

# A Necessidade da Proteção do Trabalho

## 1. A proteção na sociedade moderna

A sociedade moderna recebeu em meio século uma quantidade de inovações tecnológicas que a humanidade não teve no decorrer de vários milênios. Ao mesmo tempo, implementou um sem numero de políticas de abertura no campo comercial – o que não ocorreu em muitos séculos.

No lado social, as novas tecnologias ampliaram a existência das pessoas e melhoraram a qualidade de vida.

Em matéria de saúde, por exemplo, os seres humanos sentem-se muito mais seguros hoje do que há 50 anos atrás.

No campo do trabalho, porém, dá-se o inverso. No passado, as pessoas casavam-se com as empresas onde trabalhavam e ali ficavam por toda a vida. Hoje, elas casam e recasam com várias empresas – quando trabalham como empregadas – ou então vivem na insegurança de ter ou não ter o que fazer quando trabalham por conta própria.

As incertezas no campo do trabalho se transferem para o ambiente familiar. O sustento da família é cercado de riscos sociais, muitos deles, ligados à fragilidade dos laços com o trabalho. Ora é o desemprego, ora é a informalidade. São situações que criam ansiedade para os chefes de família e todos os seus dependentes.

Ao analisar os impactos sociais da economia moderna e, em particular da globalização, a Organização Internacional do Trabalho concluiu que:

1. O bem estar criado pelos novos processos de produzir e vender precisa ser melhor compartilhado entre os que participam desses processos.
2. O emprego decente tem de ocupar o centro das políticas econômicas que buscam produzir mais e com maior eficiência.
3. A participação de representantes de todas as partes que ajudam a produzir e vender precisa se tornar cada vez mais efetiva no traçado de políticas sociais que beneficiam os protagonistas do progresso.

4. As mudanças nos processos de produção exigem a criação de novas instituições para proteger os que trabalham das mais variadas formas.

5. Um nível mínimo de proteção social deve ser aceito por todos os países que participam da revolução tecnológica e comercial ora em andamento.

6. O trabalho decente deve ser o objetivo do esforço de todos os que participam dos processos de produção. Cada país tem de se esforçar para encontrar a melhor forma de proteger os que trabalham como empregados e sob outras formas.<sup>1</sup>

Para o Brasil, essas recomendações são mais do que apropriadas. Segundo os dados do IBGE, temos uma população economicamente ativa de 97 milhões de pessoas, das quais 89 milhões estavam ocupadas em 2006. Mais da metade trabalha na informalidade, sem nenhuma proteção trabalhista ou previdenciária. Cerca de 8 milhões de brasileiros se encontram desempregados.<sup>2</sup> O desemprego dos jovens ultrapassa a casa dos 20%. Os acidentes de trabalho atingem mais de 400 mil trabalhadores todos os anos – sem contar os que não são notificados. Em certos setores, a rotatividade dos trabalhadores provoca uma insegurança incompatível para organizar suas vidas e criar seus filhos.

O grande desafio, portanto, é o de manter a competitividade da economia brasileira com as proteções sociais a que todos os trabalhadores fazem jus e precisam.

Ao lado disso, há que se elevar substancialmente a qualificação da mão-de-obra brasileira para poder acompanhar os avanços das tecnologias e as evoluções produtivas dos mercados nacional e internacional. Entre as pessoas que trabalham, cerca de 63% têm menos de 10 anos de escola – e má escola.<sup>3</sup>

Todos esses fatores estão inter-relacionados e, em conjunto, influenciam o desempenho da economia e o bem estar dos cidadãos.

No campo trabalhista, há que se assegurar um mínimo de proteção ao emprego, assim como há de se buscar formas de proteção para quem trabalha fora da relação de emprego (os que

---

<sup>1</sup> ILO, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Geneva: International Labour Office, 2004.

<sup>2</sup>

PNAD, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

<sup>3</sup>

PNAD, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

formam o grupo dos “conta própria”. Segundo os dados divulgados pelo IBGE em 2006 para o setor privado, eram 29 milhões de empregados com registro na carteira de trabalho e 20 milhões sem registro; e 24 milhões de brasileiros que trabalhavam por conta própria ou para o auto-sustento (a grande maioria sem proteções sociais).

Ou seja, dos 89 milhões que estavam trabalhando em 2006, 44 milhões amargavam o desamparo da informalidade, havendo ainda cerca de 6 milhões que não tinham remuneração – o que totaliza 50 milhões de brasileiros desprotegidos.

O quadro é grave. Esse Brasil que vem crescendo a 5% ao ano e batendo todos os recordes de exportação, não garante as proteções mínimas para a metade das pessoas que trabalham. Medidas urgentes se fazem necessárias para proteger melhor a nossa gente.

## **2. Uma Proposta de Proteção – a Convenção 158 da OIT**

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conhecedor desse quadro dramático, enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 59 com vistas a proteger os que trabalham como empregados com registro em carteira que, segundo as estimativas acima, chegam a 29 milhões de pessoas – ficando de fora, assim, os demais 21 milhões de brasileiros que se acham desprotegidos.

A opção adotada pelo Excelentíssimo Presidente da República foi a de implantar no ordenamento jurídico brasileiro as regras da Convenção 158 da OIT (aprovada em 1982 e em vigor desde 1985) que regula as dispensas sem justa causa.

A proteção contra as dispensas arbitrárias por meio de restrições legais é apenas uma das várias formas de proteger os empregados nos desligamentos sem justa causa. Ao lado dela, há as regras legais que fazem a proteção por meio de indenizações, pré-aviso e outras formas de “seguro”. Há países que optam pela primeira forma (Convenção 158); há países que, apesar de não ratificarem a referida convenção, utilizam alguns de seus mecanismos; assim como há países que optaram pelo sistema de seguros com base em indenização.

A Mensagem 59 será examinada em primeiro lugar pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, por se tratar de um convenio internacional. Nesse exame, a referida comissão procurará avaliar a adequação da propositura dessa medida, os aspectos

jurídicos, a forma de ratificar, a possibilidade de denunciar, a interação com outras convenções e preceitos constitucionais e legais do Brasil e outras dimensões da questão.

Mas, é claro, o exame de todos esses aspectos levará em conta os possíveis efeitos de uma eventual ratificação nas condições específicas da economia brasileira, dos empregados atingidos e não atingidos pelas proteções da referida Convenção.

Dos vários mecanismos estabelecidos pela Convenção 158 no caso de dispensa sem justa causa, destacam-se os seguintes:

#### Artigo 1º

Na medida em que as disposições da presente Convenção não sejam asseguradas por meio de contratos ou convenções coletivas, decisões arbitrais ou decisões judiciais, ou de qualquer outro modo em conformidade com a prática nacional, deverão aplicar-se por intermédio da legislação nacional.

#### Artigo 2º

1. A presente Convenção aplica-se a todas as áreas de atividade econômica e a todos os trabalhadores assalariados.

2. Todo membro poderá excluir da totalidade ou de algumas das disposições da presente Convenção as seguintes categorias de trabalhadores assalariados:

a) os trabalhadores com contrato de trabalho de duração determinada ou para realizar uma determinada tarefa;

b) os trabalhadores em período de experiência ou que não tenham o tempo de serviço requerido, desde que, em qualquer um dos casos, a duração seja fixada previamente e seja razoável;

c) os trabalhadores contratados em caráter ocasional durante período de curta duração.

3. Serão previstas garantias adequadas contra o recurso a contratos de trabalho de duração determinada cujo objetivo seja eludir a proteção prevista nesta Convenção.

4. Na medida em que for necessário, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, quando tais organizações existirem, a autoridade competente ou o organismo apropriado de cada país poderá tomar medidas para excluir da aplicação da presente Convenção, ou de algumas de suas disposições, certas categorias de trabalhadores assalariados, cujas condições de emprego forem regidas por disposições especiais que, no seu conjunto, proporcionem uma proteção pelo menos equivalente à prevista nesta Convenção.

5. Na medida em que for necessário, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, quando tais organizações existirem, a autoridade competente ou o organismo apropriado de cada país poderá tomar medidas para excluir da aplicação da presente Convenção, ou de algumas de suas disposições, outras categorias limitadas de trabalhadores assalariados, a respeito das quais se apresentam problemas específicos que assumam certa importância, considerando as particulares condições de emprego dos trabalhadores interessados ou a dimensão ou natureza da empresa que os emprega.

6. Todo Membro que ratifique a presente Convenção deverá enumerar, no primeiro relatório sobre a aplicação da Convenção que submeter em cumprimento ao artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, as categorias que tiverem sido excluídas em razão dos parágrafos 4 e 5 do presente artigo, explicando os motivos para essa exclusão, e deverá indicar nos relatórios subsequentes a situação da sua legislação e prática com relação às categorias excluídas e a medida em que é aplicada ou se tenciona aplicar a Convenção a essas categorias.

### **Artigo 3º**

Para os efeitos da presente Convenção as expressões “término” e “término da relação de trabalho” significam término da relação de trabalho por iniciativa do empregador.

### **Artigo 4º**

Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

### **Artigo 5º**

Não constituem, entre outros, motivos válidos para o término da relação de trabalho:

- a) a filiação a um sindicato ou a participação em atividades sindicais fora da jornada de trabalho ou, com o consentimento de empregador, durante a jornada de trabalho;
- b) o fato de solicitar, exercer ou ter exercido mandato de representação dos trabalhadores;
- c) a apresentação de queixa ou participação em procedimento estabelecido contra o empregador por supostas violações de leis ou regulamentos, ou o recurso às autoridades administrativas competentes;
- d) a raça, a cor, o sexo, o estado civil, as responsabilidades familiares, a gravidez, a religião, a opinião política, a ascendência nacional ou a origem social;
- e) a ausência ao trabalho durante a licença-maternidade.

### **Artigo 6º**

1. A ausência temporária ao trabalho por motivo de doença ou lesão não deverá constituir motivo válido de término da relação de trabalho.

2. A definição do que constitui a ausência temporária ao trabalho, a condição em que será exigido atestado médico e as possíveis limitações à aplicação do parágrafo 1 do presente artigo serão determinadas em conformidade com os métodos de aplicação mencionados no artigo 1º da presente Convenção.

### **Artigo 7º**

A relação de trabalho não será terminada por motivos relacionados ao comportamento ou ao desempenho do trabalhador, sem que lhe seja oferecida a possibilidade de defesa das acusações formuladas contra ele, salvo no caso em que não se possa razoavelmente exigir que o empregador lhe conceda essa possibilidade.

### **Artigo 8º**

1. O trabalhador que considerar injustificado o término de sua relação de trabalho terá o direito de recorrer contra essa medida perante um organismo imparcial, tal como um tribunal, um tribunal do trabalho, uma comissão de arbitragem ou um árbitro.

2. Quando o término tiver sido permitido por autoridade competente, a aplicação do parágrafo 1 do presente artigo poderá adaptar-se em conformidade com a legislação e a prática nacionais.

3. Poderá considerar-se que o trabalhador renunciou ao seu direito de recorrer contra o término da relação de trabalho, se não tiver exercido tal direito dentro de um prazo razoável, após o término.

### **Artigo 9º**

1. Os organismos mencionados no artigo 8º da presente Convenção estarão habilitados a examinar as causas alegadas para justificar o término da relação de trabalho e todas as demais circunstâncias relacionadas com o caso, e para pronunciar-se sobre a justificativa do término.

2. Para que o trabalhador não seja obrigado a assumir o ônus da prova de que o término foi injustificado, os métodos de aplicação mencionados no artigo 1º da presente Convenção deverão prever uma ou outra das seguintes possibilidades, ou ambas:

a) caberá ao empregador o ônus da prova da existência de uma causa justificada para o término, tal como foi definido no artigo 4º da presente Convenção;

b) os organismos mencionados no artigo 8º da presente Convenção estarão habilitados para decidir sobre as causas alegadas para justificar o término, levando em conta as provas apresentadas pelas partes, e segundo os procedimentos estabelecidos pela legislação e a prática nacionais.

3. Nos casos de término justificado por motivo de necessidade de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço, os organismos mencionados no artigo 8º da presente Convenção estarão habilitados para verificar se o término foi realmente motivado por essas razões; contudo, a medida em que esses organismos também estarão habilitados para decidir se tais razões seriam suficientes para justificar o término será determinada pelos métodos de aplicação mencionados no artigo 1º desta Convenção.

### **Artigo 10**

Se os organismos mencionados no artigo 8º da presente Convenção concluírem que o término da relação de trabalho é injustificado e se, em virtude da legislação e prática nacionais, esses organismos não estiverem habilitados ou não considerarem viável anular o término e, eventualmente, ordenar ou propor a reintegração do trabalhador, terão a faculdade de ordenar o pagamento de uma indenização adequada ou qualquer outra reparação considerada apropriada.

### **Artigo 11**

O trabalhador cuja relação de trabalho estiver por terminar terá direito a um aviso prévio de razoável duração ou, em seu lugar, a uma indenização, salvo que o trabalhador seja culpado de falta grave de forma tal que não seria razoável exigir do empregador que continue a empregá-lo durante o aviso prévio.

