

Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil, nos anos 90

José Celso Cardoso Jr.

*Doutorando em Economia Social e do Trabalho
na Unicamp/IE, Técnico de Pesquisa da Diretoria
de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.*

Resumo

Há pelo menos duas décadas, em escala internacional, argumenta-se ser imperativo buscar outros caminhos para a promoção do desenvolvimento e que, para tanto, um dos requisitos básicos seria a realização de um conjunto de “reformas estruturais”. Este trabalho tenta descrever as várias mudanças que estão sendo introduzidas pelo Poder Executivo brasileiro no âmbito das condições de regulamentação do mercado de trabalho do País. A conclusão a que se chega é que, no geral, as mudanças recém-aprovadas têm como objetivo continuar o processo de flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho, com vistas a desonerar os empregadores dos custos do trabalho, vale dizer, dos custos referentes às condições de uso (contratação, demissão e jornada de trabalho), remuneração (individualização dos contratos e dos salários), proteção (qualificação e direitos trabalhistas) e de negociação coletiva (reforma sindical e da Justiça do Trabalho). Tal estratégia de flexibilização prima pela alteração gradual e pontual de itens importantes da legislação trabalhista e social consagrada na CLT e na Constituição de 1988, sendo que apenas de uma perspectiva macro e retrospectiva adquirem a dimensão de uma reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do País.

Palavras-chave

Reforma do Estado; (des)regulamentação do trabalho; (des)proteção social.

Abstract

During the last decade (1990), several institutions went through important reforms in Brazil. This paper describes the most important changes in the regulation of the Brazilian labor market, all of them related to the conditions of use, remuneration, protection and collective negotiation of work. The main conclusion is that all those changes are intended to produce two effects: first, to make the relations of work more flexible, in order to reduce the enterprises costs; second, to make the labor legislation similar to the new pattern of labor regulation throughout the world.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 12.04.02.**

1 - Apresentação

Este trabalho descreve algumas das principais mudanças introduzidas pelo Poder Executivo brasileiro no âmbito das condições de regulamentação do mercado de trabalho do País, em consonância às diretrizes mais gerais contidas nos marcos da reforma do Estado.

Na primeira parte do trabalho, tenta-se dar um apanhado geral das reformas estruturais que vêm sendo feitas pelo Estado nos marcos de regulação dos serviços públicos, com vistas a readequar as suas formas de participação nos circuitos econômicos da produção e da distribuição. A maioria dessas mudanças têm sido feitas de forma gradual, já que têm efeitos profundos sobre a formação das políticas sociais.

Na segunda parte, tenta-se descrever as mudanças que vêm sendo efetuadas particularmente no mercado de trabalho, estando tais mudanças divididas em quatro grupos. No primeiro deles, sintetizam-se as reformas que modificam as condições de uso da força de trabalho, isto é, aquelas ligadas ao tipo de contratação e à jornada de trabalho. O segundo grupo diz respeito às condições de remuneração da força de trabalho, dentre as quais se destacam as referentes ao salário mínimo, à negociação coletiva e à participação nos lucros e resultados das empresas. No terceiro grupo, por sua vez, analisam-se as mudanças no que se refere às condições de proteção e assistência ao trabalhador, tais como os programas de geração de renda e emprego instituídos pelo Governo, as regras para a fiscalização das condições de trabalho, o acesso ao FGTS e ao seguro-desemprego e a possibilidade de licença para requalificação profissional. No quarto, mas não menos importante, são abordadas as alterações na Justiça do Trabalho e a reforma sindical.

Por fim, nas considerações finais, sustenta-se que a forma pela qual a reforma do Estado na área trabalhista vem sendo conduzida no País — fundada em uma estratégia de imposição gradual de alterações pontuais no marco regulatório das relações de trabalho — só adquire a dimensão de uma reforma abrangente se vista numa perspectiva macroeconômica e retrospectiva, politicamente destinada à desregulamentação e à flexibilização do mercado de trabalho brasileiro. Não é por outra razão que o atual projeto do Governo Federal que altera importantes dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) — atualmente em tramitação no Senado Federal — pode ser visto como ponto culminante e coerente da estratégia geral de desregulamentação do sistema brasileiro de relações de trabalho, processo este em curso no Brasil desde, pelo menos, 1994.

2 - O sentido geral da reforma do Estado no Brasil, nos anos 90

Há pelo menos duas décadas, em escala internacional, uma série de transformações — notadamente as requeridas e engendradas pela aceleração do processo de globalização produtiva e financeira — colocam em crise antigos paradigmas de desenvolvimento socioeconômico. Problemas até então circunscritos aos chamados países em desenvolvimento, como o crescimento das taxas de desemprego e das desigualdades de toda ordem, são fontes de crescente preocupação.

Nesse contexto, também em escala internacional, argumenta-se ser imperativo buscar outros caminhos para a promoção do desenvolvimento e que, para tanto, um dos requisitos básicos seria a realização de um conjunto de “reformas estruturais”. No bojo dessas reformas, está inserida uma intensa discussão acerca da construção de um novo modelo de Estado, que tem rebatimentos importantes sobre a formulação de novas diretrizes em torno das políticas sociais.

O conteúdo desse **novo modelo de Estado** pode ser sintetizado no que ficou conhecido como “os componentes básicos da reforma do Estado nos anos 90”, os quais, segundo Pereira (1997, p. 18-19), dizem respeito a quatro pontos essenciais, a saber:

“(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e ‘publicização’ (este último processo implicando a transferência para o setor não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

(b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional, ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

(c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública-gerencial (ao invés de burocrática) e a separação, dentro do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor

intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou a democracia direta”.

É dentro desses princípios gerais da **reforma do Estado** que se inserem as transformações recentes no âmbito das políticas sociais. Os mecanismos tradicionais de proteção social, que tinham como referência o modelo de Estado de Bem-Estar, cederam lugar a novos princípios norteadores. No caso do Brasil, um país de desenvolvimento capitalista retardatário, algumas de suas características congênicas foram historicamente reforçadas para dar origem a um modelo de desenvolvimento excludente. E assiste-se, desde princípios da década de 90, ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social para o conjunto da população, mas que, na verdade, nem chegou à fase adulta, sepultando, até prova em contrário, as esperanças de construção de uma nação verdadeiramente soberana e justa.

Nesse sentido, e principalmente porque as tendências em torno do desenho de um novo modelo de formulação e implementação de políticas sociais no País ainda não estão plenamente consolidadas, cabe analisar alguns dos rumos e desdobramentos que as mesmas têm apresentado.

