

Capítulo 26

REFORMA TRABALHISTA: CAMINHOS E DESCAMINHOS

ROBERTA MARIA CORRÊA DE ASSIS¹

Introdução

O tema da reforma trabalhista permaneceu no centro das agendas governamentais no início desta década, ao lado das reformas tributária e previdenciária. Todavia, a questão da revisão das leis do trabalho veio perdendo força e espaço de debate nos anos recentes, sendo que, na atualidade, o tema quase nunca é ventilado de maneira mais efetiva.

Esse texto aborda a questão da reforma trabalhista, seus pontos de inflexão, complexidades e controvérsias e também aventa as razões dessa aparente perda de relevância no cenário político. Para isso, parte de uma reflexão sobre o surgimento do Direito do Trabalho no Brasil, pois a forma de surgimento e implantação desse ramo jurídico e o seu contexto político são elementos de fundamental importância para dimensionar os impasses que hoje enfrentamos na normatização das relações entre capital e trabalho.

Direito do Trabalho no Brasil – gênese e consolidação

O Direito do Trabalho é apontado como sendo um dos resultados do capitalismo, surgido da necessidade de equalizar as forças compostas pelo capital e pelo trabalho e mantê-las em equilíbrio, ainda que dinâmico e, não raras vezes, precário.

No Brasil, o Direito do Trabalho apresenta peculiaridades importantes, decorrentes do nosso próprio desenvolvimento e do fato da consolidação normativa haver sido feita sob a égide de um regime autoritário.

Ainda hoje, nosso Direito do Trabalho preserva as linhas mestras do projeto de Vargas que, muito embora sofra severas críticas de anacronismo (o Decreto-Lei nº 5.452, que

¹ Consultora Legislativa do Senado Federal.

aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, data de 1º de maio de 1943), tem demonstrado fôlego para continuar irradiando seus efeitos por mais de seis décadas.

Não se pode atribuir tal longevidade simplesmente ao intervencionismo estatal e à condescendência social, tipicamente brasileira. É preciso reconhecer que tais normas apresentam sua medida de necessidade e pertinência. Com todas as críticas que se possam fazer, elas têm servido ao sistema que regulam, dando-lhe certa medida de civilidade, inclusive na medida em que buscam evitar as formas mais perversas de utilização da força de trabalho², conferindo-lhe, por isso mesmo, certa estabilidade.

Na compreensão do nosso sistema justralhista, é necessário refletir especialmente sobre dois momentos históricos: aquele em que surge a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o da promulgação da Constituição de 1988. Esses dois marcos regulatórios são, a um só tempo, os pilares sobre os quais está estruturado o Direito do Trabalho e as balizas que demarcam, do ponto de vista normativo, o desafiante contexto que demanda por mudança.

As origens de nossas normas relacionadas ao trabalho vão remontar ao Império e às primeiras décadas do regime republicano. A causa e origem da legislação trabalhista não se deveram ao chamado “movimento ascendente”, qual seja, pressão material expressa por meio de greves, piquetes, boicotes, *lockouts*.

Não, aqui foram os “movimentos descendentes”, vindos do governo para coletividade, que fundaram o nosso sistema jurídico trabalhista, o qual teve sua origem marcada por ausência de embates – não obstante a existência, ainda que latente, de uma questão social ligada ao trabalho –; falta de representatividade das associações profissionais; falta de organização e coesão dos grupos sociais e não existência de massas proletárias densas.

O marco simbólico mais importante da história do surgimento do Direito do Trabalho está em 1888: a extinção da escravatura. É quando se começa a utilizar a mão-de-

² É certo que as normas referentes à limitação de jornada, férias, segurança e medicina do trabalho etc, chegaram, de maneira decisiva, para os trabalhadores assalariados brasileiros com a CLT. Todavia, o efetivo combate às piores formas de exploração do trabalho humano, especialmente o trabalho escravo e o infantil, somente ganham força após o advento da Constituição de 1988 e com a redemocratização do país. É a partir desse momento que vão se estruturar políticas públicas com a criação de órgãos, alteração de leis, implantação de programas de geração de renda e aparelhamento de grupos de fiscalização e combate a essas práticas, merecendo relevo a atuação do Ministério do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho.

obra de uma forma nova e revolucionária: a relação de emprego³. Claro que a utilização da relação de emprego, como forma de produção, se consolidou lentamente e, em princípio, nos polos de emprego que se encontravam no segmento agrícola cafeeiro e no nascedouro da industrialização de São Paulo e no Rio de Janeiro. Esse período, que pode ser compreendido entre 1888 a 1930, se caracteriza pelo surgimento de legislação assistemática e dispersa que, de maneira tímida, começa a cuidar das relações de trabalho.