### **Artigo 12**

1. Em conformidade com a legislação e a prática nacionais, todo trabalhador cuja relação de trabalho tiver sido terminada, terá direito:

a) a uma indenização por término ou a outras compensações análogas, cuja importância será fixada em função, entre outros elementos, do tempo de serviço e da faixa salarial, pagas diretamente pelo empregador ou por um fundo constituído por contribuições dos empregadores;

b) a benefícios do seguro-desemprego, de um sistema de assistência aos desempregados ou de outras formas de previdência social, tais como benefícios por velhice ou por invalidez, sob as condições normais às quais esses benefícios estão sujeitos;

c) a uma combinação de tais indenizações e benefícios.

2. Quando o trabalhador não preencher os requisitos para obter um seguro-desemprego ou uma assistência aos desempregados sob a proteção de um sistema de alcance geral, não será exigível o pagamento das indenizações ou benefícios mencionados na alínea a) do parágrafo 1 do presente artigo, apenas em razão do trabalhador não receber benefício de desemprego por força da alínea b) do referido parágrafo.

3. Em caso de término por falta grave, a perda do direito às indenizações ou benefícios mencionados na alínea a) do parágrafo 1 do presente artigo poderá estar prevista pelos métodos de aplicação mencionados no artigo 1º da presente Convenção.

### **Artigo 13**

1. Quando o empregador previr términos da relação de trabalho por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos, deverá:

a) proporcionar aos representantes dos trabalhadores interessados, em tempo oportuno, informações pertinentes, incluindo os motivos dos términos previstos, o número e categorias dos trabalhadores suscetíveis de serem afetados e o período durante o qual se procederá a esses términos;

b) oferecer, em conformidade com a legislação e a prática nacionais, o mais breve possível, a oportunidade aos representantes dos trabalhadores interessados de realizar consultas sobre as medidas a serem adotadas para evitar ou limitar os términos e as medidas que visem a atenuar os efeitos adversos de todos os términos para os trabalhadores interessados, tal como a recolocação em outro emprego.

2. A aplicação do parágrafo 1 do presente artigo poderá ser limitada, mediante os métodos de aplicação mencionados no artigo 1º da presente Convenção, àqueles casos em que o número de trabalhadores cuja relação de trabalho estiver por terminar atinja, ao menos, determinado número ou porcentagem da mão-de-obra.

3. Para efeitos do presente artigo, a expressão “representantes dos trabalhadores interessados” aplica-se aos representantes dos trabalhadores reconhecidos como tais pela legislação ou a prática nacionais, em conformidade com a Convenção sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971.

### **Artigo 14**

1. Quando o empregador previr términos por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos, deverá notificá-los, o mais breve possível, à autoridade competente, em conformidade com a legislação e a prática nacionais, fornecendo-lhe informações pertinentes, inclusive por meio de uma exposição escrita dos motivos dos términos, o número e as categorias dos trabalhadores suscetíveis de serem afetados, e o período durante o qual se procederá a esses términos.

2. A legislação nacional poderá limitar a aplicabilidade do parágrafo 1 do presente artigo àqueles casos em que o número de trabalhadores cujo término da relação de trabalho estiver previsto atinja ao menos determinado número ou porcentagem da mão-de-obra.

3. Antes de proceder aos términos, referidos no parágrafo 1 do presente artigo, o empregador notificará às autoridades competentes, com prazo mínimo de antecedência, em conformidade com a legislação nacional.

**Artigo 15**

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, para registro.

**Artigo 16**

1. Esta Convenção obrigará exclusivamente aqueles Membros da Organização Internacional do Trabalho cuja ratificação tenha sido registrada pelo Diretor-Geral.

2. Esta Convenção entrará em vigor 12 (doze) meses após a data em que as ratificações de 2 (dois) Membros tiverem sido registradas pelo Diretor-Geral.

3. A partir desse momento, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, 12 (doze) meses após a data em que sua ratificação tiver sido registrada.

**Artigo 17**

1. Todo Membro que tiver ratificado a presente Convenção poderá denunciá-la ao fim de um período de 10 (dez) anos, a partir da data de entrada em vigor inicial, mediante um ato comunicado ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, para registro. A denúncia tomar-se-á efetiva somente 1 (um) ano após a data de seu registro.

2. Todo membro que tiver ratificado esta Convenção e que, no prazo de um ano após a expiração do período de dez anos, mencionado no parágrafo precedente, não fizer uso do direito de denúncia previsto neste artigo, ficará obrigado por um novo período de dez anos, e, sucessivamente, poderá denunciar esta Convenção no fim de cada período de dez anos, nas condições previstas neste artigo.

**Artigo 18**

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará a todos os membros da Organização Internacional do Trabalho o registro de todas as ratificações e denúncias que lhe comunicarem os membros da Organização.

2. Ao notificar aos Membros da Organização o registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral fará notar aos Membros da Organização a data em que a presente Convenção entrará em vigor.

**Artigo 19**

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho transmitirá ao Secretário- Geral das Nações Unidas, para registro em conformidade com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas, completa informação sobre todas as ratificações e atos de denúncia que tiver registrado, de acordo com os artigos precedentes.

**Artigo 20**

Sempre que julgar necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência um relatório sobre a aplicação da Convenção e considerará a conveniência de incluir, na agenda da Conferência, a questão de sua revisão total ou parcial.

### **Artigo 21**

1. Se a Conferência adotar uma nova Convenção que revise total ou parcialmente a presente, e salvo que a nova Convenção contenha disposições em contrário,

a) a ratificação, por um Membro, da nova Convenção revisora implicará, *ipso jure*, a denúncia imediata da presente Convenção, não obstante as disposições contidas no artigo 17, desde que a nova Convenção revisora esteja em vigor,

b) a partir da data de entrada em vigor da nova Convenção revisora, a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação dos Membros

2. A presente Convenção continuará, todavia, em vigor, na forma e conteúdo atuais, para aqueles Membros que a ratificaram e que não tiverem ratificado a Convenção revisora.

### **3. Os Mecanismos da Convenção 158 da OIT**

Resumidamente, a Convenção 158 estabelece o seguinte sistema: para desligar um empregado, a empresa tem de explicar por escrito os motivos do desligamento. O empregado tem o direito de contestar os motivos, contando, inclusive, com a ajuda do seu sindicato. Empresa, empregado e dirigentes sindicais entram em negociação. Havendo acordo, o desligamento é efetivado. Havendo impasse, o caso vai para a Justiça. Quando o juiz se convence dos motivos alegados, o empregado é desligado. Caso contrário, o empregado continua no quadro da empresa. Se esteve afastado sem receber salários e demais benefícios, ele é reintegrado e recebe todos os atrasados.

Bem diferente é o sistema brasileiro estabelecido na Constituição Federal segundo o qual a dispensa sem justa causa se faz pela conjugação de quatro mecanismos de proteção na que têm a natureza dos seguros: aviso prévio de 30 dias, levantamento dos recursos acumulados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, indenização de 50% sobre o saldo do FGTS (cabendo 40% para o empregado e 10% para o governo) e seguro-desemprego que pode se estender até cinco (5) meses.

A grande maioria dos países adota o sistema acima descrito, com variações e adaptações às leis nacionais. No âmbito do Mercosul, por exemplo, os quatro países membros adotam o sistema de aviso prévio e de indenizações. Na Argentina, Paraguai e Uruguai, o aviso prévio é proporcional ao tempo trabalhado na empresa. Quando à indenização, na Argentina e no Uruguai é de um (1) mês de salário por ano trabalhado; no Paraguai, são quinze (15) dias por ano de trabalho. Em todos os casos há tetos.<sup>4</sup>

No Peru, a indenização é de um mês de salário por cada ano de trabalho, com teto de doze (12) salários.<sup>5</sup> Na Colômbia, a indenização varia de acordo com o tempo trabalhado, sendo bem mais alta para quem tem mais de dez (10) anos de trabalho.<sup>6</sup> No Chile, a indenização é proporcional. O empregado poder recorrer à Justiça. Se tiver ganho de causa, a indenização é aumentada de 30% até 100%.<sup>7</sup> No México, a indenização é proporcional ao tempo de serviço, havendo porém, algumas exceções.

A tendência geral da América Latina é de indenização com aviso prévio. Com raras exceções, esse também é o sistema dominante nos países do Caribe.<sup>8</sup> Quando o caso é levado à Justiça do Trabalho, em geral, não é aceito por cair fora da competência do Poder Judiciário em face de lei que reza em contrário. A figura da reintegração, portanto, é inexistente na América Latina, com exceção do México, Panamá e Peru que têm dispositivos especiais de reclamação.<sup>9</sup>

De 181 países que formam a OIT, apenas 34 ratificaram a Convenção 158. A lista abaixo indica que, na maioria, são países de baixo desenvolvimento econômico e social,

#### **Países que ratificaram a Convenção 158 da OIT – Fonte OIT 2007**

<b>Antígua e Barbuda</b>	<b>16/09/2002</b>	<b>ratificada</b>
--------------------------	-------------------	-------------------

<sup>4</sup> Maria Castells, “Terminación de la Relación de Trabajo, Seguridad Del empleo, indemnizaciones”, *El Derecho Laboral Del Mercosur*, Montivideo: Fundación Cultura Universitária, 1994.

<sup>5</sup> *Compendio Laboral*, Lima: Editora AELE, 2006.

<sup>6</sup> Lex & Mundi, *The World’s Leading Association of Independent Law Firms*, Houston, 2006

<sup>7</sup> Lex & Mundi, op. cit.

<sup>8</sup> Samuel J. Goolsarran, *Caribbean Labour Relations Systems: An Overview*, Geneva: Interlational Labour Office, 2002.

<sup>9</sup> ILO, *Termination of Employment Digest*, Geneva: International Labour Office, 2000.

<u>Austrália</u>	26/02/1993	ratificada
<u>Bósnia e Herzegovina</u>	02/06/1993	ratificada
<u>Brasil</u>	05/01/1995	denunciado em 20/11/1996
<u>Camarão</u>	13/05/1988	ratificada
<u>Chipre</u>	05/07/1985	ratificada
<u>República Democrática do Congo</u>	03/04/1987	ratificada
<u>Eslovênia</u>	29/05/1992	ratificada
<u>Espanha</u>	26/04/1985	ratificada
<u>Etiópia</u>	28/01/1991	ratificada
<u>Finlândia</u>	30/06/1992	ratificada
<u>França</u>	16/03/1989	ratificada
<u>Iemen</u>	13/03/1989	ratificada
<u>Gabão</u>	06/12/1988	ratificada
<u>Lesoto</u>	14/06/2001	ratificada
<u>Letônia</u>	25/08/1994	ratificada
<u>Luxemburgo</u>	21/03/2001	ratificada
<u>Macedônia</u>	17/11/1991	ratificada
<u>Maluí</u>	01/10/1986	ratificada
<u>Marrocos</u>	07/10/1993	ratificada
<u>República da Moldávia</u>	14/02/1997	ratificada
<u>Montenegro</u>	03/06/2006	ratificada
<u>Namíbia</u>	28/06/1996	ratificada
<u>Nigéria</u>	05/06/1985	ratificada
<u>Papua Nova Guiné</u>	02/06/2000	ratificada
<u>Portugal</u>	27/11/1995	ratificada
<u>República Centro-Africana</u>	05/06/2006	ratificada
<u>Santa Lúcia</u>	06/12/2000	ratificada
<u>Sérvia</u>	24/11/2000	ratificada
<u>Suécia</u>	20/06/1983	ratificada
<u>Turquia</u>	04/01/1995	ratificada
<u>Ucrânia</u>	16/05/1994	ratificada
<u>Uganda</u>	18/07/1990	ratificada
<u>República Bolivariana de Venezuela</u>	06/05/1985	ratificada

Zambia	09/02/1990	ratificada
--------	------------	------------

Além das grandes diferenças de desenvolvimento, a maioria dos países da África e Ásia que ratificaram a Convenção apresentam condições completamente distintas da do Brasil. Por exemplo,

É importante notar que, se o Brasil optar pela ratificação, a Convenção 158 só poderá ser denunciada em 2015. Assim é a regra da OIT. A denuncia só pode ocorrer no 10º. Aniversário da data em que a Convenção entrou em vigor (1985).

É difícil prever o que acontecerá com a economia e com o mercado de trabalho nos próximos sete (7) anos.

