MTE também conferiu certa ênfase às políticas de formação profissional e geração de emprego e renda, consubstanciadas no crescimento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), entre 1998 e 2000.

limites fixados em acordo ou convenção coletiva. Uma série de outras medidas que flexibilizaram a contratação caminhou na mesma direção:

- Contrato por tempo parcial: a MP nº 1.709/1998, que instituiu o contrato por tempo parcial, admitiu jornada de até 25 horas semanais, com salário e demais direitos proporcionais, inclusive férias. É interessante observar que, a rigor, nunca existiu impedimento legal para que se reduzisse a jornada de trabalho. A novidade é justamente o fato de os direitos previstos na Constituição poderem ser reduzidos proporcionalmente, como as férias, que constitucionalmente devem ser de 30 dias. Além disso, na proposta original desta MP, o contrato por tempo parcial podia ser adotado mediante opção individual dos trabalhadores já empregados na empresa ou na contratação de novos funcionários. Diante das pressões sindicais, nas seguintes reedições desta MP, a adoção do regime pelos empregados contratados em tempo integral passou a depender de negociação coletiva.
- Estágio: a MP nº 1.709/1998 ampliou as possibilidades de utilização do trabalho do estagiário em funções não especializadas e, portanto, facilmente descaracterizadas como de aprendizagem concreta.
- Suspensão do contrato de trabalho: a MP nº 1.726/1998 instituiu a suspensão do contrato de trabalho por prazo de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, mediante previsão em acordo ou convenção coletiva e aquiescência formal do empregado. Efetivada a suspensão, o trabalhador teria direito a uma bolsa de qualificação profissional, custeada pelo FAT. Durante o período de suspensão, o trabalhador não teria garantido o depósito do FGTS, a contagem para aposentadoria, o 13º salário e as férias no período.
- Trabalho aos domingos: a MP nº 1.539/1997, convertida na Lei nº 10.101/2000, autorizou o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, desde que, uma vez no período máximo de quatro semanas, o repouso semanal coincidissem com o domingo, sem necessidade de acordo ou convenção coletiva, observada a legislação municipal.

No que diz respeito à regulação dos conflitos trabalhistas, importa mencionar duas iniciativas. Sob o pretexto de desafogar a justiça trabalhista e estimular soluções conciliatórias nos conflitos entre capital e trabalho, o PL nº 4.694/1998, convertido na Lei nº 9.958/2000, instituiu as Comissões de Conciliação Prévia (CCPs), tornando obrigatório que o trabalhador encaminhe qualquer questão trabalhista à comissão antes de acionar a JT. Ou seja, uma vez constituída uma CCP no local de trabalho, qualquer demanda de natureza trabalhista passou a ser submetida a esta, o que abriu um grande espaço para a solução privada destes conflitos, restringiu o acesso universal

constitucionalmente assegurado à justiça e, por isso, suscitou grande controvérsia jurídica. Além disso, o resultado da conciliação tinha caráter extrajudicial, impossibilitando que o reclamante recorresse à justiça sobre qualquer cláusula que não tivesse sido ressalvada no acordo, uma vez que a conciliação quita o contrato.

Segundo Krein (2007, p. 84-88), as CCPs tiveram rápida propagação nos primeiros anos. Entretanto, inúmeras denúncias revelaram que estas propiciavam acordos espúrios sobre direitos líquidos e certos e verbas rescisórias. O MTE, por meio das Portarias nº 264/2002 e nº 329/2002, tentou disciplinar o funcionamento das CCPs, estabelecendo algumas regras e a possibilidade dos auditores fiscais fiscalizarem os acordos conciliados. É difícil afirmar que esta nova postura do MTE surtiu efeitos, uma vez que a estrutura da fiscalização é insuficiente para garantir o cumprimento básico da lei, além de não ter sido previstas penalidades para os que desobedecessem as normas. Mas o fato é que após as inúmeras denúncias e controvérsias jurídicas a respeito das CCPs, estas foram inibidas e os sindicatos passaram a ter uma postura mais firme, de não barganharem direitos líquidos e certos. Segundo Krein e Teixeira (2003), o número de acordos tornou-se insignificante, não compensando a manutenção da instituição. Com os mesmos objetivos, o PL nº 4.693/1998, convertido na Lei nº 9.957/2000, instituiu o procedimento sumaríssimo para pequenos litígios trabalhistas para dissídio individual com valor abaixo de 40 vezes o valor do salário mínimo. A partir de então, para tais casos, as demandas devem ser instruídas e julgadas em audiência única, em primeira instância, o que gerou questionamentos constitucionais.

Afora essas medidas, o Poder Executivo encaminhou também o PL nº 4.302/1998, que objetivava facilitar a terceirização de mão de obra em qualquer atividade – fim ou meio – e em caráter permanente, além de estender o prazo de vigência do contrato temporário para seis meses, prorrogável por mais três meses em acordo ou convenção coletiva. Este PL continua em tramitação no Congresso Nacional.³⁰

Algumas propostas mais abrangentes de reforma do sistema de relações de trabalho foram reunidas, também, no chamado *Pacote Trabalhista de 1998*, tais como: a tentativa de por fim à unicidade sindical, restringir o direito de greve, substituir a contribuição sindical obrigatória pela contribuição negocial, extinguir a figura do juiz classista, além de rever o poder normativo da JT e estimular a negociação direta entre as partes, preferencialmente no âmbito da empresa. A base destas proposições estava expressa na PEC nº 623/1998. Apesar de defender a liberdade sindical, esta não tratava da legislação de sustento da liberdade sindical, como o direito de greve, a organização no local de trabalho, o acesso às informações da empresa, a estabilidade dos dirigentes sindicais e o combate a práticas antissindicais. Ao contrário, as propostas

30. O presidente Lula, em 2003, encaminhou a Mensagem Presidencial nº 389/2003, solicitando sua retirada, mas esta mensagem não foi até hoje apreciada.

sobre os temas apostavam na descentralização das negociações coletivas e no fortalecimento das relações diretas entre empregados e empregadores no interior da empresa, quando não restringiam a participação sindical na negociação coletiva.

Em janeiro de 1999, foi criada a Frente Parlamentar de Entidades Sindicais em Defesa da Organização Sindical e do Emprego, para forçar a retirada da PEC nº 623/1998. Tal reação, aliada ao momento de crise cambial, fez o governo recuar momentaneamente e admitir a necessidade de diálogo para encaminhar a Reforma Trabalhista. Além disso, o inexpressivo impacto das medidas até então adotadas sobre o comportamento do emprego e a desvalorização do real, amenizou em parte a pressão sobre os custos das empresas, diminuindo a atratividade dos argumentos que consideravam o custo do trabalho como fator de inibição da competitividade.

Ainda assim, no segundo governo FHC, houve uma tentativa de flexibilização global das relações de trabalho. O PL nº 5.483/2001, encaminhado pelo Poder Executivo em regime de urgência para o Congresso Nacional, estabelecia que as condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevaleceriam sobre o disposto em lei, desde que não contrariassem a CF/88 e as normas de segurança e saúde do trabalho. Ou seja, pretendia-se levar a cabo a ideia da *prevalência do negociado sobre o legislado*, contornando, assim, as resistências em alterar formalmente os direitos previstos na CLT e na Constituição, e tornando possível negociar as condições de exercício destes direitos. Se aprovada, esta legislação representaria uma verdadeira Reforma Trabalhista, pois permitiria um rebaixamento, via negociação coletiva, dos direitos inscritos e regulamentados em lei. Após aprovação deste projeto na Câmara dos Deputados, entretanto, os partidos de oposição conseguiram protelar sua apreciação pelo Senado Federal, que em 2003 votou favoravelmente à retirada de tramitação deste PL após a solicitação do presidente Lula em mensagem da Presidência da República. Podem-se citar ainda outras medidas importantes desse período:

- A promulgação da EC nº 24, de dezembro de 1999, que pôs fim à figura do juiz classista. De fato, a figura decorativa e privilegiada desta categoria profissional estava sendo muito criticada por setores das mais diversas correntes ideológicas. Não raro, o apadrinhamento e o nepotismo prevaleciam no preenchimento das vagas, utilizadas tanto por políticos profissionais como pela magistratura do trabalho em si. Por sua vez, a emenda não previu nenhuma alternativa que garantisse a representação classista na JT, pondo fim a este importante instrumento de democratização.
- A EC nº 28/2000, por seu turno, que fixou o prazo prescricional de cinco anos para o trabalhador rural exercer o direito de ação quando verificar lesão aos direitos trabalhistas na vigência do pacto laboral, mantendo a prescrição bienal após a rescisão contratual – equiparação com trabalhadores urbanos.