Mas é a época que se inicia em 1930 que marca, de maneira indelével, o mundo do trabalho no Brasil: o surgimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conjunto normativo que continua a emanar até hoje a sua influência, muito embora se trate de um modelo hermético, centralizado e compacto, apesar de hoje contar com marcas profundas, resultantes do advento da Constituição de 1988⁴.

O que se assiste a seguir é a formação da base sobre a qual se estruturará a forma por meio da qual o Estado passará a intervir na relação capital-trabalho e ela será fortemente intervencionista.

Implementaram-se políticas integradas no âmbito da administração federal para viabilizar as ações a serem desenvolvidas pelo governo, resultando na Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, meses depois, no Departamento Nacional do Trabalho.

Normatizou-se a área sindical, concebendo-se uma estrutura baseada no sindicato único, submetido ao reconhecimento pelo Estado e compreendido como órgão colaborador

³ “Em um país de formação colonial, de economia essencialmente agrícola, com um sistema econômico construído em torno da relação escravista de trabalho – como o Brasil até fins do século XIX – não cabe se pesquisar a existência desse novo ramo jurídico enquanto não consolidadas as premissas mínimas para a afirmação sócio econômica da categoria básica do ramo justralhista, a relação de emprego. Se a existência do trabalho livre (juridicamente livre) é pressuposto histórico-material para o surgimento do trabalho subordinado (e, consequentemente, da relação empregatícia), não há que se falar em ramo jurídico normatizador da relação de emprego sem que o próprio pressuposto dessa relação seja estruturalmente permitido na sociedade enfocada. Desse modo, apenas a contar da extinção da escravatura (1888) é que se pode iniciar uma pesquisa sobre a formação e consolidação histórica do Direito do Trabalho no Brasil.” *Godinho*, Curso de Direito do Trabalho, 2003, p.105.

⁴ “A fase de institucionalização de Direito do Trabalho consubstancia, em seus primeiros treze a quinze anos (ou pelo menos até 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho), intensa atividade administrativa e legislativa do Estado, em consonância com o novo padrão de gestão sócio política que se instaura no país com a derrocada, em 1930, da hegemonia exclusivista do seguimento agroexportador de café. O Estado, largamente intervencionista que ora se forma estende sua atuação também a área chamada *questão social*. Nesta área implementa um vasto e profundo conjunto de ações diversificadas mas nitidamente combinadas: de um lado, através de rigorosa repressão sobre quaisquer manifestações autonomistas do movimento operário; de outro lado, através de minuciosa legislação instaurando um novo e abrangente modelo de organização do sistema justralhista, estreitamente controlado pelo Estado.” *Godinho*, Curso de Direito do Trabalho, 2003, p. 109.

deste. Estruturou-se e implantou-se a Justiça do Trabalho (Decreto-Lei nº 1.237, de 1º de maio de 1939).

O modelo estruturado para o Direito do Trabalho no período foi reunido em um único diploma normativo, a CLT. Não obstante a nomenclatura de Consolidação, que sugere a reverência e compilação da legislação existente anteriormente, na verdade, é instrumento normativo que ampliou, em muito, o contexto normativo existente então, o que faz dela, por natureza, um *código do trabalho*.

Passamos, portanto, de uma primeira fase de incipiência e de leis esparsas para a oficialização de um código trabalhista, sob uma diretriz corporativa e intensamente autoritária. Não houve espaço para que se desenvolvessem, por meio do debate que tem sua gênese no conflito entre capital e trabalho, propostas dentro do âmbito da sociedade civil.

Um aspecto interessante que marca essa dinâmica é como a repressão atua de maneira dúplice, de um lado proibindo expressamente a manifestação do conflito entre capital e trabalho e, de outro, absorvendo suas possíveis demandas, a fim de criar, ainda que artificial e forçadamente, um clima sem tensões e rupturas.

Essa estrutura política captura os agentes envolvidos na produção, impossibilitando-os, todavia, de vivenciar seus conflitos e soluções. Todo o processo de negociação se faz sob a tutela da intervenção estatal. Isso tem um efeito paralisante, consolidando a visão do capital como eterno espoliador e do Estado como única esperança de um trabalhador, preso à fraqueza da desarticulação de seus pares⁵.