Na União Européia, a tradição é outra. A Finlândia, França, Espanha, Portugal e Suécia ratificaram a Convenção 158 e vários outros países, apesar de não terem ratificado, adotam critérios restritivos de dispensa semelhantes aos da Convenção. Muitos deles adicionam ainda uma indenização na eventualidade da dispensa. Por exemplo, a Áustria, apesar de não ter ratificado a Convenção, segue, em linhas gerais, as suas regras. Quando o caso chega à Justiça, o empregado, tendo ganho de causa, poderá ser reintegrado ou indenizado. Na Bélgica, que também não ratificou, a Convenção é aplicada a apenas algumas categorias profissionais mas há indenização para todos com base em uma fórmula complexa e que leva em conta a idade do funcionário e o tempo de firma. Na Dinamarca, além da indenização, o sistema de dispensa segue o que está estabelecido o contrato coletivo de trabalho mas o empregado tem o direito de recorrer à Justiça, podendo ser reintegrado. Na Alemanha, que não ratificou, os procedimentos são semelhantes aos da Convenção com o agravante de que a comissão de empresa (Works Council) tem de concordar com a dispensa. Não há indenização por lei, mas os contratos coletivos estabelecem valores de meio (0,5) a um (1) salário por ano de trabalho. A Irlanda e a Itália (apesar de não terem ratificado) garantem uma indenização proporcional ao tempo de serviço e segue,

aproximadamente, as regras da Convenção 158. Na Holanda, a indenização é estabelecida nos contratos coletivos e a dispensa segue aproximadamente as regras da Convenção 158.<sup>10</sup> França, Espanha, Portugal, Finlândia e Suécia, que ratificaram, seguem a Convenção rigorosamente, com previsão de indenizações.

### **A Desproteção do Trabalho**

Nos primórdios do capitalismo, ninguém hesitava em responder que os empregos eram de propriedade das empresas. Com o avanço do “Estado do Bem Estar”, muitas sociedades passaram a regular, através da lei e do contrato, a liberdade das empresas despedirem seus empregados. Os trabalhadores, com a ajuda dos sindicatos, passaram a participar da contratação e descontração do trabalho, assumindo a posição de co-proprietários dos postos de trabalho.

Atualmente, porém, grande parte dos postos de trabalho não pertence nem às empresas, nem aos empregados e nem aos sindicatos. O trabalho está cada vez mais sujeito ao jogo do mercado de trabalho. Muitos empregos, tradicionalmente incorporados nas empresas, foram remetidos para fora delas – inclusive fora do país em que as empresas operam. É crescente o número de empresas de um país que contratam trabalhadores e serviços em outro país como ocorre com os escritórios de engenharia da Europa, Estados Unidos e até mesmo do Brasil que têm seus projetos realizados por profissionais da Índia, Indonésia e China, por um menor preço e boa qualidade.

---

<sup>10</sup> European Management Guides, Contracts and Terms and Conditions of Employment, London: Institute of Personnel Development, 1995; Lex & Mundi, op. cit;

Esse expediente permite às empresas uma enorme economia de outros insumos, até mesmo de espaço físico. De fato, das quase 8.760 horas disponíveis em um ano, as empresas utilizam seus escritórios durante menos de 2 mil horas - 23%. Trata-se de um grande desperdício que vem sendo eliminado com a globalização da oferta de trabalho.

Se, de um lado, essas mudanças buscam adaptar o uso do trabalho às necessidades dos novos tempos, de outro, elas criam uma série de desafios de curto prazo.

Na travessia do emprego fixo para o trabalho variável, nota-se uma séria desproteção dos trabalhadores, especialmente, no que se refere aos problemas decorrentes do desemprego, da doença e da velhice. Sim, porque todos os mecanismos de proteção social sempre estiveram atrelados aos programas das empresas e das sociedades e destinados aos empregados.

Com o encolhimento do emprego fixo e uso de mão-de-obra que não pertence aos seus quadros, as empresas encolheram também a responsabilidade que tinham em relação ao bem estar dos trabalhadores. Em outras palavras, diminuiu a parcela de trabalhadores cobertos pelos programas sociais das empresas e aumentou a parcela que passou a depender dos programas sociais do setor público e também dos que ficaram “no ar” pois grande parte dos programas governamentais exige dos trabalhadores um prévio relacionamento com as empresas na categoria de empregados. É isso o que ocorre, por exemplo, com o seguro-desemprego e outras formas de ajuda emergencial.

Isso significa que, para muitos trabalhadores, a desproteção ocorreu no âmbito da empresa e da sociedade em geral. Esse é um problema grave e que atinge a grande maioria das nações do mundo atual. Afinal, o profissional autônomo e que não tem vínculo de emprego também adocece, fica velho e morre. Como apoiá-lo nesses infortúnios

se os programas estão atrelados e alimentados com recursos provenientes dos empregados e empregadores?

Em outras palavras, a rápida transformação do mundo do trabalho está fazendo crescer de forma inusitada a massa de seres humanos desprotegidos pelas instituições tradicionais. Mesmo nos casos em que essa proteção é garantida por lei, como no caso da saúde e assistência ao idoso, por exemplo, as instituições incumbidas de prestar esse tipo de proteção estão ficando com seus recursos cada vez mais exíguos como é o caso dos hospitais públicos e da previdência social.

### **As Novas Instituições de Proteção do Trabalho**

O que fazer uma vez que o mundo não mostra o menor sinal de regredir para a situação de emprego e remuneração fixos?

O novo mundo do trabalho precisa de novas instituições do trabalho. Essa é o desafio que o século XXI herdará do século XX.

O mundo do trabalho necessita de instituições que sejam capazes de garantir, no novo contexto de trabalho, aquilo que era garantido no contexto de emprego. Há que se buscar maneiras para garantir um mínimo de proteção aos trabalhadores e suas famílias.

Independentemente da maneira como trabalhe, cada trabalhador quer ter um mínimo de previsão à respeito do que vai acontecer consigo quando faltar trabalho e forças para trabalhar assim como o que acontecerá com a família depois da sua morte.

Nos dias atuais nós não dispomos de instituições de cuidam disso fora da relação de emprego. Afinal, as receitas do seguro desemprego, saúde, previdência social estão ligadas, direta ou indiretamente, ao emprego.

O mundo terá de encontrar instituições que regulem cada vez mais as situações de trabalho e cada vez menos o do emprego. Essas instituições estão por ser construídas. Elas ainda não existem embora se possa visualizar alguns dos seus embriões.

No encolhimento do emprego fixo e na diminuição da responsabilidade das empresas para com os seus colaboradores, cresce a importância da “carreira individual” e a responsabilidade de cada um na arquitetura dos mecanismos de proteção.

É difícil para os seres humanos aprenderem a viver com segurança num ambiente de insegurança. Mas, isso começa a ser feito nos países mais avançados.

A relação tradicional de emprego fixo era semelhante à relação de um casamento. A nova relação está se assemelhando muito mais a uma sucessão de divórcios e recasamentos.

Na situação tradicional, as negociações eram periódicas e os seus resultados eram de longa duração. Na nova situação, as negociações são constantes e os seus resultados são de curta duração. Não dá para atrelar nenhum tipo de proteção em relações que se fazem e se desfazem em alta velocidade.

Os seres humanos estão percebendo que terão de cuidar daquelas proteções por si mesmos. Elas terão de ser portáteis e atreladas à sua pessoa, independentemente do tipo de relação que ela tem com o mercado de trabalho. Tanto faz trabalhar para duas, cinco ou vinte empresas em um ano: a proteção pessoal estaria garantida por aportes de recursos que nada têm a ver com o relacionamento com aquelas empresas.

É claro que não se deve esperar, no curto prazo, uma guinada total da proteção social para a proteção individual. Mas, essa parece ser uma estratégia racional para garantir proteção em um mundo com poucos empregos.

Isso explica a forte expansão do mercado de seguros privados cobrindo não só os riscos de vida mas também os infortúnios da desocupação, da doença e da velhice. Os próprios sistemas previdenciários dos países mais avançados começam a ser reformulados de maneira a combinar recursos públicos com recursos privados para garantir as proteções que antes eram sustentados com a receita arrecadada da situação de emprego fixo e de longa duração.

### **Novas Formas de Contratar Trabalho**

Mais importante do que falar em ganhos e perdas, o mundo moderno está forçando os seres humanos a criar instituições novas que substituam total ou parcialmente as antigas. O início do século XXI será marcado por uma revolução no mundo das leis - tão grande quanto a revolução do mundo do trabalho.

As mudanças invadirão também a área da contratação. Na economia moderna, o trabalhador multifuncional é cada vez mais necessário. Mas enquadrar as suas funções em um contrato de trabalho global é uma tarefa difícil, senão impossível.

Os novos contratos terão de ser também mais adaptáveis às necessidades das empresas e dos trabalhadores. Eles terão de evitar os riscos do detalhismo. Por exemplo, em contratos muito detalhados, trabalhadores insatisfeitos tendem a seguir à risca o que diz o contrato. Disto não surge a eficiência, mas sim a *operação padrão*, onde tudo é respeitado, e o trabalho não rende.

O novo mundo do trabalho vai revolucionar também o mundo da contratação coletiva. Esta será aplicável para uma parcela cadente da força de trabalho pois diminui cada vez mais a proporção de empregados fixos.

É bem provável que a contratação coletiva venha a ser gradualmente substituída, para uma boa parte da força de trabalho, pela contratação individual. Nos Estados Unidos, a parcela da força de trabalho coberta por contratos coletivos não passa de 15%. O restante está engajado em outras modalidades de trabalho ou trabalham como empregados na base de contratos individuais com as empresas.

É bem provável que, na contratação individual do trabalho, os trabalhadores – empregados ou não –, como já vem acontecendo em vários países, negociarão com os tomadores de seus serviços a forma de pagar as instituições de proteção do trabalho.

Mas, é claro, que determinados trabalhos seguirão sendo executados na situação de emprego fixo. Ademais, toda organização precisa contar com um núcleo de trabalhadores de confiança que depende, em grande parte, de uma relação de trabalho estável e de longa duração.

O mundo atual dispensou a lealdade mas não dispensou a confiança. Quem aceita ser operado por um cirurgião em quem o paciente não se confia?

Assegurar a confiança no trabalho é um outro desafio para os dias atuais. Neste campo, também, terão de ser criadas instituições que tratam de maneira diferenciada os que entram com competência e confiança e os que entram apenas com competência. É bem provável que os atuais sistemas de proteção serão de grande ajuda para atender o primeiro grupo. Mas terão de ser reformulados para atender o segundo.

Seja na condição de empregado ou nas outras modalidades de trabalho, a sociedade moderna está se tornando cada vez mais rigorosa no momento de recrutar os trabalhadores e os serviços. A busca da competência é condição *sine qua non* para quem deseja sobreviver e progredir nos mercados concorrenciais.

Na verdade, o tempo do apadrinhamento está acabando. Os empregadores deixaram de contratar afilhados com base nos pedidos comovidos de seus padrinhos. Isso é coisa do passado, quando as empresas podiam passar suas ineficiências para os preços que, por sua vez, eram pagos por consumidores sem alternativa em uma economia fechada.

Publicado na revista do Grupo Votorantim, Junho de 2005.

## **O Trabalho do Futuro: Desafios da Juventude Brasileira**

**José Pastore<sup>11</sup>**

A geração de empregos depende de vários fatores. Três deles são essenciais: crescimento econômico sustentado, educação de boa qualidade e legislação realista. O Brasil está mal em todos. O crescimento econômico tem sido anêmico. O ensino continua precário. E a legislação trabalhista está desajustada em relação às novas formas de trabalhar.

---

<sup>11</sup> José Pastore é sociólogo e professor de relações do trabalho da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Ao mesmo tempo, o Brasil tem um potencial imenso para gerar empregos. Neste país, tudo está por ser feito. Superados os constrangimentos macroeconômicos e os problemas da educação e da legislação, o Brasil pode se tornar uma verdadeira usina de empregos.

Veja o caso da infra-estrutura. Apesar de seu tamanho continental, o Brasil tem apenas cerca de 150 mil quilômetros de rodovias pavimentadas. Isso não é nada. A Austrália tem 250 mil quilômetros, a Itália possui 300 mil quilômetros, o minúsculo Japão dispõe de quase 800 mil quilômetros e os Estados Unidos, mais de 5 milhões. Haverá uma enorme demanda de trabalho para construir e manter as estradas que o país precisa. O mesmo pode ser dito para edificar as 12 milhões de moradias de boa qualidade que hoje estão faltando e para erguer as hidroelétricas que são essenciais para o crescimento da economia.

Tudo isso cria muitos postos de trabalho. O Brasil já é uma superpotência agrícola e se destaca em setores de ponta como é o caso, por exemplo, da fabricação de aviões. Nossa capacidade exportadora tem crescido a passos largos, revelando que os produtos brasileiros são respeitados no exterior.

Outros setores têm igual potencial. Os campos do turismo, educação, saúde e o cuidado de crianças e idosos são ótimos nichos. Tais atividades dependem mais do contato humano do que de máquinas.

As máquinas tornaram-se baratas e inteligentes e substituem os seres humanos em várias tarefas. Mas elas têm dois efeitos sobre o emprego. De um lado, elas destroem postos de trabalho. Onde entra a máquina sai o trabalhador. De outro, elas elevam a produtividade, aumentam os lucros e estimulam novos investimentos e geram novos empregos.