Em linhas gerais, o conjunto de medidas de política adotado pelo Governo brasileiro em meio à conjuntura social recente está inscrito num amplo espectro de transformações do papel e da forma de atuação do Estado nos planos econômico e social. Tais transformações, a despeito de terem tido origem entre fins da década de 80 e início da de 90, somente ganharam maior consistência interna e realmente deslancharam a partir de 1995. Desde então, apesar da evidente prioridade conferida à estabilização macroeconômica, processou-se um conjunto não desprezível de mudanças na concepção e na gestão das políticas sociais que, a despeito dos ritmos e das formas diferenciadas de manifestação em cada caso, guardam entre si um eixo de orientação comum.

Em primeiro lugar, partindo de uma crença de que o montante dos gastos sociais brasileiros já seria bastante elevado em termos absolutos e relativamente ao PIB, promoveu-se uma gradual diminuição no ritmo de seu crescimento agregado, a partir do que se passou a enfatizar a eficácia e a eficiência na aplicação dos mesmos (Barros; Henriques; Mendonça, 2000).

Como decorrência dessa nova orientação, uma segunda tendência importante concentrou-se no aprimoramento dos mecanismos de descentralização e focalização dos programas sociais (Draibe, 1997). A **descentralização** seria desejável não só para transferir parte das obrigações federais às instâncias subnacionais (estados e municípios), como também para incentivar o envolvimento de outros segmentos da sociedade civil organizada (sindicatos, ONGs,

comunidades locais, etc.) na implementação, na gestão, no acompanhamento e na avaliação das ações sociais finalísticas. Por sua vez, a **focalização** das ações e dos recursos sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis seria a forma privilegiada de combater as consequências mais visíveis da pobreza, aumentando, com base em critérios de minimização da relação custo/benefício e grau de seletividade do público-alvo, o poder de eficiência e eficácia dos programas governamentais.

Por fim, uma terceira orientação geral na mudança de concepção do Estado acerca do tratamento a ser dado à política social consistiu em deslocar-se da produção de bens e serviços sociais públicos para as atividades de regulação e regulamentação dos diversos setores sociais. Em outras palavras, o Estado deixa de ter como meta principal a provisão de bens e serviços públicos de natureza social e passa a priorizar a gestão e o controle de sua produção pelos mercados privados da saúde, da educação e da previdência, dentre os mais importantes (Osborne; Gaebler, 1994).

O êxito até agora obtido desse modelo que privilegia uma concepção mais **gerencial** que planejadora da participação estatal na formação das políticas sociais — voltadas, fundamentalmente, para a implementação de ações mais descentralizadas e focalizadas sobre certos segmentos populacionais mais vulneráveis —, embora não seja necessariamente capaz de modificar, num curto espaço de tempo, a realidade social do País, dá mostras do poder de articulação e convencimento da atual administração federal rumo a uma nova orientação pública em termos de políticas sociais. O fio condutor que caracteriza, uniformiza e regula as mudanças recentes na conformação das políticas sociais brasileiras pode ser percebido em, praticamente, todas as áreas sociais: educação, saúde, previdência e assistência social, trabalho e renda, dentre as mais importantes (Britto, 2000).

Neste texto, vamos tentar identificar e caracterizar algumas das transformações elencadas acima sobre as particularidades da área de trabalho e renda, ou, mais precisamente, sobre o conjunto de alterações recentes que tem remodelado as condições de uso, remuneração e proteção social dos trabalhadores, bem como o conjunto de medidas visando à reforma sindical e da Justiça do Trabalho.

3 - As reformas na área de trabalho e renda

A atuação do poder federal sobre o mercado de trabalho brasileiro, em período recente, pode ser descrita a partir de duas ordens de intervenções. De um lado, aquelas atinentes aos marcos legais que regulam as condições de uso, a remuneração e a proteção da força de trabalho, dentre as quais se

destacam a reforma na legislação trabalhista e a fixação do novo salário mínimo associada à aprovação dos pisos salariais estaduais. De outro, aquelas que se efetivam a partir dos programas inscritos no Sistema Público de Emprego nacional, tais como os programas de geração de emprego e renda, o seguro-desemprego, a intermediação e a qualificação profissional, o abono salarial.

Este texto se debruçará tão-somente sobre o primeiro conjunto de fatores, pois, através dele, é possível resumir as principais mudanças nos marcos legais de regulamentação das condições de uso, de remuneração e de proteção da força de trabalho. Além disso, essas questões referem-se às discussões em torno das formas e condições de regulação do Estado sobre o trabalho no Brasil, inclusive no que diz respeito à estrutura sindical e à Justiça do Trabalho, aspectos estes inseridos num contexto de profundas transformações do mundo do trabalho em âmbito mundial.¹

Apenas para situar historicamente a discussão no Brasil, é preciso lembrar que, durante a década de 80, impulsionado pelos movimentos sociais e sindicais que ganharam força na esteira da redemocratização do País, houve, na verdade, um processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho, notadamente em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas, cujo ápice se daria com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988. Essa fase é duplamente importante da perspectiva da regulação do trabalho no País. Em primeiro lugar, porque ocorreu num ambiente político de transição de um regime autoritário para um regime democrático, o qual, embora ainda não plenamente constituído e consolidado no País, abria espaço para ações políticas emanadas da sociedade civil, até então alijadas das principais decisões do País. Em segundo lugar, porque ocorreu num contexto econômico de crise e de desestruturação do mercado laboral e teve assim, o sentido de servir de anteparo (ou contracorrente) à dinâmica econômica desagregadora, ainda, que, talvez, isso se tenha dado mais em termos simbólicos que reais.

Já nos anos 90, particularmente a partir de 1994, teve início uma **estratégia** de desregulamentação do mercado de trabalho nacional que prima por uma alteração gradual e pontual de itens importantes da legislação trabalhista e social consagrada na CLT e na Constituição de 1988, sendo que, apenas de uma perspectiva macro e retrospectiva, adquire a dimensão de uma reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do País.²

¹ Um trabalho anterior de sistematização das mudanças institucionais das relações de trabalho no Brasil entre 1995 e 1998 pode ser visto em Krein e Oliveira (1999).

² Sobre diversos aspectos relacionados à regulamentação do mercado de trabalho no Brasil, ver Pochmann (1995), Marques (1997) e Cardoso (1999). Sobre os direitos do trabalho, ver Oliveira (1998) e Antunes (1999).

A idéia-força aqui, a partir da qual se estrutura o restante deste ensaio, é a de que a forma pela qual vem sendo conduzida a desregulamentação do mercado de trabalho no País — por meio de medidas provisórias, de emendas constitucionais, de portarias e decretos, todos objetos de menor resistência política — se constitui numa estratégia deliberada do Governo Federal em aliança com determinados grupos sociais de grande expressão (empresários e parte do sindicalismo de resultados), estratégia esta sintonizada com as diretrizes mais gerais da reforma do Estado no Brasil.

