POLÍTICA SOCIAL E REFORMA LABORAL NO BRASIL - LIMITES E DESAFIOS

Maria Cristina Cacciamali[1]

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar a reforma trabalhista implementada no Brasil desde meados da década de 1990, considerando dois pressupostos. O primeiro é o da organização do mercado de trabalho, em conformidade com o modelo de acumulação e de produção instalado no país; o segundo refere-se aos processos de regulamentação dos mercados de trabalho mediados pelo Estado, classes dirigentes, sindicatos e outras forças políticas envolvidas. O desenvolvimento do tema é efetuado através de seis seções. Nas duas primeiras apresentam-se a construção do estatuto do trabalho assalariado no Brasil na década de 1930, a sua adequação e abrangência. Nas três seções seguintes analisam-se as causas do esgarçamento do código trabalhista, enquanto na sexta seção expõem-se os principais aspectos da reforma trabalhista. Entre as principais problematizações focalizadas neste trabalho, destacamos pelo menos duas. A primeira é que a regulação do trabalho e o decorrente Sistema Público de Seguridade Social que se estabelecem no período Vargas centrados na relação de emprego foram adequados ao modelo de produção vigente até o final dos anos de 1970, embora tenham se expandido de maneira segmentada e seletiva. A segunda é que o Estado não consegue implementar o novo modelo de seguridade social derivado da Constituição Federal de 1988, de caráter universalista e desligado da relação de emprego, influenciando na ampliação da informalidade no mercado de trabalho e no aumento de programas sociais assistencialistas. Por fim lança-se um conjunto de desafios para o movimento sindical brasileiro com vistas a mantê-lo protagonista no processo de transformação social.

Sub-área: Trabalho, Indústria e Tecnologia: 16. Mundo do Trabalho.

[1] Mestre, Doutora e Professora Livre-Docente pela Universidade de São Paulo, com Pós-Doutoramento pelo Massachusetts Institute of Technology (USA). Atualmente é Professora Titular do Departamento de Economia e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo onde leciona e pesquisa na Área de Estudos do Trabalho. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, desde 1995; Assessora do Conselho da Administração da Organização Internacional do Trabalho para o Seguimento dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, desde 2001; e Presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET) entre 2001 e 2003. E-mail: cciamali@uol.com.br.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é analisar o processo da reforma laboral empreendida no Brasil desde meados da década de 1990 e os desafios que os sindicatos se defrontam para re-inserir a relação de emprego em um marco institucional que venha a incluir a maioria dos trabalhadores brasileiros no Sistema de Seguridade Social.

Este trabalho analisa a regulação do trabalho a partir de dois eixos: a organização do mercado de trabalho, em conformidade com o modelo de acumulação e de produção instalado no país; e os processos de regulamentação dos mercados de trabalho mediados pelo Estado, classes dirigentes, sindicatos e outras forças políticas envolvidas tanto nas relações capital-trabalho, quanto em outras esferas da política social.

O centro de nossa argumentação é que estatuto do trabalho assalariado, que se instaura no Brasil na década de 1940, se constitui em uma instituição solidária e de inclusão social até o final da década de 1970, embora a sua expansão tenha ocorrido de forma diferenciada e seletiva no que se refere ao acesso e benefícios do Sistema de Seguridade Social. A partir de então, a política social assentada na relação de emprego cede espaço para uma outra concepção, de caráter redistributivo e universal, que não se implementa na sua totalidade, e que na prática recai na segmentação público-privada da proteção social. De um lado, o sistema de Seguridade focaliza os mais pobres por meio de programas assistenciais, cuja população alvo, embora atendendo a critérios técnicos, é selecionada por critérios objetivando criar bases de sustentação política. De outro, a parcela da população que dispõe de renda acessa os serviços privados. Este formato da política social representa um retrocesso na institucionalidade da cidadania e sustenta a reprodução intergeneracional da pobreza, seja pela abrangência insuficiente, como pela pequena integração nas intervenções sociais, pela descontinuidade na sua aplicação ou pela falta de qualidade das intervenções públicas ou dos serviços oferecidos.

Este artigo encontra-se estruturado em seis sessões. As duas primeiras sessões tratam da construção e abrangência do estatuto da relação de emprego no Brasil, enquanto a três seções seguintes analisam as causas do esgarçamento do estatuto, enfatizando-se as mudanças na organização do trabalho e suas decorrências nas relações de emprego. A sexta sessão apresenta os principais aspectos da reforma laboral brasileira na década de 1990, referentes tanto ao contrato individual quanto à proposta

de mudança na estrutura sindical e negociações coletivas apresentada pelo Fórum Nacional do Trabalho ao final de 2004. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

1. A Construção do Estatuto da Relação de Emprego

O estabelecimento da legislação laboral no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, se origina tanto das demandas formuladas pela organização coletiva dos trabalhadores, quanto de pactos sociais estabelecidos com e entre as classes dirigentes no âmbito do Estado. O estatuto do trabalho assalariado do setor privado começa a ser instituído no Brasil nos anos 30 do século passado. Consolida-se como peça política e jurídica na década de 1940 (Decreto Lei 5452, de 1º de maio de 1943), abrangendo o mercado de trabalho urbano – palco da industrialização, estabelecendo uma regulação social que atrai e garante a reprodução da força de trabalho para o pólo dinâmico da economia, na região sudeste do país[2]. Podemos afirmar, dessa maneira, que durante o período da ditadura Vargas (1930-45), o estatuto do trabalho assalariado do setor privado compõe uma resposta política simétrica para a construção da modernidade do país: de um lado institucionaliza-se a relação de emprego e a proteção social para os trabalhadores assalariados urbanos; de outro, o Estado intervém na economia realizando investimentos em infra-estrutura e na produção de insumos básicos, e criando incentivos fiscais e subsídios para o setor privado com o objetivo de instaurar um modelo de desenvolvimento econômico, centrado na expansão da indústria, tendo como base a substituição de importações.

Em consonância com o regime varguista, o Estado implementa o contrato coletivo e individual de trabalho, contemplando, através do Ministério e da Justiça do Trabalho um sistema de administração e de regulação do conflito capital-trabalho que visa produzir consensos e coesão social. O conteúdo jurídico desse código encontra-se em sintonia com as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) da época, que refletem principalmente as demandas e as legislações sociais dos países europeus.