- A MP nº 10/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.010/2001, que tentou restringir o direito de greve no setor público, autorizando a contratação temporária de até três meses, renovável em caso de greve de funcionários públicos por mais de dez dias, e facilitando a suspensão do pagamento do salário via autorização do presidente da República.

Além das mudanças em termos de normas, cabe destacar que a capacidade do Estado em fazê-las cumprir também variou durante o período. Sob o pretexto de “promover a negociação coletiva como forma de consolidar a modernização das relações de trabalho”, a Portaria nº 865/1995 (BRASIL, 1995b) determinou que em caso de incompatibilidade entre a legislação e as cláusulas referentes às condições de trabalho pactuadas em acordo ou convenção coletiva, o fiscal do trabalho não poderia intervir diretamente atuando a empresa, e sim comunicar o fato à chefia imediata, que submeteria a questão à consideração da autoridade regional, permanecendo a cargo desta encaminhar denúncia à Procuradoria Regional do Trabalho (PRT). Com o trâmite burocrático, ficou clara a lógica de viabilizar mecanismos de fortalecimento da negociação direta e da solução privada dos conflitos trabalhistas, em detrimento da regulação pública do trabalho. Por fim, o Decreto nº 1.572/1995 instituiu a mediação e a arbitragem, diluindo os aspectos repressivos da atividade de fiscalização em prol de uma atuação conciliatória ou orientadora. No âmbito do MTE, a partir de 1999, foi instituída a possibilidade de *mesa de entendimento*, que, sob a direção do auditor, abre a possibilidade de prorrogação de prazo para cumprimento de itens que foram constatados em fiscalização, mediante concordância do sindicato dos empregados da categoria.

Importa mencionar, entretanto, que iniciativas tímidas no sentido de recuperar o sistema de fiscalização ocorreram, principalmente a partir de 1996. Em um contexto de elevação brutal do endividamento do Estado, esforços foram direcionados para o aprimoramento da máquina de arrecadação de impostos. A partir de então, há uma lenta retomada do sistema de fiscalização, com a contratação de novos auditores fiscais, após anos de redução do contingente de auditores.

Em 1999, houve uma reorganização no sistema de carreira dos auditores fiscais do trabalho, valorizando o profissional e adotando-se metas de produtividade vinculadas ao volume de arrecadação do FGTS, ao número de formalização de contratos de trabalho via ação fiscal e à quantidade de empregados fiscalizados, tendência que se exacerbou após 2003. Entretanto, como os incentivos foram criados para atender a preocupações fiscais, questões como saúde e segurança do trabalhador não receberam muita atenção. Segundo documento do MTE, de 2004 (*apud* CARDOSO; LAGE, 2005, p. 470),

(...) a partir de 1996, as metas de arrecadação passaram a ser definidas pelo Ministério da Fazenda, no âmbito do plano de metas do governo federal, sendo parte do esforço fiscal da administração pública (...). Desde então, este passou a ser o foco central da inspeção do trabalho no Brasil.

Nesse sentido, o incremento da fiscalização gerou um movimento com resultados contraditórios, na perspectiva analisada neste estudo, pois elevou a formalização do vínculo de emprego, o que joga contra a lógica da flexibilização, garantindo, teoricamente, uma proteção maior ao empregado. Segundo os dados disponíveis no *site* do MTE, o número de trabalhadores formalizados por ação fiscal mais que dobrou entre 1996 e 2002, passando de 268.558 para 555.454 pessoas.

Terceiro período (2003-2008)

Apesar das políticas monetária e fiscal restritivas, particularmente as aplicadas no início de 2003, o objetivo de uma retomada sustentada do crescimento passou a mostrar resultados em 2004. Embora com o Banco Central do Brasil (Bacen) atuando de forma bastante conservadora e a política fiscal privilegiando a obtenção de superávits primários superiores a 4% do PIB, a economia passou a exibir taxas de crescimento relativamente elevadas quando comparadas com o desempenho do período anterior.

Beneficiado por uma situação de comércio e fluxo internacional de capitais bastante favorável, o país exibiu superávits na balança de transações correntes, o que permitiu um processo de acúmulo de divisas quase impensável até poucos anos antes. Associado aos resultados fiscais e monetários alcançados, este desempenho das contas externas ajudou a criar um clima de crescente otimismo, propício à retomada dos investimentos e ao aumento do consumo interno, apoiados, ambos, em uma expansão sem precedentes do volume de crédito no país.

O crescimento acumulado do PIB nos seis anos desse período, de 27,4%, trouxe – como seria de se esperar – consequências positivas para o mercado de trabalho. O aumento da ocupação verificado até 2007, de 2,8% a. a., em média, superou o aumento da PEA, de 2,5% anuais. Com isso, o contingente de pessoas desocupadas diminuiu em cerca de 100 mil trabalhadores, uma situação diametralmente oposta à observada nos dois períodos anteriores, quando mais de 6,3 milhões de trabalhadores passaram a viver em tal situação. Em correspondência com estes sucessos, a taxa de desocupação passou a mostrar uma tendência de queda, chegando a 5,1% em 2007.

No que diz respeito à questão da informalidade dos vínculos de trabalho, os resultados do período foram inequivocamente favoráveis, se considerada, de certa forma, a evolução do número de servidores públicos e trabalhadores com carteira assinada, cuja participação conjunta aumentou 4,7 p.p. e, de outra, a queda verificada na participação dos trabalhadores por conta própria (-1,1 p.p.), não remunerados (-1,6 p.p.) e assalariados

sem carteira de trabalho assinada (-1,6 p.p.). Esta evolução estendeu-se às regiões metropolitanas, que mostraram crescimento na participação dos trabalhadores com carteira (3,7 p.p.) e quedas generalizadas nas modalidades informais de inserção ocupacional.

Também os rendimentos passaram a mostrar uma evolução sintonizada com o desempenho observado nos demais indicadores do mercado de trabalho, crescendo a uma taxa média anual de 1,8% até 2007, esta negativamente influenciada pela queda havida em 2003, primeiro ano do período. A trajetória dos rendimentos foi acompanhada pela continuidade da melhoria da situação de desigualdade.

Embora não dispondo dos dados da PNAD relativos a 2008, pode-se afirmar, com alguma segurança – tomando-se por base os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³¹ –, que o quadro de recuperação do mercado de trabalho não teve alterações mais significativas nesse último ano do período.

O governo Lula não tomou uma posição clara sobre a Reforma Trabalhista, manifestando por diversas vezes sinalizações contraditórias. Algumas medidas pontuais reverteram a tendência de flexibilização, outras reforçaram a tendência flexibilizadora da década de 1990.

No início deste governo, a principal novidade foi a instituição do Fórum Nacional do Trabalho, no âmbito do MTE, cujo objetivo era reunir os principais atores nacionais interessados na Reforma Trabalhista para identificar consensos e propor uma reforma com maiores chances de ser aprovada. Neste fórum, ocorreu uma separação entre as reformas sindical e trabalhista, das quais a primeira foi priorizada. Partia-se do princípio de que o fortalecimento da representação sindical, cuja estrutura tendia a se fragmentar cada vez mais, era condição necessária para uma revisão das normas trabalhistas que ofertasse mais espaço para a negociação direta.

Nesse sentido, o governo solicitou ao Congresso Nacional a retirada de tramitação dos PLs nº 5.483/2001, que previa a introdução de um sistema em que prevaleceria o negociado sobre o legislado, e nº 4.308/1998, que objetivava facilitar a terceirização de mão de obra em qualquer atividade – meio ou fim –, dos quais o primeiro foi arquivado em 2003. O governo Lula revogou, ainda, as vantagens fiscais do contrato por prazo determinado e a Portaria nº 865/1995, que estabelecia limites à fiscalização dos auditores fiscais das normas constantes nos convênios coletivos – Portaria nº 143/2004.

Dos trabalhos do fórum, concretizou-se uma PEC – enviada ao Congresso Nacional em 2005 – e um PL que versava sobre o modelo de organização sindical, negociação coletiva e formas de solução dos conflitos.³² Contudo, os pretensos

31. A PME/IBGE cobre as seis maiores regiões metropolitanas do país: Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre.

32. Para apresentação dos principais pontos das propostas, ver capítulo Trabalho e Renda, de Ipea (2005, p. 115-117).

consensos do fórum não resistiram às diversas mobilizações difusas das forças que se opuseram à alteração da legislação sindical existente no país. Mais uma vez, uma tentativa de reforma mais geral foi bloqueada por forças políticas das mais diversas correntes ideológicas. A partir de então, as iniciativas de reforma por parte do governo tomaram a forma de medidas pontuais, por vezes negociadas em fóruns específicos – o caso mais emblemático foi a comissão quadripartite da política de valorização do salário mínimo.