Esse amplo processo de **desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro** pode ser empiricamente caracterizado por um conjunto de medidas legais que se aglutinam em função de promover:

- a flexibilização das condições de uso da força de trabalho;
- a flexibilização das condições de remuneração da força de trabalho;
- algumas modificações nos marcos de proteção e assistência à força de trabalho;
- algumas modificações na estrutura sindical e da Justiça do Trabalho.

3.1 - Principais mudanças nas condições de uso da força de trabalho

No que diz respeito às condições de contratação e demissão da força de trabalho, bem como às condições que regulam a jornada oficial de trabalho no País, as primeiras iniciativas de desregulamentação ocorreram já em 1994, no Governo Itamar Franco.

Em dezembro de 1994, foi editada a Lei n.º 8.949, conhecida como **Lei das Cooperativas**. Ela declara a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, de forma que os trabalhadores assim organizados não são empregados da cooperativa e não têm, portanto, registro em carteira, direitos trabalhistas como férias, 13º salário, previdência social ou descanso semanal remunerado. Tal medida, na prática, tem representado uma forma de flexibilização extrema no uso da mão-de-obra, diretamente associada à precarização das condições e das relações de trabalho. Os empregados contratados pela **Lei das Cooperativas**, além de não acessarem os benefícios comuns a todos os trabalhadores registrados em carteira, ainda tendem a receber rendimentos médios menores, bem como a estarem sujeitos a jornadas de trabalho maiores.

Já em 1995, o Governo Federal denunciou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata do término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. Essa convenção, ratificada em janeiro de 1995, só vigorou por 10 meses no Brasil. Para os países que a seguem, ela

estabelece normas que limitam o poder absoluto do empregador para efetuar demissões, as quais precisam preencher determinados requisitos, tais como: direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas e envolvimento das autoridades locais. Com a não-adesão do Brasil a essa convenção da OIT, a legislação brasileira omite-se de proteger (ou ao menos de disciplinar) as dispensas imotivadas por parte do empregador. Na prática, trata-se de uma medida que estimula ainda mais a flexibilidade e a rotatividade no mercado de trabalho nacional.

Na mesma linha da flexibilização das condições de uso da força de trabalho, vieram a Lei nº 9.601 e a MP 1.709, respectivamente, de janeiro e agosto de 1998. A Lei nº 9.601 trouxe novidades no que diz respeito à contratação de empregados e à jornada de trabalho. Por um lado, ela abriu a possibilidade de **contratação de trabalhadores por tempo determinado**, desde que em acréscimo aos postos de trabalho já existentes, por um período de até 24 meses, obedecendo os seguintes limites: 50% dos trabalhadores para empresas com até 50 empregados; 35% dos trabalhadores para empresas entre 50 e 199 empregados e 20% para empresas com mais de 200 empregados. Além disso, durante 18 meses, os contratos por tempo determinado teriam diminuídas em 50% as alíquotas das contribuições sociais destinadas ao Sesi, ao Senai, ao Senat, ao Senas, ao Sesc, ao Sebrae, ao INCRA, ao salário-educação e ao financiamento do seguro de acidentes de trabalho. Também se reduziria de 8% para 2% a contribuição patronal ao FGTS, além do não-pagamento, pelo empregador, da multa de 40% sobre o saldo do FGTS do trabalhador no momento da rescisão do contrato de trabalho. Por fim, haveria uma redução no preço das horas extraordinárias realizadas sob a vigência de contratos de trabalho por tempo determinado.³

Por outro lado, a Lei n.º 9.601 veio flexibilizar a jornada de trabalho com a **criação do banco de horas**, por meio de uma alteração do artigo 59 da CLT. O banco de horas permite que o acréscimo de salário seja dispensado se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas de um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de 120 dias, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de 10 horas diárias. Ou seja, a jornada de trabalho poderá ultrapassar as 44 horas semanais sem que o trabalhador receba o pagamento de horas extras, desde que haja compensação dessas horas ao longo de um período de quatro meses. Na

³ As empresas que aumentassem o seu quadro de pessoal em relação à média mensal do número de empregados nos seis meses imediatamente anteriores à publicação da Lei nº 9.061 ainda teriam preferência na obtenção de recursos dos programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, especialmente junto ao BNDES.

legislação anterior, esse prazo era de apenas uma semana e, posteriormente, com a MP 1.709, esse prazo foi aumentado para um ano.

A MP 1.709, por sua vez, além de ampliar o prazo para a compensação das horas extras de quatro meses para um ano, regulamentou o **trabalho por tempo parcial**, permitindo, assim, uma jornada de até 25 horas semanais. Esse regime de trabalho vale tanto para novas contratações como para os atuais empregados, desde que eles optem por esse novo regime. Nesse caso, o salário, assim como os demais direitos trabalhistas, serão determinados conforme a jornada de trabalho semanal. Se a pessoa trabalhar 25 horas por semana, seu salário será 60% do salário integral, e suas férias podem ser reduzidas a oito dias por ano. A MP 1.709 não impõe qualquer limitação para o uso dessa forma de contrato de trabalho e também não dispõe sobre a participação do sindicato na negociação da jornada parcial.

Esse conjunto de medidas, além de visar a novas contratações amparadas por contratos formais de trabalho (ainda que contratos atípicos, por tempo determinado ou por tempo parcial), destina-se, fundamentalmente, a rebaixar os custos de contratação e demissão dos trabalhadores do setor privado da economia. A própria introdução do banco de horas, embora seja uma aspiração sindical antiga, acaba por servir, quase exclusivamente, como instrumento de ajuste das horas trabalhadas às circunstâncias de curto prazo das empresas, na medida em que não vem acompanhada por um processo de redução da jornada de trabalho e de limitação das horas extras por trabalhador.

No que tange à redução da jornada de trabalho, o debate parece se polarizar em torno de dois campos opostos de idéias. De um lado do debate, encontram-se argumentos que defendem a idéia de que uma redução generalizada da jornada de trabalho oficial, ainda que acordada em negociações coletivas, sem uma redução proporcional dos salários, não só não faria crescer a demanda por trabalho como ainda poderia fazer crescer o próprio desemprego. Segundo esse raciocínio, num contexto de encarecimento do fator trabalho *vis-à-vis* ao fator capital, os empresários optariam pela substituição de trabalho por mais capital, mediante a introdução de novas e modernas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, que aprofundariam o problema do desemprego em nosso país. Ou, então, mantendo-se o mesmo padrão tecnológico, optariam não por novas contratações, mas tão-somente por uma sobreutilização de horas extras, como forma de se precaverem contra oscilações inesperadas da demanda agregada.