A estrutura sindical e parte substancial das atividades federais na área do trabalho são financiadas por imposto compulsório sobre empregados e empresas. O

[2] O Estado brasileiro até 1930 não se constitui em um agente ativo na regulação das questões sociais, papel exercido pelo setor privado e/ou iniciativas não mercantis, centradas no mutualismo. Entretanto, destacam-se algumas regulamentações na área do trabalho, que inspiram ou compõem o corpo da legislação social nas décadas seguintes. Entre as principais, citamos: Lei dos acidentes do trabalho (1919); Lei Eloy Chaves (1923); Lei das férias remuneradas (1925), entre outras. Vejam-se, entre outras, Aureliano & Draibe (1989).

mercado de trabalho é organizado dispondo lado a lado sindicatos de trabalhadores e de empregadores de acordo com os ramos de atividade econômica. Caso a negociação coletiva não alcance um acordo entre as partes, a pauta de reivindicações do sindicato e a justificativa do patronato para não atendê-las são remetidas para dissídio na Justiça do Trabalho – instância inicialmente do poder executivo (1934) e posteriormente do judiciário (1946), que arbitra a situação e emite uma sentença de acordo com ou criando legislação.

Essa organização ergue-se sobre a unicidade sindical por base territorial, ou seja, apenas um sindicato patronal e de trabalhadores, para cada categoria profissional e ramo de atividade, respectivamente, reconhecido pelo Estado, e em geral, circunscrito geograficamente a um município. Essa última determinação legal encontra-se em desacordo com a convenção n.87 da OIT de 1948 sobre a *Liberdade de associação e proteção ao direito de organização*, e se constitui em um fator impeditivo tanto para alcançar maior representatividade sindical, quanto para levar adiante uma estrutura mais centralizada em nível nacional, logrando maior poder de barganha nas negociações coletivas.

A legislação exige que o contrato individual de trabalho seja registrado em um documento denominado de *carteira de trabalho e da previdência social,* que é emitido pelo governo federal, cadastrando os dados pessoais do empregado, sua ocupação, jornada e remuneração. Caso o registro não seja efetuado pelo empregador, ou as cláusulas previstas no código trabalhista não sejam por ele cumpridas, o empregado pode demandar a sua efetivação também na Justiça do Trabalho.

A introdução do Sistema de Proteção ou de Seguridade Social no Brasil se caracteriza pela regulação compulsória dos direitos sociais, que são vinculados à relação jurídica de emprego, ocorrendo diferenças dependendo do ramo da atividade econômica e da contribuição dos trabalhadores aos Institutos de Previdência Social. A relação de emprego, portanto, define um padrão de contratação e o tipo de acesso ao Sistema de Seguridade Social – constituído por seis grandes áreas: Previdência; Assistência Social e Programas de Alimentação e Nutrição; Saúde; Educação; Habitação e Trabalho[3]. Desse modo, o trabalhador registrado dispõe de seguros para situações de doença, invalidez e velhice[4], como também acesso à saúde, formação profissional, muitas vezes, programas de habitação, além de serviços de lazer e culturais. O contrato de trabalho, por outro lado, é constituído por determinações sobre o salário mínimo e pisos salariais

[3] Vejam-se entre outros estudos, Aureliano & Draibe (1989) e Cohn (2000).
[4] O seguro desemprego é instituído apenas em 1986.

por categoria; jornada de trabalho, horas extras, férias, descanso semanal e respectivas remunerações; compensação por demissão injustificada; e gratificação de natal, entre outras.

2. Persistência e Abrangência

A estrutura do Código Laboral de 1943 persiste inalterada por mais de 50 anos ao longo de diferentes regimes de governo, que ampliam os direitos trabalhistas até o final da década de 1980. Durante o período de redemocratização (1945-64) e da ditadura militar (1964-85), o Sistema de Seguridade Social se expande e se consolida mantendo o mesmo estilo da fase anterior, aprofundando a vinculação dos direitos sociais à relação de emprego[5]. Durante a primeira fase, o Sistema se amplia de forma seletiva e fragmentada, enquanto no segundo período, a política social é incorporada ao conjunto das políticas de governo para legitimar o modelo de desenvolvimento (I e II PND). O período do regime militar se caracteriza pelo paradoxo entre crescimento econômico e ampliação substantiva da distribuição funcional e pessoal da renda, derivada da administração conservadora da política social. Forte repressão aos sindicatos, regressão dos mecanismos de financiamento e privatização de espaços públicos – educação e saúde, entre outros, marcam o período.[6]

Na década de 1970, o estatuto do trabalho assalariado é estendido para os trabalhadores agrícolas, quando a sua universalização estava se completando nas relações de emprego não agrícolas[7]. Em 1979, do total dos ocupados não agrícolas, 55,8% trabalha na situação de *empregado com carteira assinada*, em contraste com 20% daqueles que são classificados como *empregado sem registro em carteira*. A maioria desses últimos, entretanto, se insere no serviço doméstico, que é regido pela legislação laboral apenas a partir de 1972[8]. Adicionalmente, nesse mesmo ano, 70% do total dos ocupados não agrícolas contribuem para o Sistema de Seguridade Social, abrangendo 84% dos ocupados na indústria de transformação, 66% na indústria da construção, 88% nas atividades sociais, 83% nas atividades de transportes, 81% na

[5] Destacam-se a Lei Orgânica da Previdência Social, 1960 e do INPS, 1966; criação do Banco Nacional de Habitação, 1964 e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, 1967; Ministério da Previdência e Assistência Social; 1974; Sistema Nacional de Saúde, 1975; Funrural, 1975.

[6] Destacam-se a Reforma do Ensino Superior, 1968; definição de Diretrizes e Bases da Educação; criação do Mobral, 1985, entre outras.

[7] Estatuto do Trabalhador Rural, 1973.

[8] A extensão da legislação trabalhista para os trabalhadores domésticos se efetua por meio da Lei 5859 de 1972, Decreto 1535/77, e Constituição Federal de 1988. O maior cumprimento da legislação para esses trabalhadores, contudo, se verifica praticamente após 20 anos, em virtude de sua maior organização e da atuação da Justiça do Trabalho, mesmo assim nas regiões sudeste e sul do país.

administração pública, 80% nos serviços auxiliares da atividade econômica, entre outras[9]. Em 1979, o único ramo de atividade não agrícola, no qual se verifica baixos índices de contribuição ao Sistema é a prestação de serviços, especialmente por absorver inserções relacionadas aos trabalhadores por conta própria de baixa produtividade e ao serviço doméstico. (Cacciamali, 1988: capítulo 6).