O principal efeito das tecnologias é o deslocamento da mão-de-obra de um setor para outro. Nos próximos 20 anos, a indústria e a agropecuária empregarão menos gente e o comércio e serviços empregarão muito mais. Dentro de cada setor, haverá exceções. Na indústria, crescerá a demanda por trabalho na construção civil e de infra-estrutura. Na agropecuária aumentarão as oportunidades para quem lida com meio ambiente, jardinagem, paisagismo e animais domésticos. No comércio e serviços diminuirá a demanda de profissionais que podem ser substituídos pelas tecnologias da informática - almoxarifes, controladores, telefonistas, caixas e outros do mesmo gênero.

O quadro potencial do Brasil em matéria de emprego é animador. Mas, para tanto, teremos de crescer de forma contínua, melhorar a educação e modernizar a legislação.

Você que é jovem deve estar perguntando: mas enquanto isso não acontece, o que será da minha vida?

Convém saber que o mundo no qual você vai trabalhar está passando por uma verdadeira revolução. A velocidade das inovações tecnológicas é meteórica. Os equipamentos e processos que surgem hoje, serão obsoletos amanhã. Para acompanhar essa velocidade de mudança não basta ser adestrado. É preciso ser educado - e bem educado. A boa educação é aquela que dá ao ser humano a autonomia para crescer, a que injeta nas pessoas o vírus da curiosidade, que as leva a explorar o desconhecido o tempo todo, lendo intensamente não só sobre a sua profissão mas também sobre as profissões correlatas.

O mercado de trabalho está se tornando cada vez mais exigente. As empresas não contratam diplomas, currículos ou recomendações. O tempo do pistolão e do apadrinhamento acabou. As empresas contratam respostas e profissionais curiosos e que têm capacidade de apreender continuamente. Daí a importância da boa educação.

Você que é jovem, leve isso em conta. Quando o professor pede para ler um livro, leia dois. Quando pede dois, leia quatro. Construa em você o hábito de estudar por conta própria. Aproveite todos os momentos de folga para aprender, aprender e aprender. Se o emprego está difícil para quem estuda, imagine as dificuldades para quem vive nas trevas. Portanto, defina sua meta e procure ficar sempre acima da média da classe.

O mercado de trabalho tem sido rigoroso também em matéria de conduta. Não basta dominar os conhecimentos da sua profissão. Você precisa gostar do que faz. E fazer tudo com carinho, zelo, perseverança e comprometimento. Se você trabalhar como empregado, os seus supervisores estarão de olho no seu modo de encarar o trabalho. Se você trabalhar por conta própria, os seus clientes esperam competência, atenção, cordialidade e demonstração de que você trabalha com prazer. O mundo do futuro estará cada vez mais atento às condutas e aos hábitos dos profissionais. A ética no trabalho está tendo um papel crescente. Você tem de mostrar que é um profissional responsável e que cultiva sua reputação.

Educação de boa qualidade será o ingrediente fundamental para elevar a empregabilidade dos jovens. É claro que o mercado tem de abrir novas oportunidades para as pessoas trabalharem. Educação não gera empregos diretamente. Mas a existência de profissionais bem preparados atrai investimentos e estes sim geram empregos. Está aí a relação entre educação e emprego. Na era da globalização as empresas procuram se localizar ou executar suas atividades nos países onde há energia abundante, instituições confiáveis e profissionais bem educados e responsáveis.

Quem se preparar bem sairá na frente. Portanto, não desperdice um minuto do seu tempo. Construa em você mesmo a chama da obsessão para aprender continuamente. Estude com afinco para confiar em você mesmo e com isso despertar a confiança de quem vai utilizar os seus conhecimentos.

IBS-97A.DOC

### **Relações do Trabalho em Mercados Globalizados<sup>12</sup>**

José Pastore  
Universidade de São Paulo

Os avanços tecnológicos deste fim de século ocorrem com uma velocidade meteórica. Na década de 70, uma inovação industrial durava - como novidade - cerca de dois anos; na década de 80, passou a durar apenas um ano. Hoje em dia, uma inovação dura, em média, seis meses sendo que, em certos setores (informática e telecomunicações), ela deixa de ser novidade em apenas seis semanas. Daí para frente a maioria dos concorrentes já a utilizam como rotina.

Isso tem um forte impacto na área do trabalho. De um lado, cresce a demanda por pessoal qualificado e que seja capaz de acompanhar a alta velocidade das mudanças. De outra, aumenta a necessidade de se ter uma legislação flexível que possa acomodar as novas modalidades de trabalho tais como as atividades em tempo parcial, por prazo determinado, por projeto, subcontratadas ou sob condições de teletrabalho.

Vivemos um tempo em que a história corre mais depressa. As empresas estão sendo forçadas a absorver com igual velocidade as constantes inovações nas áreas da tecnologia e da organização do trabalho. Quem não inova, não compete - morre. Isso cria uma verdadeira revolução no campo do trabalho.

---

<sup>12</sup> **Palestra apresentada no Congresso Latinoamericano de Siderurgia, Rio de Janeiro, 22 de outubro de 1997.**

## **Tecnologia e Emprego**

Muitos argumentam que as tecnologias conspiram contra o emprego. O tema é controverso. Dizer que as tecnologias substituem trabalho é fácil. Provar que elas geram desemprego é difícil. Nos últimos 50 anos, elas contribuíram decididamente para reduzir os preços de inúmeros bens e serviços o que estimulou negócios e demandou trabalho.

Em 1960 uma ligação telefônica de três minutos entre o Brasil e os Estados Unidos custava cerca de US\$ 45.00 (em valores de 1997); hoje, custa US\$ 3.50. Isto provocou mudanças radicais no uso das telecomunicações, o que passou a movimentar muitos negócios, facilitando transações, melhorando processos e gerando novas oportunidades de trabalho.

Naquele ano, a viagem aérea mais barata entre São Paulo e New York custava US\$ 3,000.00 (em valores de 1997); hoje, custa US\$ 600.00. O barateamento do transporte aéreo ampliou as oportunidades de trabalho no turismo e na movimentação de mercadorias. Graças a isso, as flores da Cooperativa de Holambra, em Jaguariúna, São Paulo, chegam aos consumidores de New York em menos de 24 horas. As frutas de Petrolina, são vendidas na Europa dois dias depois de embarcadas em Pernambuco. Nas duas regiões, haveria menos trabalho se as novas tecnologias não tivessem facilitado a sua participação no comércio internacional.

Destruir empregos é rápido; criar é demorado. Por isso, os efeitos diretos e imediatos das novas tecnologias são mais facilmente identificados. Os indiretos e mediatos são de difícil registro - mas não podem ser desprezados. No Brasil, por exemplo, o emprego no setor bancário encolheu 50% no período de 1986-96. A automação teve grande responsabilidade nesse processo. Entretanto, essa mesma automação, abriu novas oportunidades de trabalho nos campos da informática e telecomunicações assim como estimulou atividades financeiras no setor não-bancário: cartões de crédito, seguradoras, crédito direto ao consumidor, etc.

Veja o caso dos robôs. Em 1996, estimava-se em cerca de 1 milhão o número de robôs em operação em todo o mundo. Cada robô substitui, em média, quatro trabalhadores na indústria. O resultado da entrada de 1 milhão de robôs no mercado de trabalho, portanto, teria provocado a destruição de 4 milhões de empregos.

Mas, essa não é a destruição líquida. As pesquisas estimam terem sido criados mais de 2 milhões de postos de trabalho conectados com a expansão econômica trazida pelos robôs. Cerca de 800 mil pessoas passaram a trabalhar direta e indiretamente na construção de robôs e 1,5 milhão na sua manutenção.

Ademais, o impacto negativo da entrada dos robôs, em muitos casos, foi parcialmente contornado por providências empresariais e pressão sindical. Na Volkswagen do Brasil (Taubaté), por exemplo, os 400 operários atingidos pela entrada de robôs em 1994-96 foram retreinados e reaproveitados em outras funções no terceiro turno de trabalho criado pela empresa para passar sua produção de 763 para 1.100 veículos por dia entre.

### **Destruição, Geração e Deslocamento de Empregos**

Ninguém pode garantir qual será o cenário do próximo século. Mas, uma coisa é certa: as inovações tecnológicas serão as grandes responsáveis pela avassaladora reestruturação dos modos de trabalhar.

Para se examinar os impactos das tecnologias, não basta comparar os estoques de desempregados antes e depois de sua introdução no local em que entraram. É necessário levar-se em conta a dinâmica do mercado de trabalho, analisando-se o comportamento das empresas adotantes e as mudanças que ocorrem com nas suas subcontratadas, fornecedoras, clientes e outras que por elas são estimuladas.

Por exemplo, os primeiros passos das empresas industriais dos Estados Unidos foram dados nas margens dos rios da Nova Inglaterra que ofereciam simultaneamente energia hídrica e facilidades de transporte. A mudança da energia hídrica para a energia a vapor e depois para a eletricidade, tornou as indústrias mais produtivas.

Essas inovações transformaram o transporte hídrico em transporte ferroviário e, finalmente, em transporte rodoviário e aéreo, tendo provocado um grande deslocamento de empresas e trabalhadores. A migração da indústria, por sua vez, facilitou o desenvolvimento da agricultura no interior do país.

Ao longo desse complexo processo de transformação, as tecnologias foram destruindo e criando empregos. Entre 1909-19 os produtores de carruagem, por exemplo, reduziram-se de 70 mil para 26 mil. Ao mesmo tempo, os trabalhadores das indústrias automobilísticas passaram de 85 mil para 394 mil. Entre 1930-70, os profissionais ligados à telegrafia diminuíram de 87 mil para 24 mil. Ao mesmo tempo, a telefonia gerou 536 mil novos empregos.

Não há dúvida que muitas máquinas reduzem o número de trabalhadores para produzir a mesma quantidade de produto. Mas, concluir que isso seja a causa da diminuição das oportunidades de trabalho é falacioso.

As pesquisas mostram que as empresas estão continuamente destruindo e criando postos de trabalho. Mas, historicamente, tecnologia, produtividade e emprego sempre andaram juntos. Mesmo onde há destruição de empregos, esta é menos grave onde a produtividade é alta. Entre 1990-95, a indústria brasileira eliminou cerca de 450 mil postos de trabalho. Os setores que apresentaram níveis de produtividade acima de 8% (material elétrico, material de transporte, produtos alimentícios) eliminaram a metade dos empregos destruídos pelos setores de produtividade inferior a 2% (madeira, fumo, têxtil, calçados).

### **Tecnologia e Relações do Trabalho**

A questão da tecnologia tem de ser analisada no contexto das relações do trabalho. Estas sim se modificam - e muito. Por isso, os sistemas legais precisam ter a flexibilidade para acomodar tais mudanças.

Quando as tecnologias encontram um quadro legal rígido e um clima avesso à concorrência, os seus efeitos sobre o emprego são devastadores.

Quando elas encontram um quadro legal flexível e um clima econômico concorrencial, seus efeitos são extraordinariamente benéficos.

É fácil de constatar esse fenômeno. Todos os países do Primeiro Mundo usam intensamente as modernas tecnologias. No entanto, suas taxas de desemprego variam enormemente.

Num primeiro grupo, a Inglaterra e a Holanda têm uma taxa de desemprego da ordem de 5,5%; os Estados Unidos, 4,5%; o Japão, 3%; os Tigres Asiáticos, 2% (em média).

Num segundo grupo, a taxa de desocupação na Alemanha ultrapassa os 12%; na França, 13%; Itália, 15%; Bélgica 16%; e Espanha, 22%.

Em todos esses países, o nível de educação é alto e os investimentos têm sido significativos nos últimos anos. A grande diferença está na natureza do quadro legal-institucional que preside as relações do trabalho.

As conseqüências de taxas de desemprego altas e persistentes têm sido devastadoras para a seguridade social da Europa. Isso está comprometendo a capacidade de investir e prejudicando o fluxo de capitais. Na Alemanha, por exemplo, onde o seguro-desemprego está custando US\$ 120 bilhões por ano, os investimentos estrangeiros que sempre se mantiveram no patamar de US\$ 11 bilhões anuais, em 1996, despencaram para menos de US\$ 1 bilhão.

Quando as regras legais e contratuais são flexíveis - como ocorre nos Estados Unidos, Japão, Tigres Asiáticos, Inglaterra, Holanda e Nova Zelândia, as sociedades conseguem acomodar as pessoas nas novas modalidades de trabalho.

Quando as regras são rígidas - como ocorre na maioria dos países da Europa e da América Latina, os ajustes são difíceis e o desemprego explode. Isso tem um forte impacto no emprego.

Nos Estados Unidos, para cada 1% do crescimento do PIB, há um crescimento do emprego da ordem de 0,51% enquanto na Europa Continental, o emprego cresce apenas 0,06%. Trata-se de uma diferença monumental e que é devida, basicamente, às instituições do trabalho.