Em alguns casos, essas medidas deram continuidade ao movimento de flexibilização. Destaca-se o envio ao Congresso Nacional do PLC nº 210/2004, que previa uma redução da contribuição ao FGTS de 8% para 0,5% para as empresas com faturamento anual de até R\$ 36.000,00, além de redução de impostos e encargos previdenciários.³³ Sob a justificativa de favorecer a formalização de microempresas, esta proposta estabelecia formalmente entre os trabalhadores uma diferenciação que já é acentuada no mercado de trabalho. Além disso, o Poder Executivo também editou a MP nº 410/2007, convertida na Lei nº 11.718/2008, que criou o contrato de trabalho rural por pequeno prazo, incluindo o trabalhador na previdência, mas dispensando a anotação na carteira de trabalho; e a MP nº 338/2007, convertida na Lei nº 11.603/2007, que autorizou o trabalho em feriados nas atividades do comércio em geral, desde que autorizado por convenção coletiva e observada a legislação municipal. Outra medida – a Lei nº 11.442/2007, originada no Legislativo – estabeleceu que o transporte rodoviário de cargas tem natureza estritamente comercial, podendo ser realizado por trabalhadores autônomos ou empresas.

Outra prática de flexibilização dos contratos de trabalho que tomou corpo nos últimos anos é a transformação das relações empregador – empregado em relações entre *pessoas jurídicas*, na medida em que as empresas orientam os trabalhadores a abrir uma empresa *prestadora de serviços* em seus nomes. Tal prática foi estimulada a partir da Lei nº 11.196/2005, que estabeleceu que a pessoa física que presta serviços intelectuais pode ser materialmente concebida como Pessoa Jurídica (PJ), ainda que a relação de trabalho seja uma relação de emprego. Dessa forma, apesar de manter-se uma relação de subordinação e exclusividade – o trabalhador está vinculado a um único contratante –, evita-se o pagamento de impostos e contribuições sociais. Como contratendência, o Poder Judiciário e o MP – bem como parcela específica do Poder Executivo, localizada nas auditorias fiscais da receita, da previdência e do trabalho – têm restringido o alcance desta lei.

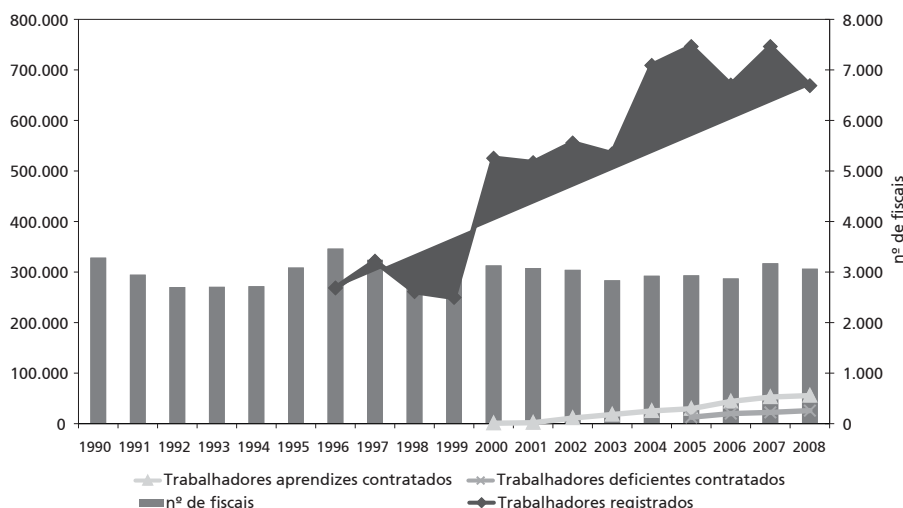
Na ocasião da votação da Lei nº 11.457/2007 – referente à unificação da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Receita Previdenciária –, foi incluída uma emenda que estabelecia que auditores fiscais, ao se defrontarem com irregularidades laborais em suas atividades cotidianas de fiscalização, não poderiam solicitar

33. A esse respeito, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2005, p. 18-21, 114-115).

sua regularização – e tampouco impor qualquer sanção; antes, teriam de contar com a permissão da JT. Subentendido nisso, estava a tentativa de evitar que a fiscalização reconstituísse as relações de emprego pretensamente terceirizadas pela figura da contratação como PJ. Nesse caso, o governo tomou posição contrária à flexibilização: o veto à EC nº 3, por parte do Executivo, foi produto da pressão das centrais sindicais, mas enfrentou fortes críticas de representantes empresariais.³⁴

Outras medidas também foram na direção de diminuir a flexibilidade das contratações. Em fevereiro de 2008, o presidente Lula enviou ao Congresso Nacional novo pedido de ratificação da Convenção 158 da OIT – Mensagem Presidencial nº 59/2008 –, que ainda tramita, mas já foi derrotado na Comissão de Relações Exteriores, em julho de 2008.³⁵ Por seu turno, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.788/2008, que aumentou a proteção aos estagiários, definindo limites para a jornada, as férias, entre outros direitos. A inspeção do trabalho, por sua vez, continuou a expandir lentamente seu quadro de auditores-fiscais – que, a partir de 2007, alcançou novamente o patamar de 3 mil profissionais –, ampliando também substancialmente o número de trabalhadores cujos vínculos foram regularizados por conta da fiscalização, o qual, a partir de 2004, situou-se entre 670 mil e 750 mil ao ano, conforme pode-se observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Inspeção do trabalho, fiscais em exercícios e resultados –1990-2008



34. Para discussão mais completa das consequências do trabalho mediante PJs prestadoras de serviços na regulação do trabalho, ver Campos (2008, p. 38-42). Para descrição da polêmica em torno do veto, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2007, p. 142-143).

35. A esse respeito, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2008, p. 159-160, 173-180).

O balanço do governo Lula é, portanto, ambíguo. O crescimento econômico, acompanhado da geração de postos de trabalho e formalização dos empregos, sem dúvida contribuiu para diminuir a pressão do movimento de flexibilização do trabalho. Ao mesmo tempo, o governo não conseguiu produzir uma reformulação abrangente da estrutura sindical, e praticamente retirou este assunto da sua agenda. As medidas pontuais revelam uma oscilação entre flexibilização e medidas de reforço à regulação pública; porém, com exceção da política de valorização do salário mínimo, não há nenhuma medida de maior impacto.

3.3 Regulação constitucional e flexibilização das normas sobre contratação, jornada de trabalho e salários

Na seção anterior, descreveu-se a sucessão de movimentos de flexibilização e Reforma Trabalhista, ao mesmo tempo em que outras medidas favoreciam a regulação pública. A seguir, analisa-se mais detalhadamente as principais iniciativas de flexibilização no período pós-Constituinte em três aspectos centrais da relação salarial: contratação, jornada de trabalho e remuneração. No que se refere a esta última, destaca-se também a política de valorização do salário mínimo como uma iniciativa que reforça a regulação pública do trabalho.

3.3.1 Flexibilização dos contratos de trabalho

A liberdade para contratar e demitir historicamente favoreceu o ajuste do contingente de empregados por parte das empresas. Dada a fraca presença dos sindicatos no local de trabalho, sempre houve grande discricionariedade das gerências no cotidiano de trabalho, em particular, nas decisões sobre demissões. Um sinal disto é a raridade de acordos prevendo limites ao número de demissões sem justa causa ou assegurando estabilidade no emprego. A CLT, por sua vez, permitiu desde o início que, durante o período de experiência – originalmente de um ano –³⁶, o empregado poderia ser demitido sem necessidade de pagamento de indenização. Especificava, no entanto, que, após este prazo, a demissão sem justa causa seria acompanhada de indenização proporcional ao tempo de serviço, e que, decorridos dez anos, o empregado teria direito à estabilidade no emprego.

O estatuto da estabilidade por tempo de serviço jamais teve revogação expressa, mas foi esvaziado a partir da Lei nº 5.107/1966, que criou o FGTS.³⁷ Embora se assegurasse, em tese, ao trabalhador o direito de escolha entre os dois regimes, as empresas demitiram em massa os empregados contratados pela CLT e ainda não estáveis, condicionando, ato contínuo, a admissão de qualquer novo empregado à opção deste pelo FGTS; a partir do advento da Lei nº 5.958/1973,

36. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967, estipulou que o contrato de experiência só poderia durar 90 dias, o que vigora até hoje.

37. A discussão sobre FGTS feita neste parágrafo recupera aquela apresentada no capítulo *Trabalho e renda* do número 16 deste periódico.

esta *opção* foi imposta em caráter retroativo aos abrangidos pelo sistema da CLT que ainda restavam.³⁸ Portanto, por ocasião da CF/88, a indenização por demissão sem justa causa e a estabilidade foram substituídas pelo saque dos recursos depositados no fundo durante o período de emprego e pela multa de 10%.