O Estado mantém sob forte controle e centralização a administração das políticas sociais entre as décadas de 1940 e 1970, embora convivendo com formas privadas de proteção, mercantis e não mercantis, as primeiras orientadas para os mais ricos, e as segundas voltadas principalmente para os mais pobres. Ao longo desse período, a orientação da política social não se desvia da rota de um atendimento diferenciado determinado pela existência da relação de emprego regida pela legislação trabalhista. Assim, a parcela da população inserida no mercado de trabalho através de uma relação de emprego registrada acessa políticas protecionistas reguladas, enquanto a parcela da população inserida em outras formas de trabalho conta com políticas focalizadas, nos diferentes campos da proteção social.

3. A Desorganização do Mercado de Trabalho

Na década de 1980, o Brasil percorre o caminho da transição de regime político rumo a um modelo de democracia liberal, e simultaneamente sofre o impacto da recessão econômica mundial e da explosão de seu endividamento externo. Esse período é marcado pelo paradoxo criado pelas crescentes demandas sociais em contraste com as restrições financeiras do Estado para atendê-las, em um cenário de mudanças institucionais, tanto internas quanto no cenário internacional[10].

Nesse sentido, podemos afirmar que a Constituição Federal de 1988 reflete os conflitos econômicos e políticos desse momento, agregando tanto mudanças de orientação progressista quanto de cunho liberal. A Constituição Cidadã – como é denominada - introduz teoricamente o referencial da universalização dos direitos sociais e um novo modelo para o Sistema de Seguridade Social. Entre as principais características desse novo modelo ressaltam-se: a integralidade da política de seguridade social – previdência, saúde e assistência social; financiamento através de fundos e orçamentos únicos, e gestão descentralizada, instituindo-se a criação de conselhos

[9] As informações e análise dessa seção foram retiradas dos seguintes trabalhos sobre a evolução do mercado de trabalho: Cacciamali, (1988; 1999; 2003).
[10] Vejam-se entre outros estudos Draibe (1993) & Bravo & Pereira (2001).

públicos, com a participação da sociedade civil, compostos de forma paritária em todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal.

No campo do trabalho, os direitos são ampliados, e se estabelece um significativo avanço institucional em 1990, introduzindo-se uma fonte de financiamento estável – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e um conselho gestor tripartite que delineia e determina os programas e ações das políticas ativas e passivas de mercado de trabalho, representadas pelos programas do Sistema Público de Emprego – seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra, capacitação, crédito e apoio ao trabalho por conta própria e micro-empresa, e outras com o objetivo de gerar emprego e renda e/ou de apoiar grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho[11].

O esgarçamento das relações de emprego determinadas pela legislação laboral deve ser remetido aos processos políticos e econômicos o período de 1980, no qual se torna patente o esgotamento do modelo de acumulação e desenvolvimento das quatro décadas passadas. O decorrente ajustamento do mercado de trabalho ilustra e sintetiza as mudanças que se delineiam para as próximas três décadas. O desemprego aberto é o mecanismo mais importante de ajustamento do mercado de trabalho não agrícola nos anos de 1981 e 1983, constituindo-se no fator mais importante do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) [12]. A taxa de desemprego aberto se eleva de patamares entre 3 e 4% na década de 1970 para níveis entre 8 e 11% nos primeiros três anos da década de 1980, retornando para taxas de no máximo 6%, até o final dessa década, após a recuperação econômica que se inicia em 1984.

O emprego não agrícola, entretanto, inicia um processo de ajustamento, que continuará nas próximas décadas na direção do emprego sem registro e do trabalho por conta própria. Os empregados não agrícolas com carteira assinada, entre 1979 e 1983, diminuem a sua participação de 55,8 para 51,4%, enquanto os empregados sem registro aumentam-na de 20,2 para 22,2%, e os trabalhadores por conta própria de 17,9 para 20,8%. Nos dois anos seguintes, a despeito da recuperação econômica, esse

[11] A Constituição Federal de 1988, de um lado, acrescenta alguns direitos trabalhistas relativos ao contrato individual, no que concerne à multa para dispensa injustificada, aumento de remuneração na concessão de férias e benefícios à maternidade e à paternidade, entre os principais; e de outro introduz o mecanismo de distribuição de lucros, e outros mecanismos para induzir à negociação coletiva.

[12] A região Nordeste passa por um período de seca entre 1981 e 1983 e a taxa de desemprego não atinge proporções imponderáveis devido à criação de frentes de trabalho, empregos de emergência em atividades comunitárias ligadas à construção civil. Os participantes das frentes de trabalho em 1983 chegam a representar 42,93% do total dos desempregados, segundo a PNAD.

comportamento se mantém, e ao final da década de 1980, esses percentuais representam 48,5; 26,1 e 19,1%, respectivamente[13].

A década seguinte é marcada pela liberalização econômica. A supremacia da política monetária, a desregulamentação para ampliar o livre funcionamento dos mercados e as reformas públicas do Sistema de Seguridade Social são processos que compõem, a partir de então, de forma persistente, as agendas políticas das diferentes administrações federais. O caráter redistributivo e a universalização do Sistema de Seguridade Social, que se encontrava em construção, são solapados e segmentados, entre o público e o privado, e no interior destes dois segmentos. A política social passa a ser concebida de forma assistencialista e implementada por meio de focalização, destinando-se aos mais pobres. Simultaneamente, se observam dois fenômenos: o retorno na particularidade e na seletividade de acesso e de benefícios concedidos para determinados grupos sociais, e a orientação para o mercado para as camadas sociais que dispõe de renda para prover a sua própria proteção social. [14] Essas características são evidenciadas pela contenção dos gastos públicos na área social, pela maior participação do setor privado nas diferentes esferas da área social, e pela flexibilização da regulamentação dos mercados de trabalho.

Os últimos quinze anos foram marcados pela instabilidade econômica, caracterizada pelas flutuações curtas e pronunciadas do produto interno bruto, manutenção de baixo nível de investimentos, e estagnação. A liberalização comercial e a reestruturação produtiva implicam forte redução do emprego industrial, diminuição dos salários reais especialmente após a desvalorização cambial de 1999, e ampliação ponderável da concentração funcional da renda. A desorganização institucional do mercado de trabalho e o aumento da inseguridade laboral acompanham assim o processo de liberalização, representando a contrapartida de um modelo econômico mais competitivo e exposto à economia internacional.