O conjunto normativo proveniente do período compreendido entre 1930 e 1945 se manteve quase que intocado, à exceção do regime previdenciário que, na década de 60, ganhou tratamento autônomo. Não foram levadas a efeito alterações significativas no velho modelo trabalhista autoritário e corporativo imperante no país, seja na fase compreendida entre 1945-1964, seja na fase do regime militar implantado em 1964.

⁵ “Essa última vertente jurídico-política repudia, frontalmente a noção e a dinâmica do conflito, que considera incompatível com a gestão sociopolítica da comunidade. A rejeição do conflito faz-se em duas dimensões: quer de modo direto, mediante uma legislação proibitiva expressa, quer de modo indireto, ao absorvê-lo, sob controle, no aparelho do Estado, que tece, minuciosamente, as práticas para a sua solução.” *Godinho*, Curso de Direito do Trabalho, 2003, p. 101.

A Constituição de 1988 – transição democrática

A nova ordem constitucional rompe com um dos principais pilares do velho modelo: o controle político administrativo do Estado sobre a estrutura sindical. Serão inaugurados, após seis décadas de autoritarismo, incentivos e reconhecimento à negociação coletiva, no seio da sociedade civil.

Todavia, o mesmo texto constitucional aprofundará institutos e mecanismos autoritários e corporativos do “antigo regime”, mantendo, por exemplo, a estrutura sindical corporativista. Essa foi a tônica trazida pelas inovações constitucionais: avanços e recuos.

Estão no Capítulo II, do Título II (arts. 6º ao 11), os principais preceitos relativos à matéria trabalhista, entre os quais se sobressaem os que valorizam a negociação coletiva – art. 7º, incisos VI, XIII, XIV, XXVI, e arts. 8º, 9º, 10 e 11, que favorecem e incentivam a atuação sindical, a não intervenção estatal nas organizações sindicais e a participação do trabalhador nos locais de trabalho.

A Constituição de 88 estampa o maior e mais significativo rol de direitos que o Brasil já teve, consagrando uma grande gama de direitos individuais, ampliando garantias já existentes e criando outras.

Em resumo, a contribuição mais significativa que o Congresso propiciou à coletividade, no que importa a normatização do Direito do Trabalho, foi, sem dúvida alguma, a Constituição de 1988. Ela trouxe renovação da cultura jurídica brasileira, permitindo o raiar de uma abordagem coletiva das questões em contraposição à visão individualista que dominava o contexto jurídico até então.

Passados vinte anos da promulgação da carta constitucional, o mundo mudou radicalmente e, com ele, as relações de trabalho. O processo de globalização, tão combatido e temido por tantos, durante tanto tempo, é hoje uma realidade consumada. A integração de mercados, produção e países é uma realidade na vida de todos nós. Os avanços tecnológicos, especialmente no que concerne à comunicação, reduziram distâncias e tornaram mais tênues as fronteiras. Mudaram – e continuam mudando a uma velocidade quase atordoante – a estruturação das nossas rotinas de vida e de trabalho.

O trabalho e a maneira de prestá-lo estão entre os fatores que mais têm se alterado. A alocação da mão-de-obra migra fortemente do setor produtivo para o de serviços

e, em todos os casos, passa a exigir formação escolar e capacitação contínua de todos que pretendem ocupar um posto de trabalho.

Nesse panorama, duas realidades se consolidam: a do reconhecimento quase absoluto da necessidade de um patamar civilizatório de direitos trabalhistas, sem o qual não se concebe a realização lícita de qualquer trabalho; e, da necessidade de mudanças legislativas que consigam produzir normas para o contexto atual das relações entre capital e trabalho.

Conjuntura atual

A legislação trabalhista está diante de um mundo que apresenta alto grau de complexidade, que demanda por maleabilidade para atender às suas múltiplas e demandas de alocação de mão-de-obra. O grande desafio é como compor essas realidades sem comprometer a coesão social. Os seguimentos envolvidos e interessados (trabalhadores e empregadores, com suas mais diversas representações; e o governo) possuem paradigmas e objetivos diferentes.

Acresça-se a isso o fato de que, entre nós, as tentativas de alteração da legislação trabalhista são vistas com enorme desconfiança, o que se deve, em certa medida, ao nosso passado pobre em experiências de autocomposição. Qualquer tentativa de diminuição da ingerência estatal na regulamentação do trabalho é vista como ameaça direta aos trabalhadores, que parecem crer que, sem ela, passariam a ser constantemente explorados.