Em paralelo, o Decreto-Lei nº 229/1967 incluiu à CLT a figura do contrato por tempo determinado, limitando-o, no entanto, a casos excepcionais.³⁹ A Lei nº 6.019/1974, por sua vez, criou a figura do contrato temporário. Embora as modalidades de contrato não tenham jamais suplantado o contrato por tempo indeterminado como modalidade padrão de assalariamento, abriram novas possibilidades de contratação flexível.

Além da flexibilidade da contratação legal, sempre houve o recurso a contratações à margem da lei, evidenciado pelo expressivo número de empregados sem carteira assinada. Nesse caso, o empregador não apenas evita o pagamento de contribuições sociais, como também minora o custo de demissão.

A consequência desse arranjo foi dupla. De um âmbito, favoreceu a permanência de altas taxas de rotatividade no emprego, que permitiam às empresas tanto garantir a *paz industrial* quanto anular ganhos salariais pela substituição de trabalhadores por outros contratados a salários mais baixos. De outro, permitia às empresas rapidamente ajustar tanto o tamanho quanto a distribuição das funções do seu quadro de empregados. Em suma, a regulação do trabalho pré-Constituinte não colocou restrições de monta à flexibilidade do trabalho pela ótica da contratação, e nem a Constituição, nem a normatização subsequente alteraram tal quadro. A título de ilustração, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registrou, ao longo de 2008, total de 16,7 milhões de admissões e 15,2 milhões de desligamentos; destes últimos, 58% foram demissões sem justa causa, e 15%, terminos de contrato. Uma vez que o contingente de trabalhadores formais cobertos pelo CAGED, em dezembro de 2007, era de 29,2 milhões de trabalhadores, observa-se que mais da metade dos trabalhadores empregados *com carteira assinada* mudaram de emprego durante o ano, e que cerca de três quartos não o fizeram voluntariamente. Além disso, 21% dos desligamentos ocorreram com menos de três meses de emprego e 60% com menos de um ano. No que se refere aos empregados sem carteira assinada, por sua vez, os dados indicam que sua permanência no posto é ainda mais efêmera que a dos empregados registrados.

Ainda assim, como exposto na seção anterior, houve significativa pressão para flexibilizarem-se as modalidades de contratação. No período pós-Constituinte, esta ocorreu por duas vias – o estímulo aos contratos por tempos determinado e temporário e a terceirização de mão de obra.

38. A JT, por sua vez, convalidou as renúncias a esse regime quando declarou os Arts. 477 e 492 da CLT não recepcionados pela CF/88, por suposta contrariedade a seu Art. 7º, III.

39. Serviços cuja natureza ou transitoriedade justifiquem a predeterminação do prazo, atividades empresariais de caráter transitório ou de contrato de experiência.

No que diz respeito aos contratos, a principal medida tomada nesse sentido concerne à ampliação da possibilidade de utilização dos contratos por prazo determinado, pela Lei nº 9.601, de janeiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.490, de fevereiro de 1998. Por meio destes instrumentos normativos, os critérios de rescisão contratual e contribuições sociais foram flexibilizados, ao permitir que contratos por prazo determinado fossem utilizados em qualquer atividade e momento, desde que a empresa negociasse com o respectivo sindicato, não tivesse pendências fiscais com o Estado e aumentasse o quadro de pessoal. Para estimular sua adoção, foram reduzidos vários encargos sociais por 60 meses – redução em 50% das contribuições patronais ao Sistema “S”, salário educação, seguro de acidente do trabalho, redução da alíquota de FGTS de 8% para 2%, não pagamento da multa de 40% do FGTS no término do contrato de trabalho, entre outros.

Essa medida seguia a tendência de vários países europeus de favorecer empregos *atípicos* – isto é, diferente do contrato de trabalho por tempo indeterminado e em jornada integral – como resposta ao desemprego. No entanto, e apesar do estímulo da redução de encargos, esta modalidade não se disseminou na mesma medida no Brasil. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), após um *pico* de 116,6 mil contratos em 2001, o número permaneceu entre 30 e 45 mil contratos anuais de 2002 em diante. Os contratos por tempo indeterminado⁴⁰ representavam, ainda, perto de 98% dos empregos formais no Brasil ao fim de 2007.

Por que os contratos atípicos não se disseminaram no Brasil, nem no período de crise, nem no momento de crescimento do emprego? Krein (2007, p. 119-120) sustenta que vários fatores somaram-se, entre estes:

- A flexibilidade já existente na regulação das relações de trabalho no Brasil, com destaque para a figura do contrato de experiência.
- A existência de mecanismos alternativos de redução dos custos do trabalho, especialmente por meio da contratação sem carteira assinada – micro e pequenas empresas – e terceirização – médias e grandes empresas.
- Controvérsias legais a respeito das situações em que os contratos *atípicos* podem ser utilizados, associadas a procedimentos de comprovação da sua *necessidade*, desestimularam sua adoção por parte das empresas.
- A resistência de correntes do movimento sindical, que orientaram os sindicatos a não assinar acordos e convenções que autorizassem a contratação nestes moldes.

40. Incluem-se nessa categoria trabalhadores urbanos e rurais contratados via CLT por tempo indeterminado, vinculados a pessoa jurídica ou física, bem como os servidores públicos. Os contratos por tempo determinado incluem não apenas os autorizados pela Lei nº 9.601/1998, mas também os relacionados a leis estaduais e municipais, os contratos de safra, os temporários, avulsos e aprendizes.

Se pela ótica da contratação *direta* as mudanças foram modestas, pela da contratação *indireta* ou terceirizada a flexibilização foi bem mais expressiva. A tendência a focar nas atividades essenciais da empresa e, portanto, subcontratar serviços e produtos antes gerados internamente, foi uma característica da reestruturação produtiva dos anos 1990. Como expressão da especialização da atividade, a terceirização não significa necessariamente um rebaixamento no patamar de direitos existentes. Uma parte significativa deste processo, porém, não envolveu a busca de especialização, mas sim a externalização de custos trabalhistas, pela contratação de empresas terceirizadas que simplesmente *fornece*m mão de obra.⁴¹

O principal mecanismo que sustentou essa prática foi a figura da terceirização via cooperativas de trabalho. O mecanismo teve uma origem dupla: na interpretação da JT das leis que versam sobre a terceirização de mão de obra e na aprovação da Lei nº 8.949, de 9 de dezembro de 1994, resultado de um PL de autoria de um deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), concebido para atender a demandas dos setores envolvidos na organização de cooperativas populares.

Até 1993, prevalecia o entendimento, expresso no antigo Enunciado nº 256/1986 do TST, que praticamente proibia a terceirização, exceto nos casos de prestação de serviços de vigilância e trabalho temporário, previstos em leis próprias. Em 1993, entretanto, o tribunal editou a Súmula nº 331, que viabilizou legalmente a prática da terceirização em qualquer atividade-meio, o que provocou uma grande mudança nas práticas de contratação das empresas. Nesta súmula, o TST reconheceu a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto aos créditos judiciais inadimplidos pelo real empregador, desde que ocorresse condenação nesse sentido. Entretanto, ao menos por alguns anos, o reconhecimento da responsabilidade subsidiária não inibiu o crescimento significativo da prática da terceirização como forma de precarizar o trabalho ou disfarçar uma relação de emprego tradicional.

Sobre o PL oriundo das demandas de movimentos populares, a intenção era evitar uma prática que prejudicava o desenvolvimento de experiências de organização cooperativada. Até a aprovação da Lei nº 8.949/1994, era muito comum que cooperados reclamassem direitos trabalhistas na JT, o que trazia para as associações imensas dificuldades financeiras e dificultava a difusão das formas de organização do trabalho. Entretanto, esta lei, ao possibilitar que os trabalhadores se organizassem para a prestação de serviços sem caracterização de vínculo empregatício, acabou sendo utilizada como recurso para reduzir o custo do trabalho e burlar as leis trabalhistas. Terceirizar serviços via cooperativa de trabalho significou para as empresas a contratação de mão de obra sem qualquer direito

41. As pesquisas de emprego não investigam diretamente a terceirização. Uma aproximação é o dado da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) sobre empregados que são remunerados por empresas diferentes da empresa na qual eles efetivamente trabalham. Em 2006, tal percentual variava de 2,6%, de todos assalariados na região metropolitana de São Paulo, a 12,5% no Distrito Federal.

trabalhista assegurado na legislação ou nas convenções coletivas. Nesse contexto, difundiram-se por vários setores de atividade econômica cooperativas de mão de obra *fantasmas*, nas quais a gestão do empreendimento não segue nenhum dos princípios solidários que caracterizam a atividade cooperativa.