---

[13] A desfiliação dos assalariados do estatuto laboral pode ser verificado analisando as informações sobre a situação no emprego e a contribuição para o Sistema de Seguridade Social, procedentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O período, entretanto, para efeitos de análise deve ser subdivido em dois: 1979 e 1990, e após 1992, devido às mudanças de metodologia empreendidas pela F. IBGE, fonte produtora dos dados, implicando em séries não totalmente compatíveis. O primeiro período compreende os funcionários públicos entre os empregados com carteira assinada, e o serviço doméstico encontra-se distribuído entre os empregados com carteira e sem carteira assinada, a depender da condição do ocupado. No segundo período essas duas posições na ocupação se encontram desagregadas não compondo os percentuais que são apresentados no texto.

[14] Por exemplo, diferenças de benefícios entre cargos eletivos do poder executivo e do poder judiciário com relação às demais categorias de servidores públicos; entre os empregados registrados de grandes empresas e os demais; entre os empregados com registro, sem registro e cooperados; entre os trabalhadores por conta própria e os microempresários etc..

Nesse contexto, entre 1992 e 2001, a taxa de desemprego aberto inicia uma escalada ascendente, situando-se a partir de 1998 em níveis superiores a 8%, chegando a alcançar cerca de 14% do total da força de trabalho das Regiões Metropolitanas. As relações de emprego juridicamente determinadas não são cumpridas pelos empregadores. Entre os ocupados não agrícolas, os empregados com carteira assinada diminuem a sua participação de 38,75 em 1992 para 35,09% em 2001, enquanto os empregados sem registro e os trabalhadores por conta própria expandem-na de 15,13 para 18,13, e de 20,69 para 21,31%, respectivamente.

A contribuição para o Sistema Público de Seguridade Social acompanha ao longo das décadas de 1980 e de 1990 esse perfil. Entre 1979 e 2001, o número de ocupados não agrícolas que contribuem para o Sistema decresce ao redor de 15 pontos percentuais. Naquele primeiro ano, conforme mencionado anteriormente, 70% dos ocupados não agrícolas contribui para o Sistema, dez anos depois esse percentual é da ordem de 63,5%, e em 2001, atinge o nível de 55,27%.

O afastamento dos trabalhadores do estatuto do emprego atinge todos os ramos da atividade econômica, inclusive a administração pública, contudo a maior subrepresentação de contribuintes ao Sistema de Seguridade Social ocorrem nos ramos da construção civil, comércio e prestação de serviços. Nos dois primeiros ramos – administração pública e construção civil, a principal explicação reside nas práticas crescentes de subcontratação associadas à instauração de relações de emprego verbais pelas empresas subcontratadas; no comércio a razão deve ser remetida à expansão de contratos temporários, que na maior parte das vezes também são estabelecidos verbalmente com os empregados, enquanto na prestação de serviços, uma das explicações é o elevado número de trabalhadores por conta própria e/ou de microempresas que não atendem a legislação trabalhista ou pela sua invisibilidade e/ou por restrições econômicas.

4. As Relações Encobertas de Emprego

O ambiente econômico contemporâneo mais intensivo em competitividade impulsiona um processo de reestruturação das empresas na busca da eficiência econômica, redução de custos. Este processo assenta-se no conceito de flexibilidade, tanto no âmbito da produção e da distribuição, quanto no uso da força de trabalho. A reestruturação é facilitada pelo uso crescente da microeletrônica e de tecnologias de

informação que acentuam a orientação da produção pela demanda[15], implicando reorganização do uso do trabalho, marcada pelo menor absorção relativa de empregados com contratos permanentes, e o crescimento de relações triangulares de emprego, derivadas da ampliação de diferentes práticas e níveis de subcontratação[16]. O resultado é a ampliação da contratação de mão-de-obra por meio de formas jurídicas alternativas ao contrato de trabalho, como por exemplo, sob a forma de trabalho autônomo, de empresa, de cooperativas ou através de empresas de trabalho temporário. Todas essas práticas acobertam a relação de emprego, conforme mostra o Diagrama 1.

A empresa **A** mantém o seu quadro funcional **(C)**, contrata mão-de-obra por meio de autônomos ou micro empresas para determinadas atividades não rotineiras, por exemplo, manutenção de serviços de sistemas de informação **(B)**; e outras empresas que produzem componentes do processo produtivo, ou que se constituem em atividades rotineiras **(D; E**...outras) . A empresa **D**, por sua vez repete o mesmo padrão de contratação: mantém seus próprios empregados **(F)**, contrata trabalhadores autônomos ou microempresas, e/ou trabalhadores temporários, por meio de agência ou cooperativa **(G)**. Os agentes **G**, por sua vez, também podem contratar empregados registrados **(H)** ou não registrados **(I)**.

Desse conjunto de relações de contratação, podemos extrair três derivações. A primeira é que todos os empregados envolvidos têm uma relação de emprego subordinada com **A**, explicita ou implicitamente. A segunda é que no caso das contratações efetuadas por meio de autônomos ou micro-empresa a relação de emprego está sendo encoberta sob a forma jurídica de uma relação comercial que não se verifica na prática, visto esses subcontratados prestarem serviços de forma regular e a um único empregador. A terceira é que as relações triangulares favorecem tanto a contratação de empregados à margem do registro no Sistema de Seguridade Social na área do trabalho, quanto diferencia as suas condições de acesso e de obtenção de benefícios.