De acordo com a outra corrente de pensamento, uma redução amplamente negociada da jornada de trabalho, que contemplasse o conjunto da economia e que estivesse associada a algum tipo de controle coletivo sobre o montante de horas extras por trabalhador, poderia, sim, elevar o volume de contratações, supondo constante o mesmo patamar de crescimento econômico que o atual,

que é reconhecido como baixo por todos os atores sociais em ação na conjuntura. E esse argumento vai ainda além: defende ser possível, do ponto de vista da estrutura econômica já constituída no Brasil, promover-se uma redução da jornada de trabalho mais que proporcional à redução do salário-hora, com o que se estaria promovendo, também, uma (re)distribuição de renda virtuosa no sistema, já que amparada nos ganhos de produtividade da economia como um todo, cuja apropriação, no Brasil, ao contrário de países capitalistas avançados, tem se dado historicamente em favor dos capitalistas.⁴

Esses argumentos — da expansão do emprego e da melhoria da distribuição de renda, provenientes de uma redução da jornada de trabalho — encontram respaldo tanto do ponto de vista teórico como do histórico. De uma perspectiva teórica, há que se considerar que o custo do trabalho não é o único parâmetro de decisão dos empresários para efetivarem novas contratações. Aliás, diante do custo reduzido do trabalho no Brasil, é bem provável que esse certamente não seja o principal fator. Na conjuntura brasileira, importam muito mais as expectativas dos empresários com relação aos ganhos futuros de um investimento produtivo no presente *vis-à-vis* a outras inúmeras opções de valorização de seu patrimônio. Sabe-se que um investimento novo representa novas contratações de trabalhadores, insumos, máquinas e equipamentos, cujo processo de produção, além de requerer um certo período de maturação, está impregnado de riscos e incertezas quanto à realização dos lucros inicialmente planejados. Ao invés dessa opção, esses mesmos empresários poderiam, simplesmente, desviar seus recursos para formas financeiras de valorização, cujos ganhos são garantidos, podendo ser maiores e mais rápidos que a árdua tarefa de se investir na produção nacional. Pois bem, no contexto brasileiro atual, são justamente as **formas fáceis** de se ganhar dinheiro que estão sendo amplamente estimuladas pela manutenção de uma política de juros abusivos defendida pela equipe econômica e sancionada pelo Bacen.

Já do ponto de vista histórico, a experiência de desenvolvimento dos principais países capitalistas da atualidade mostra que, ao contrário das teses fartamente defendidas no Brasil durante os anos 70, de primeiro fazer crescer o PIB para depois distribuí-lo, aqueles países justamente conseguiram expandir e sustentar níveis elevados de crescimento econômico e bem-estar social nos períodos durante os quais se reduziam as jornadas de trabalho, fazendo crescer os ganhos reais de salários, o que impulsionava, do lado dos trabalhadores, o aumento do consumo e, do lado dos empresários, novas contratações e a

⁴ Há uma grande bibliografia acerca do debate sobre redução da jornada de trabalho. Para uma síntese colada à discussão sobre a centralidade do trabalho no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, ver Antunes (1999).

expansão da produção, tudo em harmonia com a difusão de progresso técnico. Ainda historicamente, é preciso reconhecer que, embora a pujança do sistema econômico tenha sido — e seja ainda hoje — uma condição absolutamente necessária para se promover mudanças como as que o debate sobre a redução da jornada de trabalho propiciam, ela não é, de modo algum, condição suficiente. É crucial lembrarmos, tendo em vista a trajetória tardia e inacabada do desenvolvimento brasileiro, a enorme importância que tiveram — e continuarão a ter no futuro — a participação do Estado e da sociedade civil (sindicatos e demais organizações sociais) na condução de um processo democrático de elevação das condições de civilidade e bem-estar social de seus povos.⁵

Não obstante, tem prevalecido no Brasil a visão contida na primeira das duas versões acima expostas, de acordo com a qual a solução para o desemprego não passaria pela redução da jornada de trabalho, mas, sim, pela desregulamentação e pela flexibilização das relações de trabalho, como condição para se reduzirem ainda mais os custos de contratação e admissão da nossa mão-de-obra e estimular, assim, novas contratações.

Por isso, também junto aos trabalhadores do setor público, têm-se tomado medidas de desregulamentação da legislação existente, visando, sobretudo, flexibilizar a estabilidade no serviço público para promover, com isso, o ajuste quantitativo no quadro de pessoal.

A MP 1.522, editada em dezembro de 1997, autoriza a demissão de servidores públicos, conforme critérios estabelecidos em regulamento, se for de interesse da administração federal. Os servidores exonerados devem receber indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal e os cargos vagos em decorrência da exoneração ficam automaticamente extintos.

Em adição, a Lei Complementar nº 96 definiu os limites para as despesas com pessoal, conforme o artigo 169 da Constituição, modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998. Para tanto, ela disciplina, em seu artigo 1º, que as despesas com pessoal não podem ultrapassar 50% da receita corrente líquida no caso da União, 60% da receita corrente líquida no caso dos estados e do Distrito Federal e 60% da receita corrente líquida municipal. Esses limites foram reafirmados mais tarde na chamada **Lei de Responsabilidade Fiscal**, aprovada, em 2000, por meio da Lei Complementar nº 101. A **Lei de Responsabilidade Fiscal** estabelece, para os entes federados que não estiverem dentro

⁵ Sobre o debate europeu, dentro do qual se inserem as discussões atualmente mais quentes sobre a redução da jornada de trabalho, bem como sobre as demais políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo desenvolvido, ver Pochmann (1995) e Marques (1997).

daqueles limites, as condições em que, prioritariamente, se cortarão gastos, definindo também as penas para os que não convergirem aos limites estipulados em lei. Adicionalmente, obriga os entes federados à publicação, em órgão oficial de divulgação, do demonstrativo de execução orçamentária do mês e do acumulado dos 12 meses anteriores, em que fiquem explícitos os valores e a forma de cálculo dos mesmos, das receitas correntes líquidas e das despesas totais com pessoal.

As condições para a perda de cargo público por excesso de despesa, conforme o estabelecido no artigo 169 da Constituição Federal, foram regulamentadas em junho de 1999, através da Lei nº 9.801, que prevê a exoneração de servidores estáveis “(...) precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Esse ato normativo especificará a economia de recursos, o número de servidores a serem exonerados, o órgão e a atividade a serem objeto de redução de pessoal, os critérios para a escolha dos servidores estáveis a serem desligados, além de outras especificações. Ficam também definidas as situações em que os servidores que desenvolvem atividades exclusivas de Estado serão passíveis de serem demitidos, sendo, para isso, necessário que os servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenham atingido pelo menos 30% do total desses cargos.