Os postos de trabalho se deslocam dentro do mesmo mercado e entre mercados - geograficamente. A oferta de trabalho está se globalizando. Aos poucos, as empresas vão realizando o processo de "out-sourcing" não só para comprar máquinas, equipamentos, insumos e componentes mas também para contratar mão-de-obra. A globalização dos serviços caminha a passos largos e será a marca dos primeiros anos do próximo século.

Os desafios desse novo mundo são gigantescos. O agravamento do desemprego e a séria ameaça de debandada geral dos capitais nacionais em direção a outros países levaram muitas nações da Europa a iniciar um processo de flexibilização das leis trabalhistas e previdenciárias. Muitas mudanças foram realizadas à partir da década de 80. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

1. Em quase todas as nações, a fonte do direito do trabalho está saindo da lei e passando para o contrato. Este é mais flexível e pode acompanhar as mudanças ao longo do tempo.
2. Na Europa, a negociação coletiva que era altamente centralizada, em nível nacional ou setorial, também está se transferindo em direção às empresas. Os ajustes entre capital e trabalho ao nível das empresas permite flexibilizar jornadas, formas de contratação, maneiras de remunerar e várias outras dimensões das relações do trabalho.

3. Da mesma maneira, os encargos sociais que eram quase todos inegociáveis - porque eram determinados pela lei - vão, aos poucos, sendo transacionados e determinados pela negociação.

4. Os trabalhadores que antes só negociavam através dos sindicatos, vão gradualmente buscando outras formas de negociação, com ou sem a ajuda dos sindicatos.

5. A revolução tecnológica e nos métodos de produzir e vender está provocando também inúmeras mudanças nas formas de remuneração. Cresce o atrelamento entre remuneração e produtividade assim como aumentam os mecanismos de premiação, incluindo-se aqui as formas de participação em lucros e resultados.

### **Novas Formas de Contratação**

No terreno da contratação, assiste-se no mundo industrializado o renascimento dos contratos individuais.

1. Os Estados Unidos, por exemplo, têm apenas 14% da sua força de trabalho sindicalizada e em condições de negociar coletivamente. Cerca de 86% dos americanos são contratados de forma flexível na base individual (ou trabalham por conta própria).

2. A flexibilidade americana permitiu um bom aproveitamento da recente abertura das economias mundiais e uma grande expansão das exportações e do emprego. No período de 1990-96, o país gerou 13 milhões de novos postos de trabalho enquanto que a Europa Continental, com a exceção da Inglaterra e Holanda, destruiu 6 milhões.

3. A Nova Zelândia fez em 1991 a mais espetacular reforma trabalhista da história. Os trabalhadores passaram a ter o direito de optar por negociação coletiva ou individual; a nível de setor ou de empresa; com ou sem a participação dos sindicatos. O país voltou a crescer; retomou a sua posição entre as dez nações de maior competitividade; ampliou consideravelmente a oferta de emprego; e reduziu o desemprego. Não há dúvida que as nações necessitam de “leis mais amigáveis” para acomodar os trabalhadores aos novos processos produtivos.

### **As Críticas à Flexibilização**

Quando se fala em flexibilizar, entretanto, logo surgem os que têm na ponta da língua os dados de outros países, argumentando que a Espanha e a Argentina flexibilizaram e continuaram com 22% e 17% de desemprego, respectivamente.

É preciso ter cuidado com essas generalizações. Em primeiro lugar, os dois países flexibilizaram pouco. Os que estão à cata de exemplos de sistemas realmente flexíveis devem examinar o desempenho da Inglaterra, Holanda, Estados Unidos, Japão e Tigres Asiáticos que possuem as mais baixas taxas de desemprego do mundo (5,5% ou menos).

Em segundo lugar, as reformas apontadas são muito recentes. Na Espanha, os contratos por prazo determinado (com menos encargos sociais) foram aprovados em 1993 e intensificados em 1995. Na Argentina, o contrato por tempo determinado e a lei das pequenas e médias empresas que permitem a contratação com menos encargos sociais são também de 1995. Essas medidas levam um certo tempo para mudar o repertório

institucional de um país. As reformas introduzidas pela Inglaterra e Holanda na década de 80 só deram frutos em meados dos anos 90.

Em terceiro lugar, os que dizem conhecer tão bem as economias da Espanha e Argentina teriam de dizer quanto seria o desemprego naqueles países se eles não tivessem flexibilizado. Apesar do pouco tempo, os primeiros resultados já começam a surgir. Depois da flexibilização, o nível de emprego na Argentina aumentou 3,2% e o da formalização, 17%.

### Rigidez Institucional e Precarização do Trabalho

Alguns argumentam que os regimes flexíveis precarizam o trabalho. Os Estados Unidos são citados como exemplo. Todavia, os dados revelam que, no período de 1990-96, 65% dos novos empregos criados são de alta qualificação, com salários acima da média. No mesmo período, uma pequena elite da Europa manteve-se empregada à custa de legiões de desempregados. Que justiça social é essa?

A América Latina, inclusive Brasil, amarga os efeitos de três fatores perversos no campo do emprego: baixo crescimento, educação insuficiente e legislação inflexível. Nessas condições só se pode esperar a precarização do trabalho.

As leis trabalhistas da América Latina constituem um caso grave de fadiga institucional. Tratam-se de leis formuladas para uma economia fechada. Elas não têm a menor chance de viabilizar as relações do trabalho em uma economia aberta, sujeita a uma forte concorrência e submetida a mudanças tecnológicas e organizacionais que exigem maneiras inteiramente novas de trabalhar.

No caso do Brasil, a lei é única fonte do direito para a contratação do trabalho. A contratação é feita apenas através de prazo indeterminado e com uma carga de tributos (encargos sociais) que chegam a 102% do salário. São todos compulsórios e, portanto, inegociáveis (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Encargos Sociais para o Setor Industrial**  
**(Horistas)**

<b>Tipos de Encargos</b>	<b>(%)sobre o salário</b>
<b>Grupo A - Obrigações Sociais</b>	
Previdência Social	20,00
FGTS	8,00
Salário Educação	2,50
Acidentes do Trabalho (média)	2,00
SESI	1,50
SENAI	1,00
SEBRAE	0,60
INCRA	0,20
subtotal A	35,80
<b>Grupo B - Tempo Não Trabalhado I</b>	
Repouso Semanal	18,91
Férias	9,45
Feriados	4,36
Abono de Férias	3,64
Aviso Prévio	1,32
Auxílio Enfermidade	0,55
subtotal B	38,23
<b>Grupo C - Tempo Não Trabalhado II</b>	

13° Salário	10,91
Despesa de Rescisão Contratual	2,57
subtotal C	13,48
<b>Grupo D - Incidências</b>	
<b>Cumulativas</b>	
Incidência Cumulativa Grupo A/B	13,68
Incidência do FGTS s/o 13° sal.	0,87
subtotal D	14,55
<b>TOTAL</b>	<b>102,06</b>

Fonte: Itens da Constituição e CLT.

O potencial de conflitos de um sistema de contratação baseado em uma legislação superdetalhada é enorme, o que explica o fato do País ser campeão de encargos sociais e campeão de ações trabalhistas.

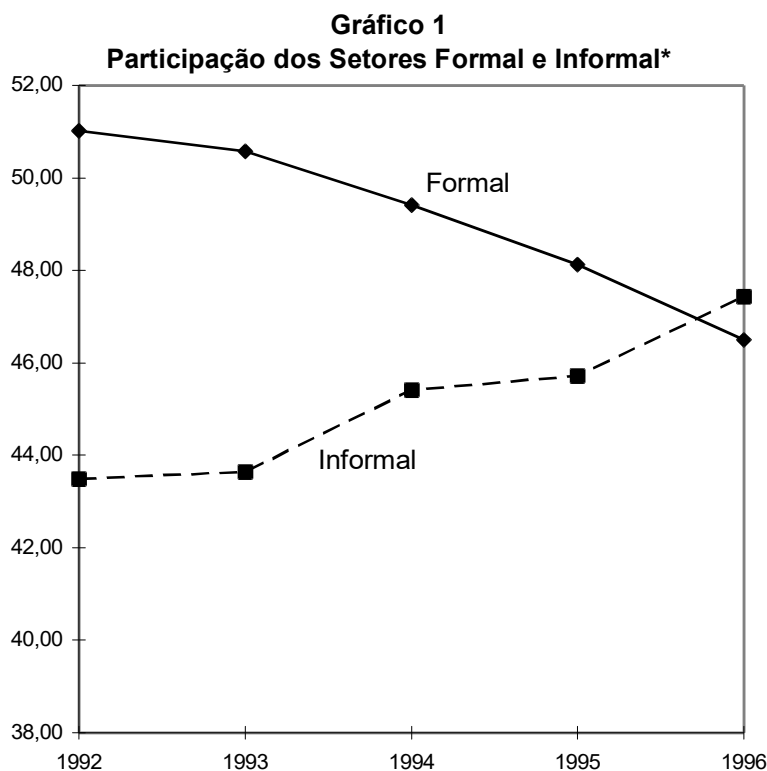
O Brasil tem 2,5 milhões de processos correndo na Justiça do Trabalho enquanto no Japão há apenas 1.000! Ao lado de tanto conflito temos um mercado de trabalho que já reúne cerca de 57% da força de trabalho. O que adianta ter tantas leis se o mercado dá as costas para elas?

Alguns argumentam ainda que a explosão do mercado informal decorre da falta de fiscalização efetiva e do baixo valor das multas. O problema vai muito além. Quantos fiscais seriam necessários para induzir a legalização dos 42 milhões de brasileiros que trabalham na informalidade? Será que um produtor rural que, no início de 1997, recebia R\$ 0,15 por uma caixa de tomates (Goiás), contrataria mais trabalhadores com carteira assinada se a multa correspondente àquela infração passasse dos atuais R\$ 270,00 por trabalhador para R\$ 540,00?

É claro que não. O governo tem a responsabilidade de fiscalizar e autuar, é claro. Mas, um problema dessa magnitude extravasa o alcance da fiscalização. O País precisa de leis que se adaptem aos diferentes Brasis. A pretensão de querer regular as relações de trabalho de todo território através de uma CLT rígida e de âmbito nacional é inviável.

### **Em Busca de Novas Instituições**

O excesso de regulamentação e a inflexibilidade da legislação têm funcionado como inibidores da competitividade das empresas e da geração de empregos formais. Não é à toa que o trabalho no setor formal diminui e no informal aumenta (Gráfico 1)



Fonte: Assalariados sem carteira e trabalhadores por conta própria (tabela 2)

Mas, além de flexibilização, os países da América Latina, e o Brasil em particular, precisam de mais educação. Já foi o tempo em que a mão-de-obra barata e não-qualificada era uma vantagem comparativa. Hoje é uma grande desvantagem comparativa.

Já foi o tempo também em que a meta da empresa era tornar-se competitiva. Hoje, ela tem que se manter competitiva. Para tanto, empregados e empregadores precisam se educar e cooperar entre si. Só é possível vencer a guerra externa, da competição, acabando-se com a guerra interna. A cooperação intra-empresarial é essencial.

O Brasil terá de avançar muito nas áreas da educação e da flexibilização. Felizmente, o mercado reage. Empregados e empregadores não estão parados. Eles vêm apresentando inúmeras inovações. Dentro das limitações impostas pela lei trabalhista, as partes exploram (através de acordos e convenções) arranjos mais maleáveis.

Esse é o caso da flexibilização da jornada de trabalho, o banco de horas, contratação por prazo determinado, tentativas de usar a arbitragem, negociação de cláusulas de paz que afastam os conflitos destrutivos em troca de segurança da vida individual e familiar.

Tudo indica que a trajetória de mudança será do mercado para o parlamento e não do parlamento para o mercado. As forças da concorrência, o desemprego e o subemprego, assim como as novas necessidades de educação deverão levar as partes a realizar as mudanças possíveis. Chegará o momento em que os parlamentares verificarão que a lei estará praticamente obsoleta surgindo aí a oportunidade de mudança.

Nesse interim, os nossos políticos poderão ajudar muito se pararem de vender de ilusões aos cidadãos, ao acenarem com leis salvadoras que se dizem capazes de criar empregos e melhorar a renda. A Nação não precisa de mais leis, mas sim de leis realistas que permitam o cumprimento efetivo das obrigações da cidadania e que garantam concretamente o exercício das liberdades individuais - sobretudo a liberdade para trabalhar.

### Textos sobre Protegidos vs. Desprotegidos

#### Uma constituição contra o emprego

José Pastore

Através de uma liminar, o Supremo Tribunal Federal proibiu a abertura das lojas aos domingos. A Medida Provisória 1.539-34, de 07/08/97, que permitiu o funcionamento opcional do comércio varejista, teria ferido a Constituição Federal segundo a qual o domingo é o dia preferencial de descanso semanal dos trabalhadores.

É claro que decisão judicial não é para ser contestada. Mas sou tentado a comentá-la. Por não ser advogado ou jurista, peço ao leitor considerar os parágrafos abaixo com a devida reserva.