As relações sociais se alteram substancialmente a partir do funcionamento do mercado de trabalho que se origina da organização do trabalho assentada nas práticas de extensa subcontratação. A diminuição da cobertura do Sistema Público de Proteção Social é o resultado mais visível, remetendo os trabalhadores a construírem

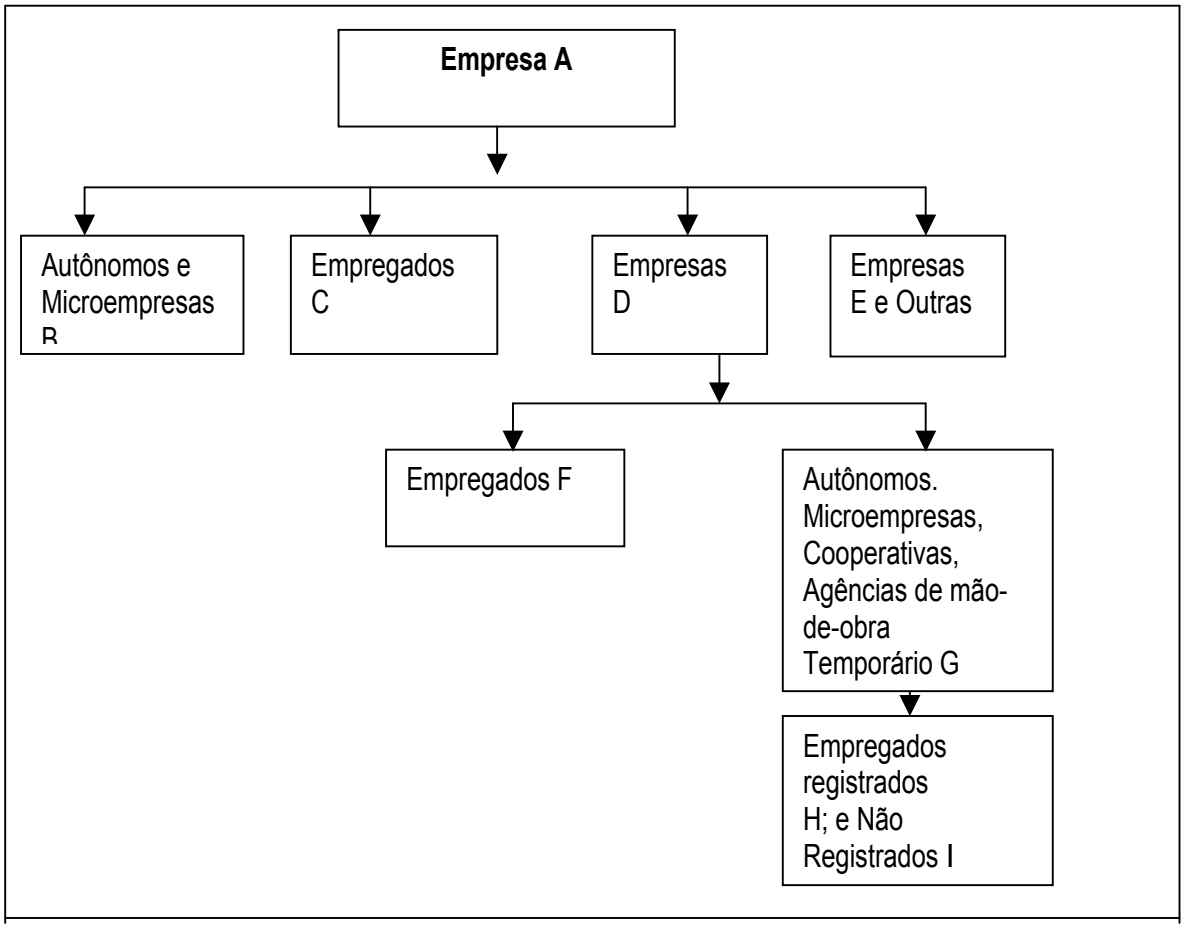
[15] Dentre as principais características da reorientação das estratégias e práticas das empresas destacamos: maior variedade de produtos: modelos, estilos, cores; adequação ao cliente; inovação de produtos; entregas em prazos curtos para atender a necessidade dos clientes; enfrentamento da sazonalidade por meio de modas, capacidade de combinar a oferta com a demanda; reorientação da produção para superar interrupções ou quebra de equipamentos; diminuições de estoques; uso da mesma planta e equipamentos para diferentes produtos.

[16] Exemplos e o debate sobre as relações encobertas de emprego podem ser encontrados no estudo International Labour Organization (2003).

individualmente ou coletivamente de forma privada a sua própria proteção. Este comportamento é ratificado pelo sistema de idéias propalado continuamente pelos formadores de opinião pública de que o Estado não dispõe de condições financeiras para oferecer proteção social ampla e universal, devendo focalizar apenas os mais pobres.

Adicionalmente, dentre outros aspectos, desejamos destacar o resultado perverso sobre a coesão social. A organização do trabalho, que se desenvolveu paulatinamente ao modelo de acumulação nesta etapa do capitalismo mundial, dissimula os vínculos de solidariedade entre os empregados, pois embora eles estejam submetidos a um único empregador, a diferenciação dos contratos dificulta o desenvolvimento da consciência de pertencimento ao mesmo grupo, ou mesmo a sua identificação social. Isto se dá inclusive porque as condições objetivas de trabalho (salário, horas, benefícios etc.) são distintas, assim como as condições subjetivas, haja vista a maior inseguridade laboral dos empregados subcontratados. Essa segmentação dos processos de trabalho restringe, quando não anula, a ação sindical, ou mesmo obstrui a busca e ações que superem a degradação das condições de trabalho.

Diagrama 1 - Relações de Emprego e Subcontratação



5. Principais Mudanças na Legislação Trabalhista

As reformas trabalhistas da década de 1990 na América Latina seguem o paradigma neoliberal, que preconiza maior flexibilidade do mercado de trabalho para alcançar maior geração de empregos, em sintonia com o livre funcionamento dos demais mercados e com os pressupostos do modelo flexível de produção.

O Quadro 1 mostra as principais mudanças introduzidas na regulamentação do mercado de trabalho, que embora com velocidade e com estratégias políticas distintas seguem o mesmo padrão em todos os países da região.

No Brasil, a reforma laboral consiste em um processo que perdura desde 1994, evoluindo de forma descontínua, acumulando resultados consistentes e aumentando o poder da empresa na determinação da relação de emprego. As principais mudanças efetuadas na legislação trabalhista, desde os anos de 1990, encontram-se expostas no Quadro 2. As intervenções foram classificadas por categorias, adaptando a metodologia aplicada por Cacciamali & Brito (2002), indicando 5 tipos de mudanças:

1. Modalidades alternativas ao contrato por tempo indeterminado.
2. Flexibilização da jornada de trabalho.
3. Flexibilização da remuneração.
4. Novas formas de solução extrajudicial dos conflitos.
5. Reforma Sindical.