No bojo dessas transformações, foi editada, em outubro de 1999, a Lei nº 9.849, que altera sete artigos da Lei nº 8.745, de dezembro de 1993, a qual dispunha sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público. A nova legislação incorpora seis novas hipóteses de atividades dentro dessa modalidade de contratação, a saber: atividades de identificação e demarcação desenvolvidas pela Fundação Nacional do Índio (Funai); análise e registro de marcas e patentes pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas; atividades de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança dos sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (Cepesc); atividades relacionadas à defesa da agropecuária; e atividades desenvolvidas no âmbito do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). A Lei nº 9.849 alarga alguns aspectos da lei anterior ao permitir a prorrogação dos contratos, a recontração daqueles que anteriormente tinham sido contratados (após decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior) e ao incrementar o leque de atividades passíveis de serem sujeitas à contratação por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Na esteira da flexibilização das condições de contratação e demissão do emprego público, foram baixadas, no começo de 2000, a Lei nº 9.962 e a MP 1.970 (na verdade, uma reedição da MP 1.917).

A Lei nº 9.962, de fevereiro de 2000, estabelece que os admitidos na categoria emprego público serão regidos pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho. A sua redação expressa que os servidores serão contratados pela CLT "(...) naquilo que a lei não dispuser em contrário" e determina que leis específicas disporão sobre a criação e a transformação dos cargos em empregos. O artigo 2º faz com que o provimento dos empregos públicos seja feito por concurso público, mantendo o uso da norma constitucional no que se refere aos cargos. No seu artigo 3º, estabelece as hipóteses de demissão, isto é: por falta grave, por acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, pela necessidade de redução de pessoal por excesso de despesa, e por insuficiência de desempenho. Essa lei constitui o corolário da intenção do Governo Federal de resgatar o regime celetista como modalidade de vínculo dos contratos por prazo indeterminado. Nesse aspecto, ela consolida a mudança introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, que, em seu artigo 5º muda a redação do artigo 39 da Constituição Federal, extinguindo a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único (RJU).

Por seu turno, a MP 1.970 instituiu o Programa de Desligamento Voluntário (PDV), a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com incentivo pecuniário.⁶ Essa MP destina-se aos servidores submetidos ao RJU da União Federal, sendo que as duas últimas novidades representam novas modalidades de flexibilização da legislação trabalhista aplicada ao setor público, em conformidade ao que também vem sendo feito para os trabalhadores do setor privado.

3.2 - Principais mudanças nas condições de remuneração da força de trabalho

No que diz respeito à remuneração dos trabalhadores, a política dos governos eleitos desde 1989 tem sido no sentido de diminuir cada vez mais a participação do Estado em nome da negociação direta entre empregados e empregadores.

⁶ Os servidores que aderirem ao PDV receberão 1,25 salário por ano trabalhado, acompanhado de outras vantagens, como, por exemplo, o saque do total do passivo da ação dos 28%, só podendo aderir os ativos permanentes que não pertenceram às carreiras em que há restrição expressa dentro da MP. Quanto aos que aderirem à licença incentivada, garantir-se-á o pagamento do equivalente à percepção de seis meses de proventos.

Ainda em 1994, foi editada a MP 794, que garantiu aos trabalhadores a Participação nos Lucros e Resultados (PLR) da empresa, participação esta desvinculada da remuneração contratual. Além da PLR precisar ser objeto de negociação coletiva entre os empregados e a empresa, não pode ter periodicidade inferior a seis meses, de forma a não substituir a remuneração contratual mensal. Com a regulamentação dessa MP, o Governo desonerou a transferência de recursos das empresas para os empregados a um custo mais baixo, pois o valor acertado na PLR não entra no cálculo das contribuições e dos direitos trabalhistas. Além disso, na prática, a PLR viabilizou a substituição de cláusulas de reajuste dos salários por cláusulas ligadas à participação nos lucros e resultados das empresas, o que significa, por um lado, redução global dos custos mensais do trabalho e, por outro, desafogo das pressões sindicais por reajustes periódicos.

A reedição da MP 794 — agora MP 1.029 — introduziu duas adições ao conteúdo anterior. A primeira estabelece que o instrumento de acordo entre empregados e empregador sobre a participação destes nos lucros e nos resultados da empresa deve ser arquivado na entidade sindical dos trabalhadores. A segunda alteração diz respeito à participação nos lucros e nos resultados dos trabalhadores em empresas estatais, que observará diretrizes específicas fixadas pelo Poder Executivo.⁷

Em junho de 1995, foi editada a MP 1.053, suprimindo os mecanismos tradicionais de reajuste salarial. Os salários e as demais condições de trabalho continuam a ser acordados através da negociação coletiva, mas fica proibida a fixação de qualquer tipo de cláusula de reajuste ou correção salarial automática. Além da desindexação salarial, essa MP tornou possível, ainda, a adoção imediata do efeito suspensivo dos acordos, o que permite a uma das partes recorrer da decisão de um tribunal de instância inferior.

A desindexação salarial promovida pela MP 1.053 foi reforçada em 1997 com a MP 1.906, que, no mesmo momento em que anunciou o salário mínimo de R\$ 120,00, também o desvinculou da possibilidade de correção automática por qualquer índice de reposição da inflação, assim como estipulou uma tabela de reajustes para os benefícios previdenciários que utilizava uma referência sem qualquer relação com a reposição salarial ou do custo de vida. Assim, a partir da MP 1.906, o reajuste do salário mínimo passou a ser definido no mês de maio de cada ano, sob atribuição exclusiva do Poder Executivo. Já em 2000, por meio do projeto de Lei Complementar nº 113, a União delegou aos

⁷ Consideram-se empresas estatais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladoras, e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

estados a responsabilidade pela fixação do piso salarial, que não poderá ser inferior ao salário mínimo nacional do ano em questão (R\$ 151,00 desde maio de 2000).

Com respeito às discussões em torno do salário mínimo no Brasil, é importante diferenciar as tentativas de desvinculação dos reajustes do salário mínimo frente aos pagamentos dos benefícios previdenciários daquelas visando a sua regionalização (na verdade, estadualização). O primeiro aspecto insere-se nos debates sobre a reforma do sistema previdenciário brasileiro, que tem no equilíbrio atuarial voltado ao ajuste das contas públicas sua principal motivação. Não por acaso, o conteúdo das mudanças mais significativas já aprovadas (e outras ainda em discussão) está praticamente todo centrado na obtenção de meios de reduzir (ou ao menos limitar) as despesas.⁸ Esse é o caso tanto da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, que promoveu a eliminação das aposentadorias proporcionais por tempo de serviço, quanto da Lei nº 9.876, de dezembro de 1999, que conseguiu a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios mediante a criação do chamado Fator Previdenciário, cujo resultado esperado de médio prazo é a estabilização do déficit do sistema por meio do rebaixamento do valor final dos benefícios.