O acentuado crescimento da terceirização e da utilização de cooperativas de mão de obra no mercado de trabalho como forma de burlar os direitos trabalhistas provocou reações isoladas e conjuntas das diferentes instâncias de fiscalização das relações entre capital e trabalho, em um movimento que foi de encontro à tendência de flexibilização. Em 1995, a Portaria nº 925/1995, do MTb, dispôs que a fiscalização do trabalho nas empresas tomadoras de serviços de sociedade cooperativa não deveria permitir tal situação quando ficasse caracterizada uma relação de emprego. Além disso, a fiscalização do trabalho deveria exigir, também, o enquadramento das cooperativas em todos os requisitos jurídicos para funcionar. A JT, por sua vez, após reiteradas decisões dos Tribunais Regionais a favor da responsabilidade subsidiária ou, até mesmo, solidária da empresa tomadora de serviços terceirizados em relação aos trabalhadores contratados pelas terceiras, associada ao trabalho do Ministério Público do Trabalho nesta área, tem inibido também práticas fraudulentas, e alguns setores atualmente, marcadamente terceirizáveis, têm apresentado alto índice de formalização, como é o caso da área de segurança e de asseio e conservação.

Enfatize-se que, até mesmo quando a terceirização efetua-se com a observância das garantias trabalhistas e fora das atividades-fins, esta contribui para o enfraquecimento da regulação pública em consequência da precária estrutura de representação sindical destes trabalhadores. No tocante à sua organização como categoria profissional, os terceirizados e temporários encontram-se dispersos por muitas empresas, e os respectivos sindicatos têm pequena representatividade. Além disso, nas empresas em que trabalham, estes não são abarcados pelos sindicatos e pelas associações que representam os demais trabalhadores.

Em síntese, a flexibilização dos contratos de trabalho perpassou tanto a utilização de formas já existentes – o emprego sem carteira e o contrato de experiência – quanto a emergência de novas formas de contratação direta e, principalmente, indireta. No seu conjunto, propiciou o enfraquecimento da regulação pública à medida que: *i*) facilitou a dispensa arbitrária e imotivada por parte do empregador, mantendo ou, até mesmo, ampliando o poder da empresa de regular o espaço de trabalho; e *ii*) segmentou trabalhadores em ambiente de trabalho comum segundo diferentes tipos de vínculo, enfraquecendo sua capacidade de organização coletiva.

3.3.2 Flexibilização da jornada de trabalho

A regulação da jornada de trabalho visa estabelecer os limites à extensão do tempo de trabalho, a fim de garantir tanto a preservação da saúde dos trabalhadores como o direito a um tempo de *não trabalho*, disponível ao descanso e ao lazer. Além disso, a redução da jornada – na medida em que não leva à redução dos salários na mesma proporção – é uma das formas de apropriação dos ganhos de produtividade pelos trabalhadores: eleva-se o salário por hora trabalhada e, a princípio, amplia-se o número de empregos. Sendo assim, a fixação da jornada de trabalho é um aspecto central da regulação pública, pois estabelece limites ao controle do tempo de trabalho pelas empresas, enquanto a variação na jornada máxima permitida afeta a remuneração deste tempo.

Não obstante, as empresas buscam formas de compensar o aumento no custo do trabalho decorrente da elevação do salário-hora. Uma destas é aumentar a intensidade do trabalho – isto é, exigir mais trabalho em menos tempo. Outra reação possível é a substituição de trabalho por capital – modernização tecnológica. Assim, ao mesmo tempo em que a redução da jornada de trabalho pode propiciar a denominada partilha de trabalho (*work sharing*), isto é, permitir que o mesmo trabalho possa agora ser realizado por mais trabalhadores, também pode incentivar a redução do tempo de trabalho necessário. Porém, ambas as opções esbarram em dificuldades que impedem sua generalização, seja por causa da resistência dos trabalhadores à intensificação do trabalho, seja porque os investimentos necessários a uma produção mais intensiva em capital podem ser vultosos demais para determinadas empresas (DAL ROSSO, 1998, p. 84). A alternativa encontrada no caso brasileiro, como veremos, foi a ampla utilização das horas extras e da compensação de jornada.

A Constituição, por meio do inciso XIII do Art. 7º, estipulou a jornada máxima de trabalho em 44 horas semanais e limitou a jornada diária em oito horas e, em caso de turnos ininterruptos, seis horas. A importância da mudança pode ser medida pelo fato de que o padrão vigente até então – jornada semanal de 48 horas e diária de oito horas – havia sido fixado pelo Decreto nº 21.365, em 1932, e não teve alterações desde então. Além disso, a Constituição elevou o piso para a remuneração da hora extra de 120% para 150% do salário-hora regular.

A redução da jornada por intermédio da CF/88 acolheu parcialmente a reivindicação do movimento operário, que na época defendia a redução da jornada para 40 horas semanais. Segundo Dal Rosso (1998, p. 66-73), a discussão deste dispositivo ocorreu na sequência de uma greve vitoriosa dos trabalhadores metalúrgicos de São Paulo e do ABC, em 1985, ao final da qual vários acordos de redução de jornada foram assinados, fixando o novo limite em geral entre 43,5 e 44 horas semanais.

A Constituição, portanto, apenas referendou uma conquista que os movimentos de trabalhadores já estavam obtendo na prática. Porém, elevou-a a norma constitucional, o que, em tese, deveria garantir sua extensão a todos os trabalhadores, inclusive os com menor poder de pressão.

Que efeito a redução da jornada teve no mercado de trabalho? Gonzaga, Menezes Filho e Camargo (2003) estudaram o efeito da redução da jornada de trabalho, determinada pela CF/88, sobre as probabilidades de transição dos empregados para os estados de desemprego, sem emprego – que incluem os que saem da força de trabalho – e emprego não registrado. O período estudado são os 12 meses seguintes ao da mudança constitucional. Como a Constituição implicou alterações de outros parâmetros relacionados ao custo do trabalho que norteiam a escolha do número ótimo de horas e emprego, como o aumento no prêmio da hora extra, do custo fixo do emprego e dos encargos salariais, os autores apresentaram um modelo mais geral de demanda por fatores, que procura discutir os efeitos das várias medidas. As outras mudanças mencionadas podem mudar a previsão teórica geral, uma vez que se espera, na teoria, que o aumento da remuneração de hora extra – além da redução da jornada para as firmas que adotavam a jornada de 45 a 48 horas antes da mudança – induza um aumento do emprego. Já o aumento do custo fixo do emprego e a redução da jornada para as firmas que contratavam horas extras antes de 1988 deveriam, teoricamente, induzir uma substituição do emprego por horas trabalhadas. Assim, o resultado do estudo reflete a interação entre os efeitos positivos e negativos mencionados.

Os resultados mostram que as alterações trazidas pela CF/88 provocaram uma queda da jornada efetiva de trabalho, não aumentaram a probabilidade de o trabalhador afetado pela mudança ter ficado desempregado em 1989 – comparativamente aos outros anos –, diminuíram a probabilidade de o trabalhador afetado ficar sem emprego em 1989 e implicaram um aumento do salário real horário – ainda que menor que o observado nos outros anos –, sempre em relação ao grupo de controle – trabalhadores que trabalhavam menos que 44 horas antes da mudança constitucional. Estes resultados indicam que a redução da jornada não teve efeitos negativos sobre o emprego, pelo menos nos 12 meses subsequentes à mudança constitucional, embora os autores expressem dúvida de que isto possa ter se mantido no ano seguinte.

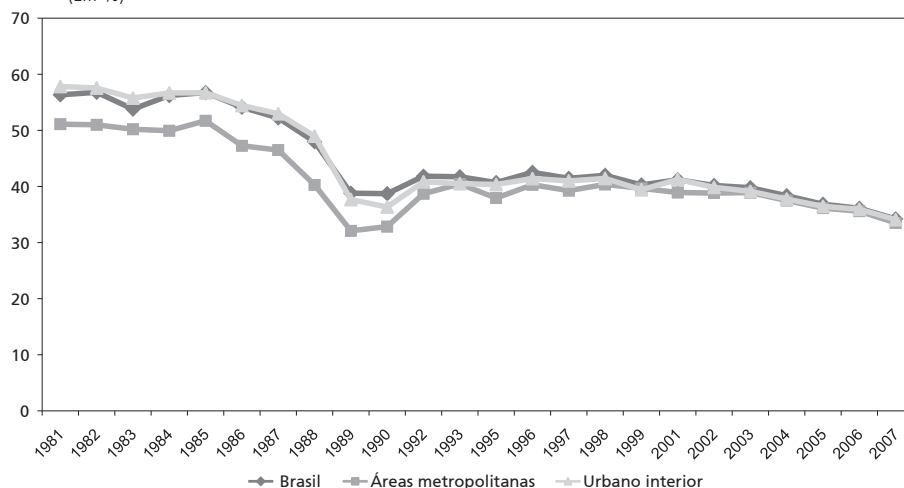
A redução da jornada foi, contudo, acompanhada de mecanismos de compensação que permitiram às empresas flexibilizar a jornada de forma a contornar os limites máximos da duração do trabalho. O inciso XIII faculta “a compensação de horários e a redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho” (BRASIL, 1988). Além disso, manteve-se a previsão da CLT de que “a duração normal do trabalho poderá ser acrescida de até duas horas suplementares”; o inciso XVI da Constituição, por sua vez, apenas aumentou a remuneração das horas extras.