A MP 1.539-34 visou atender os anseios dos consumidores que não dispõem de tempo para fazer compras durante a semana e as necessidades dos trabalhadores que precisam de mais empregos.

Há quem conteste que a abertura aos domingos gere mais postos de trabalho. O tema é controvertido. Mas, pesquisas recentes (Robert Solow *et. al.*, **Removing Barriers to Growth and Employment in France and Germany**, 1997) mostram que nos países onde as lojas têm flexibilidade de horário (Estados Unidos), o nível de emprego no comércio é 50% mais alto do que onde há rigidez (França).

No caso brasileiro, como a jornada semanal é fixa (44 horas) e o comércio passa a funcionar 7 dias, em lugar de 6, é claro que as lojas necessitarão de mais funcionários. Além disso, há importantes efeitos indiretos. Ao abrir 52 dias a mais por ano, o setor ativará quase toda a economia, instigando a criação de postos de trabalho em outras atividades como, por exemplo, transporte de mercadorias e passageiros, estocagem, manutenção, segurança, limpeza, comunicações, etc. Por isso, numa hora em que a falta de emprego é o mais grave problema da Nação, penso valer a pena fazer a experiência.

Alguns alegam que os funcionários atuais seriam forçados a fazer horas extras, nada ocorrendo com o emprego. É pouco provável que isso ocorra. A lei e a realidade limitam o uso desse expediente em regime de jornada semanal fixa como é o nosso.

Outros entendem que o domingo deve ser descansado por todas as pessoas. Mas, a própria CLT abre uma imensidão de exceções ao permitir o trabalho de homens e mulheres nas padarias, bares, hotéis, pensões, restaurantes, quitandas, postos de gasolina, hospitais, etc. Como interpretar esse “preferencialmente” se já tem tanta gente trabalhando?

Dizem que a MP em questão acabou com a possibilidade de negociar o trabalho aos domingos. Este me parece o ponto mais interessante da polêmica. De fato, a CLT previa a necessidade de acordo ou convenção. Os sindicatos, negando-se a negociar ou rejeitando a idéia, impediam as lojas de abrir. Em outras palavras, a lei assegurava aos sindicatos o poder de vetar a atividade das lojas.

Nunca entendi essa assimetria em relação aos comerciários pois, os demais brasileiros nunca gozaram desse poder. Os que trabalham na extração de petróleo, nas usinas siderúrgicas, na geração e distribuição de eletricidade e em tantas outras indústrias, assim como os empregados dos transportes, jornais, televisão, rádio, ambulatórios, aeroportos, etc. não dispõem do direito de garantir o descanso aos domingos e muito menos de impedir a atividade das empresas em que trabalham.

O que seria da Petrobrás se o sindicato dos petroleiros impedisse a empresa de funcionar aos domingos? Como ficariam a Usiminas, a Varig e o Hospital das Clínicas se essa prática se generalizasse?

A referida assimetria, no caso do comércio, permitia uma parte vetar a atividade da outra. Isso foi democraticamente corrigido pela MP 1539-34. Esta não impede os comerciários de negociarem seus interesses por ocasião da data-base, inclusive o trabalho aos domingos, como fazem os demais brasileiros - sem direito a veto.

Com a liminar, o STF restaurou, ainda que temporariamente, a assimetria e o poder de veto acima mencionados. As constituições costumam ser cartas de princípios nas quais as nações enunciam seus valores básicos. No Brasil é diferente. Na área trabalhista, a Constituição Federal trata de detalhes que, nos países mais avançados, são estranhos até mesmo a uma lei ordinária, como é o caso do valor da hora-extra, o turno de revezamento, o piso salarial, o trabalho aos domingos e tantos outros. Tais assuntos, naqueles países, constituem matéria de negociação por ocasião do estabelecimento ou renovação de um contrato de trabalho.

E há ainda quem diga que a legislação trabalhista e o próprio mercado de trabalho no Brasil são flexíveis. Nada mais falso. O exemplo em tela é uma prova cabal da rigidez do sistema brasileiro de relações de trabalho.

Para cumprir sua responsabilidade de zelar pela Constituição, os eminentes ministros do STF estão sendo levados a bloquear a criação de postos de trabalho. Que tristeza!

Está na hora de decidirmos de uma vez por todas se queremos leis que ajudam ou que atrapalham a geração de empregos para os brasileiros.

### **Leis contra o emprego**

#### **José Pastore**

Você já reparou que hoje se compra quase tudo nas bancas de jornais? Há bancas enormes. Uma delas, na Cidade Jardim, bem iluminada e até com ventiladores, tem 14 mts. de comprimento por 4 mts. de largura. Há ali uma geladeira da Kibon; outra de gelo em cubos; duas máquinas de coca-cola; uma de xerox; e até um fax. É uma verdadeira loja de conveniências que vende doces, chocolates, salgadinhos, cigarros, perfumes, bijuterias, brinquedos, souvenirs, fitas de vídeo, CD's, carvão para churrasco e outras utilidades.

A maioria trabalha com artigos de papelaria: blocos, lápis, papel sulfite, envelopes, cartão de presente, etc. Já topei com uma "banca-farmácia" vendendo aspirina, Engov, sabonetes, escovas de dentes, modess e camisinhas.

As bancas de jornais estão se transformando num ponto de atração. Sei de gente que, sem ter o que fazer num domingo enjoado, vai passear na banca mais próxima. Um programão! Quase igual a um giro no shopping center.

Até o momento, a minha pesquisa não conseguiu identificar nenhuma banca atendendo emergências de pronto socorro ou fazendo psicanálise. Mas, várias estão penetrando nos ramos de encadernação, datilografia, feitura de curriculum vitae, e anunciando aulas de inglês, corte e costura, cabeleireiro, calista, desentupidor de pia, pintor de paredes, massagista e tosador de cachorro. São comuns, também, os anúncios de "precisa-se": empregadas, copeiras, babás, enfermeiras, damas de companhia, etc.

O que explica essa diversificação de atividades? Várias coisas. Uma delas é que as bancas estão localizadas em excelentes pontos de vendas. Esquinas nobres. A maioria sonega impostos e não tira notas fiscais. Tudo é muito fácil.

Mas, há uma outra razão. Você já tentou comprar uma folha de papel sulfite num domingo? Há alguma papelaria aberta no seu bairro? E se precisar de uma aspirina? Você sabe qual é a bendita farmácia

que está de plantão? E para fazer um bom bacalhau, sua mulher encontra supermercado aberto? Se precisar de uma broca, num sábado à tarde, para fazer um furo e fixar um quadro na parede? Há lojas de ferragens abertas na cidade?

No Brasil, as leis mandam o comércio abrir às 8 e fechar às 18:30 hs., com raras exceções. Aos sábados, até as 13 horas. Domingos e feriados, nem pensar. Isso é produto da “regulamenti-te” brasileira, importada da Europa.

Nos Estados Unidos, as lojas abrem quando querem. Muitas trabalham 24 horas por dia e 365 dias no ano - como fazem as boas bancas de jornais no Brasil. Elas se adaptam aos consumidores, que compram quando podem. Não é a toa que o comércio americano emprega 50% mais funcionários (por consumidor) do que o europeu ou o brasileiro.

O comércio e os serviços são grandes fontes de empregos. Enquanto a indústria encolhe, esses setores expandem os postos de trabalho. No mundo inteiro. Por isso, não tem cabimento continuarmos com o atual engeçamento de horários do Brasil.

Nos Estados Unidos, Canadá e Japão, muitos bancos abrem nos fins de semana. É um tempo bom para tratar de empréstimos. Quando se vai a um shopping center, num domingo, compra-se de tudo. É a hora em que as pessoas têm tranqüilidade para fazer negócios demorados como, por exemplo, montar e comprar um pacote de viagem de férias ou adquirir uma apólice de seguro. Quem quiser usar um computador ou imprimir seus convites de casamento, há lojas (gráficas) que ficam abertas 24 horas por dia.

Isso é flexibilidade! As leis brasileiras não permitem nada disso. Elas são contra o emprego. Por isso, viva as bancas de jornais!

#### Medo de empregar José Pastore

Ao mesmo tempo em que o Brasil se debatia em 1997 com uma terrível falta de emprego e as empresas propunham aos trabalhadores reduzir jornada e ganhar menos, nos Estados Unidos os empresários lutavam para conseguir funcionários e não conseguem.

É isso mesmo. Quem indicasse um candidato a vendedor para as grandes lojas daquele país, ganharia US\$ 100. Se o indicado passasse nos testes, quem indicou ganharia mais US\$ 150. Nada mal, não é?

Isso estava acontecendo também no setor de serviços e na indústria. A falta de trabalhadores passou a ser um problema sério naquele país. A taxa de desemprego atingiu o mais baixo nível dos últimos 25 anos (4,7%) e, em certos estados, ela não chegava a 2% (Wisconsin, Illinois, Indiana, Minnesota e outros).

A Boeing teve um prejuízo de US\$ 600 milhões em 1996 devido à falta de técnicos que pudessem apressar a montagem e entrega dos aviões encomendados.

As grandes redes de hotéis e restaurantes estavam contratando profissionais multilíngues na Polônia, Hungria e República Checa. Os shopping-centers estavam oferecendo um prêmio em dinheiro para que os funcionários em tempo parcial passassem a trabalhar em tempo integral. O salário-hora do pessoal em tempo parcial, em geral na base de US\$ 5.15 por hora, aumentou para US\$ 6.00 e US\$ 7.00 (havendo casos de US\$ 8.50).

Bem diferente era o caso da Europa onde o desemprego só aumenta. Na Alemanha, os desocupados ultrapassaram os 12% da força de trabalho e o seguro desemprego estava custando ao país cerca de US\$ 120 bilhões por ano, o que reduzia a capacidade de investimento e de gerar empregos do país. Na França, o desemprego bateu a casa dos 13%; na Itália, 15%; na Bélgica 16%; e na Espanha, mais de 20%.

Os grandes mandatários da Europa reuniram-se em Luxemburgo, no final de 1997, para tentar resolver a questão. Resultado: um retumbante *fiasco*. Eles decidiram apenas treinar mais os trabalhadores e rejeitar a redução da jornada de trabalho feita por lei, admitindo-a, porém, por negociação a nível das empresas - como começa a ocorrer agora no Brasil.

Na Europa, só a Inglaterra e a Holanda tinham baixo desemprego: 5,5%. Isso foi fruto das mudanças nas leis trabalhistas realizadas na década de 80. Naquele época, os dois países flexibilizaram a contratação, a descontração e a remuneração da mão-de-obra. Nesse sentido, eles se aproximaram dos Estados Unidos. Resultado: mais emprego!

Por isso, convém olhar com carinho as negociações em São Paulo que examinam novas maneiras de flexibilizar o trabalho. É bem provável que a redução de jornada e salário não venha a criar novos postos de trabalho, de imediato. Mas, certamente, ela evitará a destruição dos atuais e dará sobrevida às empresas que, mais tarde, criarão novos empregos - direta e indiretamente. É isso que está em jogo. Vê-se claramente como, na hora da crise, a flexibilidade se torna extraordinariamente importante.

É verdade que, entre nós, o grande problema é a contração do consumo e dos investimentos vivida nos anos 90. Mas, além disso, o Brasil insistiu em manter uma legislação trabalhista rígida que tem apenas uma maneira de contratar mão-de-obra, ou seja, por prazo indeterminado e pagando 102% de encargos sociais.

A única maneira legal de contratar trabalho com mais flexibilidade era a desenhada pelo projeto de lei que trata da contratação por prazo determinado que foi aprovado apenas em janeiro de 1998 - depois de 18 meses de “chocadeira” no Congresso Nacional.

Nas condições vividas pela maioria dos desempregados, esse tipo de conduta chegou às raias do impatritismo, gerando, entre os empresários, o medo de contratar e, entre os trabalhadores, a tragédia de não poder trabalhar.

### Os danos da má regulamentação

José Pastore

A literatura econômica e sociológica está produ-zindo estudos fascinantes sobre os custos e os benefícios dos sistemas de regulamentação nos campos do trabalho, saúde e meio ambiente. Vou tratar do primeiro.

O que se analisa são os efeitos da regulamentação sobre a capacidade das empresas reagirem prontamente em ambientes competitivos (Helgard Wienert, *Regulation and Industrial Competitiveness*, OECD, 1997).

A reforma dos sistemas de regulamentação está se revelando vital para a competição globalizada. A globalização mudou a natureza da competição. Os mercados se internacionalizaram, tornando muitos regimes regulatórios totalmente obsoletos. Afinal, eles foram desenhados para alcançar objetivos nacionais. A revolução tecnológica, igualmente, criou atividades que caem fora dos regulamentos existentes - veja o caso do comércio via internet.