Mas, além do conjunto de medidas de contenção de despesas acima elencado e de algumas poucas iniciativas visando à recuperação das receitas (praticamente estagnadas no último biênio devido ao declínio da massa salarial dos trabalhadores com carteira), o sistema previdenciário nacional também foi enquadrado nas diretrizes recentemente aprovadas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por esse ordenamento jurídico, a gestão da Previdência Social, seja no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), seja nos regimes próprios aos funcionários públicos, passa a seguir, fundamentalmente, os princípios de uma gestão fiscal. Dentre os mais importantes, destacam-se: a **instituição de mecanismos de limitação dos gastos públicos** (por exemplo, limites de comprometimento da receita corrente líquida com pessoal a 50% para a União e 60% para estados e municípios) e o **caráter contributivo do regime previdenciário com equilíbrio financeiro e atuarial**.

Em que pese a necessidade de se estabelecer uma gestão previdenciária ancorada na **transparência**, no **planejamento** e na **previsibilidade das receitas e despesas** do sistema, pontos também presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, chama atenção o fato de estarem ausentes questões cruciais do ponto de vista da gestão social dos programas. Dentre essas, destaque-se a pouca ênfase que é conferida ao caráter redistributivo do sistema previdenciário

⁸ Uma discussão mais abrangente desse e de outros problemas ligados às condições de proteção social no Brasil pode ser vista em Marques (1997) e Oliveira (1998).

brasileiro, a despeito, ainda, do imenso contingente de pessoas socialmente desassistidas no País, em que a maioria da População Economicamente Ativa (PEA) não recolhe contribuição previdenciária e, portanto, não participa, senão por meio da assistência social, dos programas de proteção governamentais.

Seja do ponto de vista do peso desempenhado pelos benefícios na composição das rendas domiciliares (caso notório dos milhões de beneficiários oriundos do setor rural, segmento social incapacitado para a contribuição e, por isso mesmo, responsável pela quase-totalidade do déficit de R\$ 9,7 bilhões em 1999), seja do ponto de vista do impacto regional dos benefícios na composição das rendas municipais (caso dos mais de 3.000 municípios onde a soma dos benefícios supera as quotas-partes do Fundo de Participação dos Municípios, ou o caso dos mais de 4.000 municípios onde a soma dos benefícios é superior à própria arrecadação previdenciária), tem-se um importante efeito redistributivo associado aos pagamentos das aposentadorias, pensões, auxílios acidentários, assistenciais e outros, que não pode ser negligenciado sob o argumento de que não é função macroeconômica da Previdência Social servir de mecanismo redistribuidor de rendas.

Com relação ao segundo aspecto da questão do salário mínimo, trata-se, fundamentalmente, de transferir aos estados a responsabilidade e o ônus pela fixação dos valores mínimos estaduais. A aposta do Governo Federal parece ser a de que a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando aplicada aos estados, possa servir de freio natural a reajustes comprometedores da capacidade local de pagamento. No que essa discussão toca ao mercado de trabalho, embora não se conheça ao certo quais os potenciais benefícios advindos de reajustes superiores do salário mínimo sobre a dinâmica da economia, é possível apontar alguns fatores certamente nefastos da trajetória histórica de depreciação de seu valor real.

Em primeiro lugar, há que se destacar o impacto regressivo sobre a estrutura distributiva de rendimentos do trabalho, uma vez que, sendo o salário mínimo um sinalizador oficial da remuneração mínima no mercado de trabalho, a evolução da estrutura ocupacional e de rendimentos da economia promove a abertura do leque entre as menores e as maiores remunerações, criando uma situação de grande disparidade social. Em segundo lugar, pelo fato de ser, ainda hoje, o principal sinalizador oficial das menores remunerações e dos benefícios sociais (previdenciários e assistenciais), a deterioração do valor real do salário mínimo repercute também na reprodução de elevados níveis de pobreza na sociedade brasileira. Por fim, não é demais lembrar que a responsabilidade do Estado em legislar sobre assunto aparentemente exclusivo da dimensão econômica das nações obedece aos mais elementares preceitos das sociedades modernas em prol da definição de mínimos civilizatórios no que tange aos parâmetros de remuneração da sua força de trabalho ativa.

Todos os três aspectos elencados acima sugerem, então, que o escopo geral de uma política nacional de salário mínimo não deve ficar restrito aos condicionantes impostos exclusivamente pela dimensão fiscal do processo econômico, o que só reforça a necessidade de se aprofundarem os estudos ligados à identificação dos efeitos dinâmicos de reajustes maiores que os atuais para o salário mínimo no Brasil.

3.3 - Principais mudanças nas condições de proteção e assistência ao trabalhador

O Governo também tem tomado medidas dispondo sobre a proteção social aos trabalhadores, embora nem todas possam ser julgadas benéficas do ponto de vista do bem-estar coletivo.⁹

Um exemplo disso se deu em setembro de 1995, quando, em nome da negociação coletiva, houve um afrouxamento da fiscalização do trabalho por meio da Portaria nº 865, que instruiu os fiscais do trabalho a apenas comunicarem ao Ministério Público os casos de incompatibilidade entre as condições de trabalho pactuadas em convenção ou acordo coletivo e a legislação pertinente, ao invés de multar a empresa, como mandava a prática anterior.

Já em 1998, o Governo abriu a possibilidade para a suspensão temporária do contrato de trabalho para a qualificação do trabalhador, mediante a edição da MP 1.726. Segundo essa MP, a suspensão do contrato de trabalho poderá ocorrer por um período de dois a cinco meses "(...) mediante previsão em acordo ou convenção coletiva de trabalho e aquiescência formal do empregado". Enquanto durar a suspensão, o trabalhador deverá participar de cursos ou programas de qualificação profissional oferecidos pelos empregadores e receberá bolsa de qualificação profissional custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Para receber a bolsa, o trabalhador com o contrato suspenso deve seguir os mesmos procedimentos adotados para obtenção do seguro-desemprego, exceto a comprovação da dispensa sem justa causa. O valor da bolsa corresponde ao mesmo do seguro-desemprego.¹⁰

⁹ Ver Pochmann (1995), Marques (1997) e Oliveira (1998).