Ilustrativo da importância das horas extras como mecanismo para extensão da jornada é o fato de que o número de trabalhadores com jornada superior a 44 horas semanais em novembro de 1988 – após a promulgação da CF/88 – saltou de 22% para 39% dos assalariados da região metropolitana de São Paulo.⁴² O que se observa, passados 20 anos, é que uma parte substancial dos trabalhadores continua apresentando jornadas superiores a 44 horas semanais. Tal contingente reduziu-se na segunda metade dos anos 1980, mantendo-se estável desde então; só voltou a mostrar pequena tendência de decréscimo após 2003.

GRÁFICO 2

Trabalhadores com jornada semanal acima de 44 horas

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Núcleo de Gestão e Informações Sociais.

Diante desse quadro, cabe questionar porque a redução de jornada promovida pela Constituição mostrou-se limitada na prática. Em parte, o declínio dos salários reais fortalece a disposição de os trabalhadores aceitarem as horas extras, como forma de complementação salarial. Porém, do ponto de vista da empresa, implica um custo adicional ao salário contratual.

Daí a importância de um outro mecanismo que flexibilizou os limites à jornada de trabalho – a modulação da jornada, prática mais conhecida como *banco de horas*. A lógica deste é simples: basicamente consiste em trocar contratações e demissões de empregados por variações no tempo de trabalho. Em momentos de redução da demanda, permite à empresa reduzir a jornada dos trabalhadores, em vez de demiti-los e ter de arcar com o custo das indenizações. A redução de jornada não implica redução

42. Dados da PED (DAL ROSSO, 1998, p. 86).

de salários, mas gera *créditos* de horas de trabalho, a ser ressarcidos futuramente. Quando o ritmo de atividades é intensificado, as empresas podem eximir-se de pagar horas extras pela extensão da jornada de trabalho e contratar trabalhadores temporários e não precisam arcar com o eventual custo de treinar os novos contratados. Em suma, permite a redução de custos e a otimização do tempo de trabalho contratado. Já do ponto de vista dos trabalhadores, há uma perda em termos de remuneração, caso o salário nominal mantenha-se constante, pois elimina-se o pagamento de horas extras quando a jornada diária excede a jornada contratada, além de aumentar-se a longo prazo a quantidade de trabalho *real* em igual jornada de trabalho. Há, ainda, o risco de perda de previsibilidade sobre seu tempo de trabalho, na medida em que a jornada passa a variar erraticamente; este risco é maior quando a decisão sobre a jornada é tomada unilateralmente pela empresa. A princípio, porém, a introdução da jornada modulada poderia ser acompanhada de contrapartidas em termos de redução da jornada média e elevação do salário-hora sem maiores ônus para as empresas, dado o ganho de produtividade esperado.

No Brasil, o banco de horas foi oficialmente instituído pela Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.⁴³ Esta alterou substancialmente a forma como são compensadas as horas trabalhadas por horas de tempo livre, ao ampliar o prazo de compensação de uma semana para um ano, mediante acordo ou convenção coletiva.⁴⁴ Além desta possibilidade, a referida lei previu a isenção de pagamentos adicionais de horas extras para as horas computadas no sistema de banco de horas, a não ser no caso das não compensadas por ocasião da rescisão de contrato.

Como em outros casos, a flexibilização na prática antecedeu a regulação pública. O primeiro setor a introduzir o banco de horas foi o automotivo, em que trabalhadores – por meio do sindicato dos metalúrgicos do ABC – e montadoras negociaram a redução da jornada de 44 para 42 ou 40 horas semanais, junto com um compromisso de manutenção do emprego e dos níveis de remuneração. A negociação, por sua vez, estabeleceu limites à flexibilização da jornada e estabeleceu claras contrapartidas para sua adoção.

A regulação em lei do banco de horas foi seguida pela sua disseminação pelos mais diversos setores econômicos. Pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) (ZYLBERSTAJN, 2003), em 2001, revelou que 27% dos estabelecimentos pesquisados adotavam algum tipo de banco de horas, chegando a 45% nos estabelecimentos com 200 empregados ou mais. Também apurou que a maior incidência não era encontrada na indústria de transformação – onde a prática se originou –, e sim nos setores de educação – 48% dos casos – e alojamento e alimentação – 47% dos casos.

43. Originalmente, a Lei nº 9.608 modificou o Art. 59 da CLT para permitir que a compensação acontecesse em um período de 120 dias. A MP nº 1.709, de 6 de agosto de 1998, ampliou o prazo para um ano. Esta foi sucessivamente reeditada, até ser incluída à MP nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, ainda em vigor.

44. Essa obrigação foi na verdade imposta pelo Poder Judiciário.

A pesquisa também revelou que, em apenas 46% dos estabelecimentos, o acordo previa uma jornada máxima diária, e em apenas 38%, esta era fixada em dez horas, o que evidencia que o banco de horas de fato serviu para estender a jornada de trabalho para além dos limites postos pela Constituição.

Como a lei não prevê qualquer contrapartida para a adoção do banco de horas, a regulamentação e as restrições do seu uso dependem da organização sindical. Onde o poder sindical é mais frágil, pode prevalecer uma forma de compensação que deixa os trabalhadores absolutamente à disposição da empresa. Nas negociações do banco de horas, chama atenção o fato de que praticamente não existem cláusulas de manutenção do nível de emprego e, também, que o controle das horas depositadas é realizado pela empresa. Outro aspecto importante, e que está ausente em grande parte dos acordos, é a decisão sobre quando as horas de trabalho *depositadas* serão compensadas; quando isto acontece no fim de semana ou em feriados, exime a empresa de pagar a remuneração adicional respectiva. Além disso, a pesquisa da Fipe (ZYLBERSTAJN, 2003) evidenciou que em 77% dos casos a taxa de compensação é de uma para uma; só em uma minoria das negociações os sindicatos conseguiram que uma hora trabalhada fosse convertida em mais de uma hora de descanso. Assim, a maior parte dos acordos foi bastante favorável às empresas, no sentido de que colocou poucas limitações à gerência na determinação do tempo de trabalho.

Em grande medida, isso se deve ao fato de que as negociações que resultaram na implantação do banco de horas ocorreram em momentos de retração do emprego; foram propostas pelas empresas – e aceitas pelos sindicatos – como alternativa às demissões. Sinal disso é que uma pesquisa do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (KREIN, 2007) mostra que o banco de horas tornou-se um tema central nas negociações coletivas. A participação deste tema nas negociações subiu até 2001, quando começou a diminuir. O instrumento utilizado em 67% dos estabelecimentos para implementar o banco de horas é o acordo coletivo, isto é, são negociações descentralizadas por empresa, predominando as empresas grandes e/ou estruturadas.

Nos anos recentes, possivelmente por causa do período de crescimento econômico, aumentou a incidência, entre os sindicatos, do uso da estratégia de defender a abolição ou a não negociação do banco de horas. O destaque na posição foi a resolução da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em seu congresso de 2003, que definiu uma campanha contra o banco de horas por ser uma medida de precarização das condições de trabalho. Ainda não há um balanço das negociações desta central sindical depois da mencionada resolução; porém, os trabalhadores da Renault, filiados à Força Sindical, conseguiram recentemente acabar com o banco de horas por meio de uma greve. Também merece destaque a iniciativa das centrais de empreender ao longo de 2008 uma campanha unificada pela redução generalizada da jornada de trabalho para 40 horas.

Se o banco de horas é predominantemente adotado nas grandes empresas, a compensação individual da jornada é mais utilizada nas pequenas empresas, respaldada pela Súmula nº 85 do TST, que permite a realização de acordo individual entre a empresa e o trabalhador, sem necessidade de norma coletiva – o que dificulta a ação sindical.