Como instrumentalizar no Brasil a negociação coletiva, para que ela possa atuar como o amortecedor de interesses conflitantes, no lugar ocupado pelo Estado? Essa indagação é, para nós, um problema ainda sem resposta e que continuará a ocupar a nossa agenda legislativa. Não devemos esquecer que o assunto tem importância e consequência jurídica, a despeito de sua natureza eminentemente política. Sob esse aspecto, governos e parlamentares têm-se alternado na busca de soluções. Contudo, o debate, embora tenha amadurecido, ainda não frutificou em uma nova legislação para o setor.

A primeira tentativa significativa de se ampliar o espaço da negociação coletiva, após 1988, estava consubstanciada no Projeto de Lei nº 5.483, de 2001, que alterava o art. 618 da CLT. Esse projeto estabelecia que as condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevaleceriam sobre o disposto em lei, desde que não contrariassem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde no trabalho. Esse projeto teve sua

tramitação interrompida, pois o Poder Executivo, autor da iniciativa, solicitou, por meio da mensagem 78, de 2003, a sua retirada, em face da extrema resistência que vinha enfrentando.

Foi um momento em que esteve presente na pauta governamental, com grande proeminência, a necessidade de uma reforma trabalhista e sindical. Criou-se um fórum de discussões, o Fórum Nacional do Trabalho, o qual, formado por representantes de trabalhadores, empresários e governo, tem por objetivo encaminhar propostas de atualização da legislação do trabalho⁶.

Atualmente, o país encontra-se em pleno processo de crescimento econômico, com o conseqüente aumento da oferta de postos de trabalho e da procura por emprego. Dessa maneira, a argumentação que aponta a legislação trabalhista vigente como o principal entrave ao crescimento e geração de empregos perdeu muito de sua força. Todavia, o nível de informalidade na estruturação do trabalho do brasileiro é alarmantemente alto.

Considerações finais – recomendações

O contexto atual aponta para uma realidade de crescente procura de mão-de-obra qualificada, que também conta com preocupantes níveis de informalidade e uma cultura de alta rotatividade no emprego. Esses são os desafios que confrontam governos e sociedades: qualificar a força de trabalho existente e formalizar os contratos de emprego, bem como diminuir a rotatividade da mão-de-obra.

As alternativas de mudança apontam para contratos de trabalho menos onerosos – redução dos encargos de contratação/manutenção de um empregado ao longo do tempo – e para maior espaço da autocomposição das partes envolvidas na relação de emprego.

⁶ O FNT, que continua ativo, afirma seus objetivos nos seguintes termos: “A reforma sindical e trabalhista é uma das prioridades do atual governo. Para implementá-la, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), coordenado pela Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. O FNT conta com a participação de 600 representantes de trabalhadores, governo e empregadores. Nas páginas deste site você pode conhecer a organização, objetivos e etapas e os resultados do Fórum. O Fórum Nacional do Trabalho tem por objetivo, promover a democratização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia. Atualizar a legislação do trabalho e torná-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e renda. O FNT pretende, ainda, modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego; Estimular o diálogo e o tripartismo e assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais.” BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://mte.gov.br/fnt/default.asp>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

Assim, deve-se pensar em redução das contribuições incidentes sobre os contratos de empregos, tais como: as contribuições para o sistema “S” e a própria estrutura do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Ainda, num país onde grande parte dos postos de emprego são ofertados por micro e pequenas empresas, é de se privilegiar maior espaço para autocomposição das partes, sem tanto dirigismo estatal.

O Direito do Trabalho realmente reclama um novo paradigma jurídico, todavia, há o que se comemorar. Houve avanços significativos quanto ao amadurecimento da aceitação da existência do conflito entre capital e trabalho e da necessidade de buscar soluções mais eficazes, que substituam a intervenção estatal. Todavia ainda há um longo caminho a ser trilhado na busca de um sistema jurídico mais afinado com a realidade.

Talvez o insucesso que temos observado da tentativa de criação de um novo modelo jurídico trabalhista deva-se à incapacidade de se construir uma alternativa ao padrão normativo clássico que seja viável nos âmbitos econômico, social e político.

Bibliografia

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://mte.gov.br/fnt/default.asp>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

CARVALHO, S. C.; Firpo S.; Gonzaga G. Os efeitos do aumento da Licença-Maternidade sobre o salário e emprego da mulher no Brasil, 2006. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.36. n.3, dez. 2006.

DELGADO, M.G. *Curso de Direito do Trabalho*. 2 Ed., São Paulo: LTr, 2003. 1462p.

SUSSEKIND, Arnaldo et al. *Instituições de Direito do Trabalho*. 21 Ed., São Paulo: LTr, 2003.1605p.