¹⁰ Essa MP prevê que, no caso de o trabalhador vir a ser demitido e requisitar o seguro-desemprego, do número de parcelas mensais do seguro será descontado o número de bolsas de qualificação recebidas durante a suspensão do contrato. Um trabalhador que teve o contrato suspenso por três meses, recebendo três bolsas de qualificação, e, posteriormente, foi demitido terá o direito de receber apenas três parcelas do seguro-desemprego, por exemplo.

Desde junho de 1999, por meio da MP 1.779, a suspensão do contrato de trabalho para qualificação profissional pode ser prorrogada por período indeterminado, mediante convenção ou acordo coletivo e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus correspondente ao valor da bolsa de qualificação profissional. Por esse novo procedimento, a desobrigação do empregador frente aos custos da requalificação de seus funcionários fica garantida apenas pelo período de dois a cinco meses, como contemplado na MP anterior.

Por outro lado, algumas medidas recentes podem ser avaliadas como positivas da ótica dos trabalhadores. É o caso dos programas visando à geração de emprego e renda, bem como das medidas de combate à discriminação por gênero e de extensão dos benefícios do FGTS aos trabalhadores domésticos.

Com relação aos programas de geração de emprego e renda, destaque-se o Proemprego I e II. O primeiro foi criado em 1996, pela Resolução nº 103 do Codefat, enquanto o Proemprego II o foi em 1999, pela Resolução nº 207 do Codefat. Esses dois programas tinham como objetivo “(...) preservar e expandir oportunidades de trabalho, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de baixa renda, e proporcionar a redução dos custos de produção no contexto internacional”.

O Proemprego II trouxe uma importante inovação no formato do programa com relação ao anterior, a saber, uma divisão metodológica entre políticas passivas (aquelas destinadas a minorar os efeitos sociais dos problemas relativos ao trabalho) e ativas (aquelas destinadas a criar empregos, intervindo no funcionamento da economia). O Proemprego II divide-se em dois subprogramas: (a) Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador; e (b) Expansão do Emprego. Além disso, surgiram rubricas que não estavam contempladas na versão anterior, tais como: saúde pública, educação, projetos setoriais integrados e modernização da administração tributária, no subprograma Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador; e infra-estrutura, comércio, serviços, pequenas e médias empresas e exportação, no subprograma Expansão do Emprego. De resto, o Programa utiliza o mesmo montante total de recursos de sua versão anterior. São R\$ 9 bilhões, sendo R\$ 3,5 bilhões de recursos do FAT, R\$ 2,5 bilhões do BNDES e R\$ 3,0 bilhões de contrapartida dos agentes beneficiários do empréstimo.

Outro programa lançado pelo Governo com os mesmos objetivos foi o Protrabalho. O Protrabalho I foi instituído, em 1998, pela Resolução nº 171 do Codefat e o Protrabalho II, em 1999, pela Resolução nº 210 do Codefat. Esses dois programas estão vinculados à promoção do desenvolvimento regional, com utilização integral de recursos na Região Nordeste do Brasil e norte do Estado de Minas Gerais. Ambos destinam-se a “(...) incrementar as atividades,

processos, serviços, pesquisas e desenvolvimento, em segmentos estratégicos para o desenvolvimento dos pólos de desenvolvimento integrado e outros setores/atividades (...) com vistas à geração de emprego e renda” nas duas regiões. Para tanto, eles dispõem de recursos do FAT, intermediados pelo BNDES, que deverá prover o Programa de igual montante de recursos próprios. Os recursos devem ser utilizados em investimentos em atividades rurais, industriais, agroindustriais, de turismo e serviços, além de em cooperativas e associações de produção.

Outras duas medidas positivas de proteção e assistência aos trabalhadores foram incluídas na legislação recentemente. De acordo com a Lei nº 9.799, editada em 1999, fica proibido publicar anúncio de emprego fazendo referência a sexo, idade, cor ou situação familiar, bem como recusar emprego ou promoção com base em alguma dessas características, salvo quando a natureza da atividade for notoriamente incompatível. Fica também vedado o uso de qualquer dessas características como variáveis determinantes da remuneração, formação profissional ou para fins de ascensão profissional.

Já em 2000, foram acrescentados dispositivos à Lei nº 5.859, por meio da MP 1.986, para possibilitar o acesso dos empregados domésticos ao FGTS. Dessa forma, o empregado doméstico que for dispensado sem justa causa terá direito ao benefício do seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo, por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alternada. O benefício será concedido ao empregado inscrito no FGTS que tiver trabalhado como doméstico por um período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses, contados da dispensa sem justa causa, e será pago com recursos do FAT.

3.4 - Principais mudanças relativas à reforma sindical e da Justiça do Trabalho

A política de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho brasileiro tem se disseminado, também, no âmbito da organização sindical e da Justiça do Trabalho.¹¹

Em 1996, o Projeto de Lei nº 1.802 acrescentou dispositivos à lei de greve, dentre os quais se destacam os que atribuem aos sindicatos toda a responsabilidade pelas greves, estabelecendo multas de 500 a 1.000 salários mínimos, por dia, ao sindicato que desobedecer a decisão judicial de abusividade de greve. O valor da multa é determinado de acordo com a situação econômica do sindicato e pode ser revogada se não houver outra greve abusiva dentro de

¹¹ Um estudo abrangente e criativo dessas questões pode ser visto em Cardoso (1999).

cinco anos. Esse projeto tira o direito de autonomia dos trabalhadores na definição da greve e tenta intimidar as entidades sindicais.

Nesse mesmo sentido, foi editado, também em 1996, o Decreto nº 2.066, através do qual o Governo limita o número de licenças concedidas a servidores públicos para o cumprimento de mandato em cargo de direção ou representação em confederações, federações e associações. Enquanto a primeira medida estabelece o cerceamento do direito de greve, essa outra incentiva a desmobilização sindical dos servidores públicos.

O Projeto de Lei nº 3.003, de 1997, por sua vez, prevê a redução do número de contribuições sindicais, com o fim da taxa assistencial, mas manutenção da mensalidade dos associados, criando-se a chamada contribuição negocial. Essa contribuição seria descontada na folha salarial, em até três vezes, de acordo com o valor estabelecido em assembléia geral. A contribuição não deixaria de ter caráter compulsório, mas os trabalhadores poderiam optar pelo seu não-recolhimento, desde que aprovado por uma assembléia de, pelo menos, 10% dos trabalhadores, sindicalizados ou não. Os não sindicalizados seriam obrigados a contribuir da mesma forma que os associados. O sindicato, por sua vez, zelaria pelos interesses de toda a categoria, incluindo sindicalizados e não sindicalizados.