A qualidade da regulamentação constitui um importante fator de atração ou repulsão de investimentos. O grande desafio para os países não é o de escolher entre regulamentar e não regulamentar, mas sim o de regulamentar bem, de forma a facilitar a competição. Para alguns casos, a tarefa é *desregulamentar*. Para outros, é *re-regulamentar*.

Instituições obsoletas causam sérios danos à competição e ao progresso econômico-social. A sobrevivência dessas instituições no campo trabalhista no Brasil é patente. Elas não se ajustam às condições atuais que demandam re-regulamentação na direção do auto-controle.

Nos últimos 30 anos, tornou-se muito mais importante fixar as regras do jogo do que o seu resultado. Este deve surgir do livre jogo dos jogadores. É o inverso do que o Brasil tem feito na área trabalhista. Os preceitos constitucionais, as leis ordinárias, as normas regulamentadoras, as sentenças normativas e vários outros dispositivos, insistem em fixar o placar do jogo ao estabelecerem, por exemplo, os resultados para a jornada de trabalho (8 horas diárias e 44 semanais), hora extra (50% acima da normal), férias (30 dias mais um abono de 10), etc. Isso afasta completamente a possibilidade das partes optarem por uma jornada anual com compensações ao longo do ano, valores de hora extra variáveis ou férias negociadas. Os sistemas que fixam todas as regras de cima para baixo tornaram-se escandalosamente obsoletos.

Os mercados modernos estão exigindo outras maneiras de trabalhar, além do emprego fixo e por prazo determinado. No mundo inteiro cresce o trabalho por projeto, por empreita, subcontratado, terceirizado, em

tem-po parcial, com jornadas flexíveis, realizado à distância (teletrabalho) e várias outras modalidades de contratação e remuneração que não podem ser abrigadas pelos sistemas hiper-detalhados.

O impedimento à variação constitui um constrangimento importante para a competitividade das empresas brasileiras no campo do trabalho, o que acaba se refletindo num desestímulo à geração de empregos amparados por um mínimo razoável de legislação. Não é a toa que 57% da força de trabalho está no mercado informal.

Muitos países já viveram esse quadro e saíram dele: Inglaterra, Holanda, Nova Zelândia. Outros nunca viveram: Estados Unidos, Japão, Tigres Asiáticos. Há ainda os que estão procurando renovar: Israel, Chile, Argentina.

Nesse rol, o Brasil está na rabeira. A rigidez atual está prejudicando quem mais precisa ser protegido: os jovens, as pessoas de meia idade e as mulheres. Todos eles encontram enormes barreiras para trabalhar legalmente.

Os que estão protegidos pela regulamentação obsoleta atual tendem a reagir e a bloquear as tentativas de reformas. O grande desafio é convencer os conservadores sobre a necessidade de mudar.

A maioria dos governantes, porém, tem preferido o comodismo da inação, evitando mexer com vespeiros pois é deles que saem os seus votos. Aí reside a diferença entre o estadista e o oportunista. O primeiro usa o seu prestígio para levar a sociedade a querer o que ela não quer - mas precisa. O segundo tira vantagem do esforço do primeiro, criando pânico e incerteza para, então, coletar seus votos, prometendo aos amedrontados o impossível: a vigência de um sistema de regulamentação arcaico, obsoleto e inviável.

### **Tributos que espantam empregos**

José Pastore

A história que vou contar é forte e verdadeira. Trata-se de uma empresa de Salvador, que embarcou todas as máquinas em um navio cargueiro e se mudou para New Jersey. O empresário se cansou de tantos impostos e dos juros escorchantes praticados no Brasil.

O empresário ainda possui uma unidade fabril semelhante em Ilhéus. Com isso, ele adquiriu uma rara condição de fazer comparações precisas entre negócios iguais em países diferentes.

Tanto a empresa que se foi como a que ficou produzem manteiga de cacau. Como a de Salvador, a fábrica de Ilhéus continua pagando mensalmente o PIS, COFINS, IPI, IOF, CPMF, INSS, INCRA, SEBRAE, SESI, SENAI, FGTS, ICMS, IPTU, IPVA, imposto de renda, contribuição sobre o lucro, salário-educação, seguro-acidente, imposto de importação, guia de importação, contribuição sindical e vários outros.

A de New Jersey paga apenas a previdência social, seguro-médico, seguro-desemprego, IPTU e, uma vez por ano, impostos de renda e sobre dividendos. Devido a essa simplicidade tributária, as suas despesas com administração são de apenas 25% da fábrica de Ilhéus. Com poucos impostos, o risco de multa e conflitos judiciais é muito mais baixo do que em Ilhéus, o que também representa economia.

Nas duas fábricas, a matéria prima básica é o cacau. Inacreditável: Lá, o cacau é 3% mais barato do que aqui. Em Ilhéus, a empresa tem de manter estoques para 4 meses. Em New Jersey, 4 dias, pois as entregas são pontuais e o custo financeiro da estocagem, é claro, é muito menor.

O preço das peças de reposição para as máquinas e equipamentos das duas fábricas é 30% mais em conta em New Jersey. Embalagem e eletricidade custam 1% menos do que no Brasil.

No primeiro ano de trabalho, a fábrica de New Jersey sofreu um incêndio. Em cinco minutos o fogo foi apagado pelos bombeiros municipais. Lá, não há necessidade de cada empresa ter uma brigada de incêndio, como no Brasil. Mais uma economia.

No campo do trabalho as diferenças são monumentais. Os funcionários vêm de carro para o trabalho. Não há despesas com vale-transporte. Eles trazem seu lanche de casa, o que dispensa ticket-refeição e cesta básica. A maioria possui convênio médico, o que economiza a contratação de planos de saúde em grupo.

No dia em que chegou em New Jersey, o empresário recebeu a visita do representante de um banco local que lhe ofereceu empréstimos para investimentos na base de 7,5% ao ano (em Ilhéus 21%). Ele modernizou a fábrica e a produtividade disparou. Hoje, para a mesma produção, o quadro de pessoal em Ilhéus é de 150 operários; o de New Jersey, 55.

Atentem, agora, para as diferenças salariais. Na fábrica de Ilhéus o salário médio é de R\$ 650,00 mensais que, com encargos sociais compulsórios e negociados da ordem de 111%, passa para R\$ 1.373,45 - ou seja, cerca de US\$ 1.280,00. Em New Jersey, é de US\$ 1.800,00 que, com encargos sociais da ordem de 21%, passa a US\$ 2.182,50.

A mão-de-obra americana é 70% mais cara do que a brasileira. Mas, vamos com calma. Observem algumas outras diferenças. Dos US\$ 1.280,00 que os operários baianos custam para a empresa, eles levam para casa apenas US\$ 927,00. Dos US\$ 2.182,00, os operários de New Jersey levam para casa US\$ 1.989,00. Para a empresa, o trabalhador americano custa 70% a mais. Para as famílias, ele leva 114% a mais do que o brasileiro!

Vejam agora este contraste. Os 55 empregados de New Jersey geram uma folha mensal de US\$ 120 mil. Os 150 de Ilhéus, US\$ 192.000. Em outras palavras, em relação ao brasileiro, o trabalhador americano ganha mais, leva mais do dobro para casa e, no agregado, custa 60% menos para a empresa.

Eu não estou inventando. Essa é a história real da *Chadler Indústria e Comércio*. A unidade de Salvador foi embora e migrou para um país de salários altíssimos. E está compensando. Você já imaginou se ela tivesse mudado para a China, Coréia, Indonésia, Índia ou Filipinas - onde os salários e os encargos sociais são infinitamente mais baixos do que os do Brasil?

O mais triste é que no dia da mudança não houve protestos, greves ou piquetes. As máquinas foram desmontadas e embarcadas num navio fretado, e a empresa se foi, “tranqüilamente” deixando para trás a destruição de 150 postos de trabalho diretos e uns 500 indiretos. A mudança não chamou a atenção de ninguém, nem das autoridades. Até parece que, por aqui, há empregos sobrando...

O dono da empresa me disse ter esperança de voltar. Quanto tempo os brasileiros terão de esperar para reconquistar os empregos que se foram? Um ano? Dois? O próximo milênio? Espero que isso ocorra antes de outras transferências de fábricas. O quê faremos nós, aqui, com os desempregados, os impostos, a CLT e os sindicatos se as empresas se forem?

### A indústria de conflitos

José Pastore

Você gostaria que um sindicato tomasse o seu lugar num processo e movesse uma ação contra a empresa onde você trabalha, sem o seu consentimento? Pois é isso que está na pauta do Supremo Tribunal Federal para uma decisão iminente.

A Constituição Federal no seu artigo 8o., Inciso III diz: “Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou **individuais** da categoria...”.

Alguns juristas entenderam que a Constituição Federal teria criado a figura da “substituição processual” por meio da qual os sindicatos poderiam acionar terceiros em nome dos trabalhadores, mesmo os não sindicalizados, para defender interesses **individuais** e sem a autorização dos interessados.

As tecnicidades jurídicas nesse campo são imensas e nelas não entro por caírem fora da minha especialidade. Lembro-me, porém, que no projeto aprovado pela Comissão de Sistematização (1987) havia uma menção explícita (artigo 10) à referida figura: “À entidade sindical cabe a defesa dos direitos e interesses da categoria, individuais ou coletivos, **inclusive como substituto processual...**”.

Depois de longos debates, os constituintes decidiram não consagrar a figura genérica da substituição processual no campo trabalhista e, por isso, suprimiram-na do texto aprovado.

O Brasil tem um volume colossal de ações trabalhistas. São cerca de 2,5 milhões de processos rolando pelas juntas e tribunais. O Japão, que possui uma força de trabalho quase do tamanho da nossa, tem apenas 1.000. É a diferença entre uma sociedade de dissenso e outra consenso.

A administração dessa gigantesca massa de conflitos é dispendiosa, cria um clima de desconfiança e incerteza entre as partes e inibe os investimentos e a contratação legal do trabalho.

Hoje em dia, para as empresas vencerem a competição externa (do mercado) e garantirem os empregos, elas precisam acabar com a guerra interna, substituindo a confrontação entre empregados e empregadores por condutas cooperativas com base em negociação e auto-composição.

A pretendida prerrogativa sindical de poder processar empresas independentemente da autorização expressa dos trabalhadores, vai reverter o referido clima de desconfiança e incerteza? Penso que não.

No mundo desenvolvido, a fonte do relacionamento entre empregados e empregadores se desloca cada vez mais da lei para o contrato porque este reflete a vontade das partes, é mais flexível e permite ajustamentos constantes. No Brasil continuamos amarrados numa lei que foi feita no tempo de uma economia fechada e pouco concorrencial, que nada tem a ver com a atual. A possibilidade das empresas se tornarem reféns dos sindicatos estimulará os investimentos e a geração de empregos? Duvido.

O Brasil possui uma estrutura sindical *sui generis*. A lei brasileira garante receita aos sindicatos sem nenhuma referência ao seu desempenho. Não é a toa que temos quase 20 mil sindicatos, enquanto que os Estados Unidos têm 200.

A grande maioria dos sindicatos brasileiros não tem a menor representatividade. Quem tiver tempo e curiosidade, pode se deliciar com a lista das entidades oficialmente registradas no Ministério do Trabalho. Do lado dos trabalhadores, dentre outros, estão o Sindicato dos Artistas Sertanejos do Estado de Goiás, o Sindicato dos Astrólogos do Estado de São Paulo e o Sindicato dos Vendedores de Acarajé do Estado da Bahia. E, do lado patronal, aparecem o Sindicato de Chapéus, o Sindicato de Guarda-Chuvas e Bengalas e o Sindicato de Camisas de Homens e Roupas Brancas - os três do Estado de São Paulo.

Como se vê, o Brasil é o campeão de leis, de encargos, de sindicatos e de conflitos. E somos ainda os campeões da ilegalidade pois 57% dos brasileiros trabalham no mercado informal.

Alguma coisa está errada. Será que a geração de mais receita para os sindicatos e advogados trabalhistas através de um festival de processos sem autorização dos interessados vai criar um clima de harmonia entre capital e trabalho?

Ao contrário. Para exercer a tutela sindical da substituição, os trabalhadores serão equiparados aos cidadãos absolutamente incapazes, cuja vontade só pode se manifestar por intermédio de outros. Para provar o contrário, eles terão de insurgir-se contra o substituto (sindicato), criando, assim, uma epidemia de novos conflitos.

Uma coisa é garantir direitos. Outra é promover a indústria do conflito. O Brasil precisa de instituições amigáveis, que estimulem o entendimento direto entre as partes e atraiam investimentos geradores de empregos. Está na hora de modernizarmos o atual sistema de relações do trabalho que, afinal, prestou serviços ao País por mais de 50 anos e, por isso, merece se aposentar. É uma questão de justiça...

### Quem abre mão de proteção?

José Pastore

Um estudo recente mostra que os trabalhadores mais penalizados pela rígida legislação trabalhista são exatamente os mais vulneráveis: os pouco educados; os mais jovens; os de meia idade; as mulheres; e os rurais (Carmém Pagés, *The Discrete Inequities of Worker Protection, 1997*).