Quadro 1
Mudanças nas Legislações Trabalhistas que Acompanham a Liberalização Econômica nos Paises da América Latina

Tipos e componentes dos contratos	Previo à liberalização econômica	Acompanhando a liberalização econômica
Duração	Indeterminada.	Diferentes arranjos. Contratos por tempo determinado, tempo parcial, temporários, verbais, e práticas de subcontração, entre outras.
Local	Determinado e subordinado diretamente a um único empregador/local.	O local de trabalho pode variar, seja pela realocação prevista nos contratos de subcontratação, ou decisões internas da empresas.
Jornada	Determinada, padronizada e em tempo integral.	Variável, e não padronizada. Distribuição das horas em períodos trimestrais ou semestrais.
Horas-extras	Prática comum. Remuneração maior imposta pela legislação.	Práticas de compensação de horas.
Hierarquia	Definida. Predominância de níveis verticais.	Definida. Predominância de equipes e níveis horizontais.
Período de experimentação	Curto, restrito a 02 ou 03 meses.	Ampliado, podendo atingir 06 meses ou mais.
Funções e Atividades	Circunscritas.	Polivalência.
Organização do trabalho	Hierarquizada. Valorização da senioridade.	Flexível, exigindo capacitação continuada.
Salário	Determinado.	Variável, adicionado de componentes variáveis, ou somente variável.
Aumentos Salariais	Periódicos, vinculados à produtividade e indexados aos índices de preços ao consumidor.	Descontínuos, associados a metas, resultados, qualidade, adaptabilidade ou bonificações.
Estabilidade	Valorizada.	Valorizada apenas para o núcleo duro dos trabalhadores.
Rescisão de contrato por parte do empregador	Restrições e indenizações impostas pela legislação.	Diminuição ou eliminação das restrições impostas pela legislação, e diminuição ou retirada das indenizações.
Negociação coletiva	Centralizada ou por setores.	Descentralizada, preferencialmente por empresa.
Contratos coletivos	Definição de um contrato "modelo".	Perda da importância do contrato "modelo".

Fonte: Elaborado pela autora ampliando e adaptando os estudo de Cacciamali (2001) e Cacciamali & Brito (2002).

Numa primeira etapa, as mudanças institucionais concentram-se sobre as três primeiras categorias construídas, ou seja, versam sobre a flexibilização de três componentes básicos do contrato individual de trabalho: modalidade, jornada e remuneração. Assim, verificamos a introdução de modalidades de contrato de trabalho a *prazo*, a *tempo parcial;* e a *suspensão do contrato de trabalho*, que prevêem isenções aos empregadores e a redução de direitos trabalhistas aos empregados, quando comparados ao contrato individual de trabalho por tempo indeterminado, ainda que sujeitando a sua introdução à necessidade de convenção ou acordo coletivo previamente à sua implementação.

Na mesma etapa, regulamenta-se, através de Medida Provisória, a *Participação nos lucros e resultados* e faculta-se o *Banco de horas.* A primeira Medida possibilita que os aumentos de salários não sejam incorporados de forma definitiva, exigindo a sua negociação anual, limitando o crescimento da base salarial. A segunda Medida dá lugar à possibilidade de anualização da jornada de trabalho, diminuindo a utilização das horas extras por parte dos empregadores e reduzindo custos. Adicionalmente, para garantir a eficácia das mudanças legais, coíbe-se à indexação dos salários à evolução do índice do custo de vida, e restringe-se a ação da fiscalização, visto que pela Portaria 865/95, a empresa que opera com regras trabalhistas discrepantes da legislação vigente, mas estabelecidas pelas partes nos instrumentos de negociação coletiva, passa a não ser autuada pela fiscalização, remetendo-se o caso e a sua decisão para o Delegado Regional do Trabalho pertinente. Introduz-se, portanto, a concepção, a ampliação da prática e a possível criação de jurisprudência do predomínio do acordado entre as partes sobre a legislação.

QUADRO 02
MUDANÇAS NAS LEIS DO TRABALHO.
BRASIL – Anos de 1990

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO/INTERVENÇÃO
Modalidade ao contrato de trabalho por tempo indeterminado	Lei 8.949/1994.	Cooperativas Profissionais (excluí a relação de emprego entre o sócio-cooperativado e a cooperativa).
	Portaria 29/06/1996.	Ampliação das possibilidades do trabalho temporário
	Portaria 865/1995.	Proíbe autuações da fiscalização em caso de discrepância entre a CLT e os resultados do acordo coletivo
	Decreto nº 2.100/1996.	Denúncia, pelo Brasil, da Convenção nº 158 da OIT relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, que havia sido ratificada e promulgada meses antes.
	Dec. 2.066/1996.	Dispensas imotivadas; limitação da organização sindical no serviço público e punição dos funcionários em greves.
	Lei 9.601/98.	Contrato por Tempo Determinado
	Medida Provisória 1.709/1998.	Trabalho em Tempo Parcial (permite o trabalho a tempo parcial cuja duração não exceda 25 horas semanais, com salários proporcionais e diminuição do período de férias).
	Medidas Provisórias 1.726/1998 e 1.779/1999.	Suspensão do Contrato de Trabalho (permite a suspensão do contrato de trabalho por um período de dois a cinco meses, para participação em curso de qualificação profissional promovido pelo empregador, mediante ajuste coletivo, com substituição do salário por uma ajuda compensatória mensal facultativa).

Continua...

QUADRO 02
MUDANÇAS NAS LEIS DO TRABALHO.
BRASIL – Anos de 1990

Continuação....