Através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 623, de 1998, pretende-se realizar uma mudança significativa na organização dos sindicatos brasileiros, dando nova redação aos artigos 8º, 111 e 114. A principal mudança extingue a representação sindical única (unicidade sindical) em uma área territorial, abrindo a possibilidade de que mais de um sindicato concorra pela representação de uma categoria ou grupo de trabalhadores num mesmo município. Pela nova proposta, os sindicatos deixam de ser representantes de uma categoria por sua natureza e passam a representar somente os interesses de seus filiados.

Está prevista, também, uma alteração na forma legal de institucionalização dos sindicatos. A proposta prevê o fim da necessidade de registro do sindicato em órgão competente do poder público (representação sindical), exigindo apenas o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil.

A PEC 623/98 prevê, ainda, a criação do Conselho da Justiça do Trabalho, a funcionar junto ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), e cuja missão é exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça do Trabalho, em primeiro e segundo graus. A composição do conselho e sua forma de atuação deverão ser regulamentadas posteriormente.

Além disso, a mesma PEC propõe uma delimitação das competências da Justiça do Trabalho, restringindo seu campo de atuação aos dissídios de natureza jurídica. Os dissídios de natureza econômica, por exemplo, passam a ficar fora da alçada da Justiça do Trabalho. A PEC prevê, também, que os conflitos

de direito sindical sejam incorporados ao campo de atuação da Justiça do Trabalho.

No início de 2000, foram introduzidas duas modificações importantes ao funcionamento da Justiça do Trabalho, instituídas pelas Leis nº 9.957 e nº 9.958.

A Lei nº 9.957 acrescenta à CLT uma seção que prevê a implantação do procedimento sumaríssimo para dissídios individuais, cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos. O objetivo é tornar rápida e ágil a solução para demandas processuais trabalhistas individuais de baixo valor. O processo sumaríssimo reduz procedimentos burocráticos, prazos legais e define que as demandas serão instruídas e julgadas em audiência única, visando sempre à conciliação e ao acordo entre as partes em litígio. As demandas provenientes da administração pública foram excluídas da possibilidade de serem submetidas a esse procedimento de resolução de conflitos.

Além de objetivar uma rápida resolução para as pequenas causas trabalhistas e, portanto, para as causas dos trabalhadores com menor remuneração, na maioria dos casos, a aceleração dos trâmites processuais e do julgamento dos casos enquadrados no rito sumário visa reduzir o número de processos trabalhistas em trâmite na Justiça do Trabalho, desonerando-a tanto em termos de custos processuais quanto de excessos nas relações capital-trabalho.

Também com o intuito de reduzir o número de processos na Justiça trabalhista, foi editada a Lei nº 9.958, que autoriza as empresas e os sindicatos a criarem Comissões de Conciliação Prévia, com o objetivo de tentar conciliar os conflitos individuais de trabalho, evitando que conflitos passíveis de solução extrajudicial cheguem à Justiça do Trabalho. Toda comissão instituída deve ter composição obrigatoriamente paritária, com representantes dos empregados e dos empregadores, totalizando no mínimo dois e no máximo 10 membros. A comissão pode ser constituída no âmbito de uma única empresa e seus empregados ou por um grupo de empresas e ter caráter intersindical.

Instituída a comissão, todas as demandas de natureza trabalhista serão a ela submetidas. Em posse da demanda, a comissão deve convocar as partes num prazo máximo de 10 dias para a realização de sessão de conciliação. Caso a sessão consiga atingir seus objetivos, será emitido um título executivo extrajudicial com eficácia liberatória passível de execução pelo juiz que arbitrar a demanda caso esta se tornasse um processo. Caso o resultado da sessão não convirja para um acordo entre as partes, a comissão deverá emitir uma declaração de tentativa de conciliação, que deve ser anexada à petição inicial de ação junto à Justiça do Trabalho.

Em suma, as medidas tomadas no âmbito da reforma sindical e da Justiça do Trabalho visam, sobretudo, estimular a livre negociação entre patrões e

empregados, facilitando a organização sindical e reduzindo os custos processuais e de intervenção da Justiça do Trabalho na resolução dos conflitos de natureza trabalhista.

4 - Considerações finais

Este texto procurou sintetizar o conjunto de medidas governamentais no campo da regulação do trabalho no Brasil durante os anos 90, particularmente desde 1994, quando se intensificam as ações orientadas às reformas da legislação trabalhista, sindical e da Justiça do Trabalho. Tais reformas, é bom enfatizar, não vêm descoladas de um sentido mais amplo, qual seja, o da própria reforma do Estado, que, nessa área de trabalho e renda, procura, em sintonia com os preceitos mais gerais da reforma do Estado no Brasil, nos anos 90, desregulamentar e flexibilizar as condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho.

Em suma, pode-se dizer que o sentido geral das mudanças recém-aprovadas — e por vir na mesma esteira, tais como as alterações previstas para a CLT, cujo projeto de lei tramita atualmente no Senado Federal — seja o de continuar o processo de flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho, com vistas a desonerar os empregadores dos custos do trabalho, vale dizer, dos custos referentes às condições de uso (contratação, demissão e jornada de trabalho), à remuneração (individualização dos contratos e dos salários), proteção (qualificação e direitos trabalhistas) e à negociação coletiva (reforma sindical e da Justiça do Trabalho).

Não por acaso, desde o final de 1994, várias mudanças têm sido promovidas pelo Governo na legislação pertinente aos direitos trabalhistas e sociais, com apoio da classe patronal e racha na área sindical. Essas mudanças vêm ocorrendo particularmente no que diz respeito às condições de contratação e demissão e à mobilidade funcional dos trabalhadores na empresa e vêm sendo feitas, na maioria das vezes, por meio de medidas provisórias, portarias e decretos, que são objetos de menor resistência política. Essa estratégia de flexibilização prima, então, pela alteração gradual e pontual de itens importantes da legislação trabalhista e social consagrada na CLT e na Constituição de 1988, sendo que, apenas de uma perspectiva macro e retrospectiva, adquirem a dimensão de uma reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do País.

Bibliografia

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BARROS, R. P; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**: a estabilidade inaceitável. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. mimeo.

BRITTO, M. A. **A era das reformas**: a política social no governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, DF: IPEA, 2000. mimeo.

CARDOSO, A. M. **Sindicatos , trabalhadores e a coqueluche neoliberal**: a era Vargas acabou? Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DRAIBE, S. M. **Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina**: as políticas sociais de nova geração. Campinas: UNICAMP, 1996. mimeo.

KREIN, J. D; OLIVEIRA, M. A. Mudanças institucionais e relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Abet, 1999.

MARQUES, R. M. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bienal, 1997.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994. mimeo.

PEREIRA, L. C. Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. mimeo.

POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**: um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra, da Itália e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje. São Paulo: LTR, 1995.