A flexibilização da jornada de trabalho é um exemplo de como mecanismos já existentes – hora extra – combinam-se com novos – banco de horas – para tornar inócua uma medida de regulação. Além de permitir jornadas diárias e semanais mais prolongadas do que o limite estipulado na CF/88, a jornada flexível tem sido, sobretudo, uma forma de reduzir custos para as empresas, sem repasse de ganhos de produtividade aos trabalhadores – o que poderia acontecer se a modulação fosse acompanhada da redução da jornada de trabalho e do aumento dos níveis de emprego e salário. Este caso também ilustra como a regulação pública via Estado e sindicatos pode referendar a flexibilização, conferindo maior poder às empresas para fixar a jornada de trabalho e contornar os limites postos pela Constituição.

3.3.3 Flexibilização e regulação da remuneração

A remuneração é o terceiro aspecto das relações de trabalho que procurou-se flexibilizar no período pós-Constituinte. A fixação dos salários visa, de uma forma, proteger seu valor real diante da evolução dos preços dos bens e serviços básicos e, de outra, garantir o repasse aos salários dos ganhos de produtividade. Em grande medida, a regulação dos salários é objeto da negociação coletiva direta entre empresas e sindicatos, nos setores organizados, ao tempo em que é decidida unilateralmente pelos empregadores nas pequenas empresas, e nos setores em a organização coletiva é fraca. Além disso, há a fixação de padrões de remuneração por leis, órgãos governamentais e conselhos profissionais.

No caso brasileiro, a determinação dos mínimos – salário mínimo e pisos – e a negociação salarial em geral frequentemente expressaram contradições entre os interesses dos trabalhadores e a política macroeconômica do governo, especialmente em momentos de inflação elevada: a contenção dos salários foi repetidamente usada como *âncora* do controle de preços. Um complicador adicional é o fato de várias contribuições sociais estarem relacionadas ao salário – o que faz que a regulação pública das remunerações – especialmente do salário mínimo – tenha desdobramentos além do mercado de trabalho. As empresas, por sua vez, podiam contornar as regras de remuneração, por meio da contratação informal e da rotatividade – em um contexto de inflação alta, e observado que os salários eram indexados por lei, a demissão e a recontração de trabalhadores permitia rebaixar os custos salariais.

O salário mínimo foi instituído no Brasil em 1940, inicialmente abrangendo apenas os trabalhadores urbanos.⁴⁵ A CLT definiu-o como a remuneração necessária

45. Os trabalhadores rurais ainda eram a maioria da população ocupada naquela época.

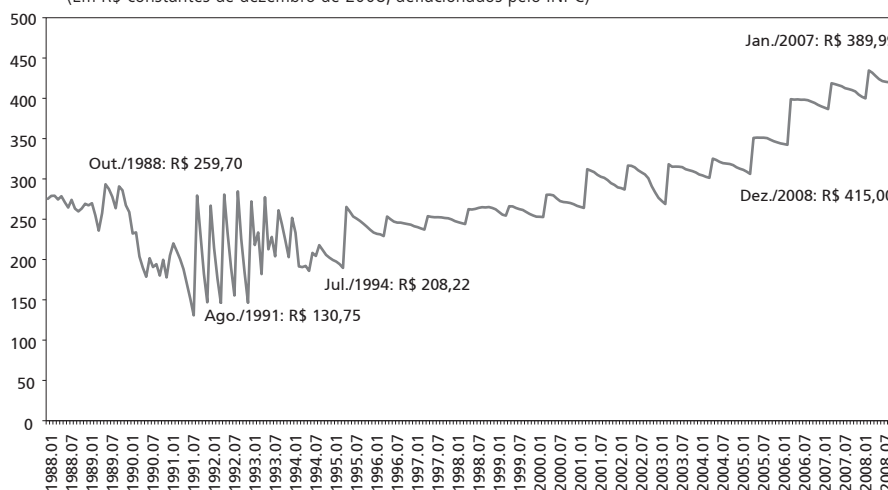
para cobrir as despesas com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte de um trabalhador adulto. Por fim, a CF/88 (BRASIL, 1988), no seu Art. 7º, inciso IV, definiu como direito de todos os trabalhadores um salário mínimo

(...) fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

A dificuldade em fazer valer o preceito constitucional depende de um mecanismo de garantia do valor real do salário mínimo. Este foi historicamente marcado por flutuações, com períodos de diminuição do seu valor real interrompidos por momentos em que predominava políticas de revalorização, conforme pode-se observar no gráfico 3. Entre os anos de 1986 e 1993, a tendência foi de redução do seu valor real. De acordo com Pochmann (2005), na época, os pisos e os reajustes estipulados pela negociação coletiva tornaram-se mais importantes para a determinação dos salários. A partir de 1995, o valor real do salário mínimo voltou a crescer, o que contribuiu para diminuir a desigualdade salarial ao aumentar a remuneração dos segmentos com menor poder de reivindicação.

GRÁFICO 3
Salário mínimo real – 1988-2008

(Em R\$ constantes de dezembro de 2008, deflacionados pelo INPC)



Fonte: Ipeadata.

O longo período de valorização do salário mínimo foi, em grande medida, resultado de decisões pontuais do governo federal e do Congresso Nacional, que levavam em conta as disponibilidades fiscais em cada momento; disto adveio a volatilidade dos aumentos. Em abril de 2005, foi criada uma comissão quadripartite

para estudar os critérios de uma política nacional de valorização do salário mínimo a longo prazo. Esta foi composta de representantes do governo, das centrais sindicais, das confederações patronais e das entidades de aposentados – reconhecendo a importância do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários. Embora a comissão em si não tenha produzido um consenso, antecipou a política que seria definida pelo Executivo a partir de 2007, que prevê, entre 2008 e 2011, reajustes anuais para o salário mínimo, tendo por base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE do ano anterior, acrescido da taxa de crescimento do PIB de dois anos antes. Dessa forma, criou-se um critério de valorização real, que garante o repasse dos ganhos gerais de produtividade da economia à base dos salários e, ao mesmo tempo, permite a previsibilidade dos agentes econômicos acerca dos custos do trabalho.⁴⁶ Tal sistema fortalece a regulação pública da remuneração, pois se mantido ao longo do tempo – e combinado com outros mecanismos – apoia o crescimento dos salários das categorias de trabalhadores menos organizadas, ao mesmo tempo que favorece a negociação das demais categorias.

Porém, na franja superior do mercado de trabalho, predominou durante os anos pós-Constituinte a flexibilização da remuneração, curiosamente alicerçada em um dispositivo originalmente pensado para garantir a participação dos salários no crescimento da renda nacional. Desde a Constituição de 1946, havia dispositivos que mencionavam a participação dos trabalhadores nos lucros. A CF/88, no inciso XI do Art. 7º, previu a “participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei” (BRASIL, 1988). A PLR, conforme já mencionado, foi iniciativa do Poder Executivo, por meio da MP nº 794, de 29 de dezembro de 1994. Esta foi reeditada inúmeras vezes ao longo do governo FHC e convertida na Lei nº 10.101, de 2000. Em suas primeiras reedições, a MP previa que a PLR seria objeto de negociação entre a empresa ou o sindicato patronal e uma comissão de representantes da respectiva empresa, sem mencionar a participação do sindicato da respectiva categoria. Esta situação suscitou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), por parte de entidades filiadas à CUT, que foi parcialmente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A partir de agosto de 1997, admitiu-se, então, a participação de um representante sindical nesta comissão. Diante da persistência das críticas, em junho de 1998, tornou-se possível negociar a PLR também por meio de acordo ou convenção coletiva.

No contexto em que foi implementada, a PLR permitiu a flexibilização da remuneração, contornando tanto o princípio da irredutibilidade dos salários quanto o da incidência dos encargos trabalhistas. Em primeiro lugar, quanto maior a fração do salário pago a título de PLR, maior é sua fração variável, que,

46 Para uma argumentação mais detalhada acerca desse ponto, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2006, p. 116-122) e Ipea (2007, p. 141-142).

portanto, pode ser reduzida dependendo do ciclo econômico. Em segundo lugar, sobre o valor da remuneração da PLR, fixado em acordo ou convenção, não incide qualquer encargo trabalhista ou previdenciário, o que certamente foi determinante para a grande difusão deste instrumento: o valor não é incluído no cálculo dos direitos trabalhistas, tais como: férias, 13º salário, FGTS etc.⁴⁷

Outros aspectos da regulamentação da PLR que ampliam a discricionariedade da empresa, citados em Krein (2007) são: *i*) a não garantia ao acesso do sindicato ou da comissão negociadora às informações da empresa, tais como faturamento, lucro, venda, projetos, produção, metas etc.; *ii*) o incentivo à quebra de solidariedade entre os trabalhadores, pois, no interior da empresa, pode haver disputa sobre quanto auferir cada setor ou cargo da empresa, além de excluir estagiários, terceirizados etc.; *iii*) a instituição à possibilidade do salário variável, propiciando que parte da remuneração do trabalhador fique condicionada ao seu desempenho e/ou da empresa; *iv*) a não garantia à estabilidade no emprego para os membros da comissão de negociação; e *v*) o indeferimento a mobilizações por inclusão da produtividade no salário real.