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO/INTERVENÇÃO
Flexibilização da jornada de trabalho	Portaria MTE 1.964/1999.	Consórcio de Empregadores Rurais
	Lei 10.097/2000.	Contrato Aprendizagem
	Medida Provisória 2.164/2001.	Trabalho Estágio
	Lei 9.601/1998.	Banco de Horas
	Lei 10.102/2001.	Autoriza trabalho aos domingos no comércio varejista, desde que aprovado pelo município.
Flexibilização dos salários	Medida Provisória 1053/1994, reeditada 1.875-57/1999.	Veda a estipulação ou fixação de cláusula de reajuste ou correção automática vinculada a índices de preços.
	Medida Provisória 794/1994; Lei 10.101/2000.	Participação nos Lucros e Resultados.
	Medida Provisória 1.906/1997.	Desindexação dos benefícios da Seguridade Social do salário mínimo
	Medida Provisória 1.620/1998.	Revoga-se a Lei nº 8.542, que assegurava a vigência de convenções e acordos coletivos, até que sobreviesse novo instrumento normativo. Reeditada sucessivamente, posteriormente com o nº 1950.
Novas formas de solução extrajudicial dos conflitos	Lei 9.307/1996.	Lei da Arbitragem
	Lei 9958/1998.	Comissão de Conciliação Prévia (possibilita a instauração de comissões de conciliação prévia para a atribuição de tentar conciliar os conflitos individuais de trabalho).
	Lei 9.957/2000.	Instaura o procedimento sumaríssimo na Justiça do Trabalho
Reforma Sindical	Fórum Nacional do Trabalho, 2004.	Propõe o Conselho Nacional de Relações de Trabalho. Critérios de representatividade, eliminação do imposto sindical, estabelecimento da representação no local do trabalho. Negociação coletiva obrigatória, introdução de arbitragem privada e manutenção da arbitragem pública.

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da legislação e Cacciamali (2003). Obs. O último item refere-se às propostas que constam do Fórum Sindical (2004).

Numa segunda fase, a administração Cardoso orienta a reforma para o tema da solução de conflitos, complementando a ação da Justiça do Trabalho, que se encontra em uma situação de colapso, pela elevação das demandas provocada pela desorganização institucional do mercado de trabalho, sem ter ocorrido o aumento do seu quadro funcional[17]. Dessa forma, institui-se o rito sumaríssimo para as causas de pequeno valor (até 40 salários mínimos) e as comissões de conciliação prévia, para possibilitar a tentativa de acordos nos conflitos individuais, seja no âmbito intersindical ou da empresa, antes do ajuizamento de reclamações na Justiça do Trabalho. Nas comissões de conciliação prévias (CCPs), concebidas pela Lei nº. 9.958/2000, prevalece a lógica da individualização das demandas e da resolução a partir do conflito já dinamizado, o que vem a diminuir as indenizações relacionadas à dispensa, com o risco de introduzir jurisprudência que diminua os direitos trabalhistas.

Numa terceira fase, a administração Lula da Silva elabora uma proposta de reforma sindical que foi construída de maneira tripartite através do Fórum Nacional do Trabalho entre 2003 e abril de 2004, devendo ser apresentada no Congresso ainda em 2004. A proposta institucionaliza o Conselho Nacional de Relações de Trabalho, de representação tripartite, que dentre os principais objetivos, deve indicar diretrizes para as políticas públicas neste campo, definir critérios para a utilização do Fundo Solidário de Promoção Sindical, e estabelecer critérios para o enquadramento sindical de trabalhadores e empregadores. Ou seja, a atribuição do Estado para o reconhecimento dos agentes da representação coletiva dos interesses do capital e do trabalho, a gestão dos recursos financeiros para a sustentação da estrutura sindical e a definição de políticas e normas é transferida para um órgão tripartite – representantes indicados pelo Ministério do Trabalho, Confederações de empregadores e Centrais sindicais. Permanece, entretanto, a cargo do Estado o reconhecimento das entidades representativas, a ser efetuado de acordo com a lei. (Fórum Nacional do Trabalho, 2004: 27).

Entre as principais mudanças propostas para a organização sindical, destacam-se: a necessidade de atender critérios de representatividade dos trabalhadores e empresas por ramo de atividade para todos os níveis de representação, a extinção do imposto sindical substituída por contribuição dos associados e de negociação coletiva, a representação sindical por local de trabalho, e a obrigatoriedade da negociação coletiva.

[17] A Justiça do trabalho recebe 2,5 milhões de processos trabalhistas a cada ano, sem conseguir oferecer uma prestação jurisdicional adequada e efetiva.

As diretrizes proposta tanto permitem o reconhecimento quanto fortalecem as Centrais Sindicais, que para se estabelecerem possuem um prazo de 60 meses, devendo contar com sindicatos em 18 Unidades da Federação, representar pelo menos 15% dos trabalhadores em 9 Unidades da Federação e 7 setores econômicos, e 22% da base de seus sindicatos. Além disso, a Central pode criar ou reconhecer confederações, federações e sindicatos, que lhes serão vinculados, através do critério de representatividade derivada, sendo esse procedimento válido para todos os demais níveis de representação.

O desdobramento dessa proposta implica alterações substantivas, entre as quais destacamos o fato de os sindicatos passarem a compartilhar diretamente com o Estado e o empresariado da definição e orientação da política das relações capital-trabalho, e as mudanças que irão ocorrer na composição e manejo administrativo dos recursos destinados à manutenção da organização sindical. Desejamos destacar que a proposta induz à concentração dos sindicatos em centrais, possibilitando negociações em nível nacional por ramos da atividade econômica, diminuindo a pulverização, e eliminando ou reestruturando sindicatos de pouca expressão.

As centrais sindicais e os sindicatos existentes que atendem aos critérios de representatividade adquirirão uma inserção institucional que juntamente com o fortalecimento financeiro podem vir dificultar o surgimento de outras forças representativas da organização coletiva dos trabalhadores. A falta de renovação, por sua vez, pode conter o dinamismo da capacidade de transformação social dos movimentos dos trabalhadores. Por outro lado, o estabelecimento da representação local em nível de empresa, teoricamente deverá permitir maior fluidez das reivindicações dos trabalhadores na base, podendo representar uma força de renovação. Quanto aos mecanismos de negociação coletiva, em casos de impasses, introduz-se a arbitragem privada, mantendo-se na primeira versão da proposta, o papel da arbitragem pública pela Justiça do Trabalho.

Considerações Finais

A regulação do trabalho iniciada no período Vargas é adequada ao desenvolvimento da industrialização, ao modelo de produção vigente, atendendo ainda as demandas básicas derivadas da organização coletiva dos trabalhadores, que acompanham ainda as tendências nas relações de emprego explicitadas pelas normas internacionais. O modelo de Sistema de Seguridade Social estruturado a partir da relação de emprego, entre as décadas de 1940 e 1970, se expande de maneira segmentada, diferenciando o acesso de forma seletiva, enquanto parcela da população inserida em outras formas de trabalho contava com políticas focalizadas, nos diferentes campos da proteção social. Nos anos de 1980, período da transição democrática, a crise do endividamento externo acirra as desigualdades sociais acumuladas durante o período regime militar, e as demandas dos grupos sociais organizados induzem a construção de um novo modelo de seguridade social abrangente e universal, independente da relação jurídica de emprego. O Estado não consegue implementar este modelo na sua totalidade, devido a vários fatores, entre os quais destacamos a resistência política de determinados grupos sociais às mudanças, a desorganização financeira do Estado decorrente da crise do endividamento externo, e as propostas de políticas públicas advindas do paradigma liberal, que estavam desde então em gestação no Brasil.