O balanço da regulação dos salários no período pós-Constituinte é ambíguo. Ao mesmo tempo em que a disseminação da PLR tornou a remuneração mais flexível – principalmente nos setores mais organizados e de salários mais altos –, a valorização do salário mínimo constituiu um contraponto a esta tendência – principalmente para os trabalhadores de salários mais baixos. Ainda que o recurso ao emprego informal pudesse, em tese, anular os efeitos da elevação do salário mínimo, o que se observa, a partir de 2004, é a formalização dos empregos, inclusive no segmento diretamente afetado pelos aumentos do salário mínimo. Quanto à PLR, o fortalecimento da posição dos sindicatos na negociação coletiva e a mudança na sua regulamentação podem mudar seu caráter, garantindo a incorporação progressiva dos bônus ao salário-base e, em um sentido mais amplo, a transmissão da produtividade aos salários. Há, portanto, um espaço para o fortalecimento da regulação pública no âmbito da remuneração.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história recente sobre as tentativas de alteração no sistema de relações de trabalho brasileiro indicou grandes obstáculos a uma reforma de caráter mais geral. A agenda da Reforma Trabalhista esteve presente nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio *Lula* da Silva, e, em todos estes, as tentativas de modificar a estrutura do sistema de relações de trabalho do país foram frustradas. De uma forma, o caráter ambíguo da CF/88 solidificou interesses

47. A CF/88 previu que as importâncias recebidas a título de participação nos lucros ou nos resultados deveriam ser desvinculadas da remuneração de natureza salarial, afastando a resistência dos empregadores em implantá-la.

entre os mais variados atores relevantes, o que tornou difícil a operação política para acomodar todos os conflitos e as tensões. De outra, parece que esta reforma não se mostrou tão imprescindível ao governo e aos empresários, a ponto do tema emergir, de fato, como uma prioridade na agenda governamental.

Na verdade, o sistema de relações de trabalho consagrado pela CF/88 já oferecia uma boa margem de manobra para os empregadores, sem falar que o descumprimento da legislação já é uma forma concreta e bastante utilizada de flexibilização das normas trabalhistas. Apesar de a legislação trabalhista brasileira ser extensa – como afirmam os críticos –, há uma limitação histórica dos instrumentos de representação e negociação coletiva, bem como do sistema de fiscalização das relações de trabalho. Associado a tais características estruturais, o aumento do desemprego e da precariedade das ocupações, ao longo dos anos 1990, encarregaram-se de minar as bases de representação coletiva e puseram em xeque o poder de barganha dos sindicatos.

A despeito das dificuldades em promover uma Reforma Trabalhista e sindical de caráter mais geral, é inegável que os anos que sucederam a promulgação da Constituição foram caracterizados por um afrouxamento das amarras que regulam a relação capital – trabalho, ampliando o poder das empresas na determinação das condições de uso, contratação e remuneração do trabalho. Fato que não significa, entretanto, que o Estado afastou-se da regulação das relações de trabalho no período pós-Constituinte. Passados estes últimos 20 anos, pode-se dizer que o Estado continuou a ser um *espaço normativo* privilegiado. Na verdade, o conjunto de medidas flexibilizadoras na área trabalhista foram, de maneira geral, lideradas pelo Poder Executivo federal, que as introduziu de forma pontual e gradativa, explorando as linhas de menor resistência a mudanças.

Isso não significa, contudo, que tais medidas passaram despercebidas. Foram diversos os embates, nos quais as resistências não se limitaram ao âmbito dos sindicatos dos trabalhadores, estendendo-se aos sindicatos patronais, às associações de advogados, procuradores e magistrados do trabalho, e até da burocracia do MTE. Em regra, a fiscalização do trabalho foi afrouxada, mas não podemos deixar de considerar que esta foi importante contraponto em alguns momentos. Da mesma forma, a JT, que reviu enunciados e preceitos normativos ao longo do período, também trabalhou de forma ambígua.

Os diversos atores sociais envolvidos com a questão trabalhista atuaram em variados momentos, ora intensificando o movimento de flexibilização, ora fazendo oposição a este. Até mesmo entre os sindicatos dos trabalhadores, muitas divergências foram explicitadas ao longo do processo. As correntes sindicais dividiram-se, inclusive antes da Constituição, a respeito da extinção da contribuição sindical compulsória e unicidade sindical. Em relação às propostas de flexibilização,

as posições sindicais também oscilaram: alguns sindicatos que inicialmente aceitaram medidas como o banco de horas e a PLR passaram a contestá-las em um contexto de crescimento do emprego. Os representantes empresariais, por sua vez, embora defendam o dismantelamento da estrutura corporativa e a desoneração da folha de salários, em diferentes momentos relutaram em abrir mão das contribuições às confederações patronais e ao Sistema “S”.

Por fim, observa-se que os movimentos de flexibilização e reforço da regulação pública seguem a correlação de forças política e a conjuntura econômica. As diferentes posições dos sucessivos governos a respeito do tema, bem como a força da sua base parlamentar, definiram tanto o sentido do debate quanto o alcance das mudanças. Momentos de crise econômica tendem a ser acompanhados de pressão para a flexibilização das normas trabalhistas, ao mesmo tempo em que períodos de crescimento do emprego favorecem a formalização dos vínculos e a efetividade da regulação pública do trabalho. No momento em que uma nova crise internacional desenvolve-se e ameaça interromper o ciclo de crescimento da economia brasileira, é grande a probabilidade de o debate em torno da flexibilização do trabalho ser retomado. Neste contexto, a importância da CF/88 como base da garantia de direitos e regulação pública do trabalho não pode ser subestimada.

REFERÊNCIAS

- AMADEO, E.; GILL, I.; NÉRI, M. Brazil: the pressure points in labor legislation. *Ensaíos Econômicos – EPGE*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- _____. *Medida Provisória nº 1.053, de 30 de junho de 1995*. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995a.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Portaria nº 865, de 14 de setembro de 1995*. Estabelece critérios para fiscalização de condições de trabalho constantes de convenções ou acordos coletivos de trabalho. Brasília, 1995b.
- BALTAR, P.; PRONI, M. Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil. *Cadernos do CESIT nº15*, Campinas: IE/UNICAMP, jul. 1995.
- BANCO MUNDIAL; IPEA. Relatório: empregos no Brasil. *Sessão Informativa sobre Políticas*, v. 1, dez. 2002.
- BIAVASCHI, M. B. *O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.
- CACCIAMALI, M. C. *Resumo diagnóstico do seminário Encargos sociais e sua base de incidência*. São Paulo: FEA/USP, 1993. Preliminar.
- CAMARGO, J. M. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In: _____. (Org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- CAMPOS, A. G. *Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil: qual o papel do Estado?* Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão). No prelo.
- CARDOSO, A. M. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- CARDOSO, A. M.; LAGE, T. A inspeção do trabalho no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 3, 2005.
- _____. *As normas e os fatos*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- CARDOSO JR., J. C. *et al. Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1237).

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

DAL ROSSO, S. *O debate sobre a redução da jornada de trabalho*. São Paulo: ABET, 1998.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Encargos sociais no Brasil: conceito, magnitude e reflexos no emprego*. Relatório para o Sistema de informações para acompanhamento das negociações coletivas no Brasil. São Paulo, 2006.

GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N.; CAMARGO, J. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 2, 369-400, 2003.

HUMPHREY, J. *Fazendo o "milagre": controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1982.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 10, fev. 2005.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 12, 2006.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 14, 2007.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 16, 2008.

KREIN, J. D. *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

_____. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil 1990-2005*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

KREIN, J. D.; TEIXEIRA, M. A materialização da flexibilização: as experiências de CCPs. *Debate & reflexão*, São Paulo, n. 12, 2003.

MATTOS, F. Fim dos empregos?. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jan./jun. 2004.

NÉRI, M. Informalidade. *Ensaio Econômico – EPGE*, Rio de Janeiro: FGV, n. 635, 2006.

NORONHA, E. O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 2, 2000.

PASTORE, J. *Flexibilização e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

POCHMANN, M. *Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, abr. 2005.

POCHMANN, M.; BORGES, A. *Era FHC: a regressão do trabalho*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. *Cadernos do CESIT*, Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, n. 19, dez. 1995.

SIQUEIRA NETO, J. F. *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo: ABET, 1998.

ZYLBERSTAJN, H. Banco de horas: da justificativa teórica à utilização prática no Brasil. *In*: CHAHAD, J. P.; CACCIAMALI, M. C. *Mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.