Nos anos de 1990, período no qual se implementam sistematicamente as reformas neoliberais, os gastos públicos sociais se reduzem, e a política social passa a ser operada de forma dual: focalização assistencialista, destinada aos mais pobres, e uma seguridade social privada para quem tem acesso a esses mercados. Simultaneamente, a regulamentação do mercado é juridicamente flexibilizada e o número de contribuintes ao Sistema Público de Seguridade Social diminui para pouco mais da metade dos ocupados no mercado de trabalho não agrícola.

Os sindicatos, por outro lado, nesta última década se defrontam com um ambiente de liberalização comercial, que provoca por um lado menor poder de barganha e por outro a perda mais rápida de sua base de representação social, devido à diminuição do emprego industrial. Soma-se a isso o enfrentamento de fatores que criam as condições para maior substituição dos empregados, implicando diminuição de seu poder de barganha: aumento da participação da mulher e dos jovens no mercado de trabalho; elevado desemprego; multifuncionalidade e polivalência na execução das atividades; aumento da subcontratação, que muitas vezes encobrem a relação de emprego; e

flexibilização da legislação laboral. A esse quadro, somam-se ainda as relações de emprego, temporárias, degradas ou à margem da legislação que vigoram tradicionalmente nas atividades do comércio e dos serviços que constituem o setor informal.

Neste cenário, os desafios do movimento sindical são múltiplos para manter uma ação política transformadora na sociedade. O primeiro desafio consiste na manutenção de uma posição de independência frente a um governo no qual grande parte dos cargos dirigentes são preenchidos por egressos do movimento sindical. Os preceitos neoliberais que regem a política social do governo, por outro lado, são antagônicos aos interesses dos empregados tanto do setor público quanto do privado.

O segundo desafio é romper o individualismo e a ideologia da elite dos vencedores que se desenvolve na sociedade, não apenas pela perda de modelos que privilegiam as virtudes do esforço e da aquisição de conhecimentos como meio privilegiado para alcançar os fins desejados, como também pela segmentação e a quebra da relação de emprego centrada no contrato de trabalho por tempo indeterminado. A construção de laços de solidariedade, a partir das novas condições de trabalho deve ser prioritária, e conduzida com maior visibilidade e debate público sobre a perversa distribuição funcional da renda, ampliada depois da execução das políticas neoliberais. O debate da política social centrado no combate à pobreza, sensibiliza a sociedade e esconde as condições de trabalho concretas e a sua remuneração. O mercado de trabalho, na década de 1990, sob a égide do ideário e das políticas neoliberais, está se constituindo em um mecanismo transmissor da reprodução intergeneracional da pobreza, tanto pelo desemprego quanto pelas condições concretas dos empregos de baixa qualificação.

O terceiro desafio é reconstruir as relações entre os diferentes arranjos explícitos ou implícitos de contrato de trabalho e o Sistema de Seguridade Social. As relações triangulares de emprego de qualquer natureza devem ser reconhecidas e compor a organização sindical que está sendo proposta, não apenas para ampliar o poder de barganha dos sindicatos, como para identificar e absorver novas categorias e reforçar as existentes, de tal forma ampliar a base de representação social e política.

O quarto desafio é ampliar e fortalecer a representação sindical no local de trabalho, para captar as reivindicações de base, dinamizando assim o movimento sindical e contribuindo para a definição de seus objetivos. A representação sindical no local de trabalho deve ainda constituir-se em um veículo para criar um ambiente onde a

partir do debate das condições concretas de trabalho se amplie a consciência e a identidade social dos trabalhadores.

Enfim, o enfrentamento desses desafios trata de reforçar o retorno da centralidade da esfera do trabalho na política social, para tanto a re-regulamentação das relações de emprego deve constituir-se em uma prioridade do movimento sindical e de outros movimentos sociais. Sistematizar, reconhecer e enquadrar as distintas modalidades de contratos implícitos que encobrem as relações de emprego, muitas vezes mais homogêneas do que parecem, é um primeiro passo.

Referências Bibliográficas

AURELIANO, Liana. & DRAIBE, Sonia Maria. "A especificidade do 'Welfare State' brasileiro". In: MPAS/CEPAL (ORG). *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, Brasília, 1989.

BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Amazoneida Potyara Pereira. *A política social e democracia,* São Paulo: Cortez, 2001.

CACCIAMALI, Maria Cristina. "A desfiliação do estatuto do trabalho na década de 1990 e a inserção dos ocupados que compõem as famílias de menor renda relativa". In: CHAHAD, José Paulo & Pichetti, Paulo (orgs). *Mercado de trabalho no Brasil. Padrões de comportamento e transformações institucionais*, São Paulo: LTr, 2003.

CACCIAMALI, Maria Cristina & BRITO, André. "A flexibilização restrita e descentralizada das relações de trabalho no Brasil", *Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho ABET*, vol. 2, no. 3, 2002.

CACCIAMALI, Maria Cristina. "Processo de informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina", *Cadernos PUC Economia,* n. 11. EDUC: São Paulo, 2001. p. 111-142.

CACCIAMALI, Maria Cristina. « Dégénérescence du droit du travail est ajustment sur le marché du travail au Brésil dans les annés 1990 », *Cahiers des Amériques Latines, n° 31*, 1999. Paris: IHEAL Edition, p. 105 – 126.

CACCIAMALI, Maria Cristina, *Mudanças estruturais no produto e no emprego no Brasil. 1950-1985*. Tese apresentada na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Livre-docente. São Paulo: USP, 1988.

COHN, Amélia. **"**Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileira". In: *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*, 2000.

DRAIBE, Sonia Maria. "Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes". *Série Reformas de Política Pública, n.14*, CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 1993.

FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO. R*eforma sindical. Relatório final.* Brasília: MTE, 2004.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. "The scope of the employment relationship". In: ILO, *International Labour Conference,* 91a. Sessão, Genebra: ILO, 2003.