No Brasil, entre os trabalhadores que têm menos de quatro anos de escola, a previdência social é um luxo. Para os que têm diploma universitário, é uma regra. Na média, a informalidade atinge 57% da força de trabalho brasileira. Mas, entre as mulheres, ultrapassa os 65%.

Os trabalhadores mais beneficiados pela redução da rigidez da legislação trabalhista seriam, evidentemente, os desempregados e os da informalidade. É pouco provável, porém, que esses grupos consigam impor suas políticas. O mais plausível é que os melhor protegidos venham a manter a proteção atual às custas dos demais.

É difícil promover uma melhor distribuição da proteção dentro desse sistema. Além da pressão da maioria, a rigidez costuma ser imposta por grupos de interesse através de lobby democrático e organizado. Uma vez implantada, a rigidez tende a ser ampliada.

Quando o sistema é muito rígido, a chance de se adotar políticas que acentuam as desigualdades é grande. Nesse sistema, por exemplo, há uma tendência de se elevar cada vez mais os custos da contratação o que, em consequência, reduz o número de contratações.

É isso que, no passado, levou muitos estudiosos a concluir pela impossibilidade de se fazer uma reforma gradual no campo trabalhista (Malcolm Olson, *The Logic of Collective Action*, 1965).

A massa de trabalhadores desempregados e informais, além de desorganizada, é heterogênea. Um jovem de 18 anos aceita reduzir o custo da dispensa, mas um trabalhador de meia idade não. Ademais, os interesses dos integrantes da força de trabalho são transitórios. Quando as pessoas saem do desemprego, seus objetivos mudam. Por isso, é arriscado contar com o apoio permanente dos desempregados para se fazer a reforma trabalhista. Eles tendem a mudar de posição no momento em que se reempregam.

Mas, se empregados e desempregados são fontes precárias de apoio, como fazer a reforma? As pesquisas mostram que, em determinadas circunstâncias, o apoio dos empregados aumenta. Isso ocorre, por exemplo, quando os empregados são expostos à escalada do desemprego. O medo de um colapso, tende a aumentar a aceitação de remédios amargos. Pesquisas recentes revelam que os brasileiros, que hoje enfrentam 8% de desemprego e 57% de informalidade, consideram seriamente abandonar alguns anéis para segurar os dedos.

A redução da rigidez é mais viável quando o desemprego escala. Politicamente, é mais arriscado perder uma eleição quando o desemprego está subindo do que quando ele está alto. O que apavora o eleitor é decolagem do desemprego e não o seu nível.

Aplicando-se essa teoria ao caso concreto, ironicamente, a reeleição do candidato Fernando Henrique Cardoso pode ser facilitada pela estabilização do desemprego em torno de 8% mas o novo Presidente Fernando Henrique Cardoso, se eleito, precisará de uma escalada do desemprego que garanta o clima para promover a necessária reforma trabalhista.

É claro que os fenômenos sociais não se sujeitam a manipulações de laboratório. Mas, parece evidente que a implementação de uma reforma trabalhista conseqüente terá de contar com o apoio dos que estão empregados no mercado formal - ou seja, dos protegidos.

Nesse ponto, cresce o papel do gradualismo (Gilles Saint-Paul, *High Unemployment from a Political Economy Perspective*, 1997). A estratégia não é simples mas vale a pena entendê-la.

A redução dos custos da dispensa, por exemplo, só terá o apoio dos empregados se estes perceberem que a mudança não piorará a sua situação. Uma das maneiras de se fazer isso é reduzindo esses custos da admissão somente para os novos empregados. Uma outra maneira é a implantação do banco de horas para permitir a redução do custo da hora-extra. Os dois expedientes estão coberto pela Lei 9.601/98 que trata do contrato por prazo determinado e da compensação de horário.

Mecanismos como esses têm um grande poder de cooptação sadia da massa protegida e são muito importantes para se chegar às necessárias reformas constitucionais no campo do trabalho. Vale a pena multiplicá-los.

Incluídos vs. Excluídos

**José Pastore**

No caso de um clube privado, parece razoável que os seus mantenedores, através da diretoria e da assembléia geral, estabeleçam os critérios de admissão para os novos membros. É seu direito saber quem são os que desejam entrar no clube, aprovando ou vetando a sua pretensão.

Você acha que o mesmo mecanismo deveria ser aplicado ao mercado de trabalho? É concebível que os trabalhadores de uma empresa ou do seu sindicato possam barrar o emprego para quem deseja trabalhar?

Pois é isso que acontece com a maior parte das leis do Brasil, até mesmo as mais recentes. Por exemplo, a Lei 9.601 de 21 de janeiro de 1998, estabelece que o brasileiro que aceitar uma oferta para trabalhar em regime de prazo determinado só poderá fazê-lo se o sindicato da categoria e os empregados da empresa concordarem com a sua pretensão. Ou seja, o destino dos excluídos depende da vontade dos incluídos. Se estes não concordarem com a referida admissão, o desempregado continuará desempregado.

Ocorre que o desempregado não pode participar da negociação que vai decidir sobre o seu futuro. Sim porque ele não é empregado da empresa; não integra a categoria; e nem é sócio do sindicato - não tendo nenhum direito de voz ou de voto junto aos que decidem sobre sua existência.

Isso é um absurdo num País que precisa estimular o emprego e proteger os desprotegidos.

Esse tema é explorado no mais recente livro de Pietro Ichino (*Il Lavoro e il Mercato*, Milão, 1996). O direito do trabalho foi originalmente construído para a atividade industrial de massa. Hoje, a realidade é outra. O trabalho industrial decresce, e o comércio e serviços crescem. Os que pertencem à cidadela guarnecida pela proteção das leis são minoria. Mas essas leis lhes dão o direito de lutar com vantagem contra os que tentam invadir o seu território.

O Programa de Estabilidade Fiscal promete reformar a legislação trabalhista. Mas isso tem de ser feito com cuidado, de modo a evitar que os incluídos ganhem mais poder para afastar os excluídos que, no Brasil, constituem quase dois terços da força de trabalho.

O professor Ichino oferece uma estratégia engenhosa para se lidar com esse problema, ao sugerir a participação dos excluídos nos processos que decidem sobre suas vidas. É meio intrigante, não é? Mas vejamos um exemplo.

Suponhamos que todos os desempregados excluídos que se inscrevem como candidatos a emprego nos serviços do Ministério do Trabalho viessem a ter voz e voto, em base paritária com os incluídos, nas assembléias do sindicato convocada para decidir sobre a sua contratação.

Esqueça, por ora, a complexidade da mecânica dessa participação. Medite apenas sobre a idéia de dar voz e voto aos desprotegidos. Você não acha que o resultado daquelas assembléias seria diferente do que é hoje?

Quem está desempregado tem uma maior propensão para inovar, da mesma forma que os ameaçados tendem a resistir às mudanças. A participação dos excluídos encaminharia as leis trabalhistas e o processo de negociação para protegerem quem precisa ser protegido.

Portanto, a reforma trabalhista anunciada terá de contemplar esse novo conceito. Ela precisa ir além dos avanços conseguidos em vários países da Europa porque neles são poucos os mecanismos de incorporação dos excluídos entre os incluídos. O caso da Itália é típico onde o velho corporativismo foi apenas substituído por uma forma sofisticada, mas igualmente nefasta, que é o neo-corporativismo.

No Brasil, a batalha da reforma trabalhista será das mais duras – muito mais difícil do que a da previdência ou a tributária. Ela mexe com todos os brasileiros. Haverá muito desgaste. Por isso, não podemos correr o risco de arquitetar uma reforma que se revele ultrapassada antes da sua aprovação.

### Como proteger os desprotegidos

José Pastore

O Ministério da Previdência Social publicou um interessante e triste estudo, revelando que 59% dos brasileiros que trabalham não contam com nenhuma renda no caso de acidentes ou doenças; não recebem aposentadoria quando chegam à velhice; e não deixam pensões aos parceiros depois que morrem. Se mulheres, não recebem nada quando se afastam para ter filho (Vinícius Carvalho Pinheiro e Renata Mello B. Miranda, “O Perfil dos Não Contribuintes da Previdência Social”, *Informe da Previdência Social*, Março 2000).

São os brasileiros que compõem o mercado informal e que nada contribuem à previdência social - quase 40 milhões de pessoas. Cerca de 14 milhões trabalham por conta-própria; 11 milhões são empregados não

registrados na carteira de trabalho; 6 milhões não têm remuneração; mais de 3,5 milhões são empregados domésticos; 3 milhões, operários na construção civil; e mais de 1 milhão, são empregadores.

A informalidade devasta as finanças públicas pois, o atendimento à saúde e à aposentadoria dos carentes, garantido pela Constituição Federal, é realizado com o dinheiro da seguridade social. Essa é, sem dúvida, a principal fonte da hemorragia dos seus recursos. E dificilmente será estancada se não mexermos na rigidez atual da legislação trabalhista para contratar trabalho de forma legal.

O estudo mostra que, a grande maioria dos não-contribuintes não tem renda suficiente para arcar com os custos de uma contratação legal. No caso dos empregados, estes geram para as empresas, uma despesa de 102% sobre o salário recebido. Não é fácil contratar nessa base.

Mas, além disso, 32% dos não contribuintes estão na faixa de 10 a 24 anos de idade. Uma parte trabalha ilegalmente pois, a Constituição Federal estabelece um mínimo de 16 anos. Outra trabalha erratically pois, a informalidade impõe uma conhecida descontinuidade laboral.

Portanto, para quase 40 milhões de brasileiros não há falta de trabalho mas de proteção. Será que esse quadro pode ser revertido com um simples arrocho na fiscalização? Duvido. Uma parcela expressiva é composta de trabalhadores por conta-própria, onde a fiscalização é difícil. Outra é formada por empregados que trabalham por tarefa na agricultura ou na construção civil. Finalmente, um conjunto substancial trabalha intermitentemente, nas vias e áreas públicas, ora como empregado, ora como ambulante.

Para um mercado de trabalho onde 60% da força de trabalho se afasta da situação convencional de vínculo empregatício, é ilusório querer gerar a receita da seguridade social com base em algo que minguia a cada dia. A situação pede inovações institucionais.

Nesse sentido foi louvável a iniciativa do Governo do Estado de São Paulo ao lançar o **Programa Meu Primeiro Emprego** através do decreto 44.860 de 27/04/00. As empresas do comércio e serviços estão demonstrando um promissor interesse para incorporar nos seus quadros, jovens estudantes de 14-21 anos, que ali farão um estágio de seis meses, ganhando R\$ 130 mensais (com ajuda do Estado), sem nenhum encargo social, a não ser a cobertura de um seguro de saúde.

É evidente que os bons estudantes vão virar empregados, tarefeiros ou consultores. A experiência do Centro de Integração Empresa Escola (CIEE) revela que mais de 60% de seus estagiários viram funcionários das empresas.

Esse programa cria uma porta de entrada no mercado de trabalho e transforma, em pouco tempo, desprotegidos em protegidos que, em seguida, passam a contribuir para a seguridade social. Essa é a flexibilidade civilizada que o País precisa e não a flexibilidade selvagem que impera na informalidade.

#### Mudanças nas leis trabalhistas

José Pastore

O Brasil acaba de tomar medidas que simplificam e que complicam a vida dos trabalhadores e das empresas. No primeiro caso está a decisão de desonerar a folha de pagamentos e evitar conflitos banais. No segundo, a de dificultar a terceirização e o trabalho dos adolescentes.

O Congresso Nacional aprovou quatro medidas importantes. A primeira, deixa claro que os benefícios concedidos pelo empregador como auxílio transporte, vestuário, alimentação, assistência médica, previdência privada e seguro saúde, não constituem verbas salariais. O Tribunal Superior do Trabalho já vinha interpretando dessa maneira.

A segunda mudança, também admitida pelo TST, termina com a disputa entre empregados e empregadores em torno de pequenas variações registradas pelo relógio de ponto. Pela nova lei, elas não serão descontadas do empregador e nem computadas a favor dos funcionários.

A terceira mudança, igualmente considerada pelo TST, é a que acaba com as discussões à respeito do tempo gasto pelo empregado no trajeto da casa para o trabalho e vice-versa. Esse tempo deixa de ser jornada de trabalho.

A quarta medida é que termina com a exigência da autenticação pela Delegacia Regional do Trabalho do registro dos empregados.

Tais as medidas deverão estimular as empresas a conceder benefícios com mais segurança, afastando conflitos banais – o que é bom para os empregadores e empregados.

Ao mesmo tempo, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal aprovou o projeto de lei no. 3, de 2001, que, entre outras complicações, estabelece que, no campo da terceirização, “a empresa contratante é solidariamente responsável pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços”.

Ou seja, uma eventual inadimplência de pagamento de salário ou recolhimento de impostos e contribuições, praticada pela empresa contratada, levará os empregados a acionar a empresa contratante que, como regra geral, tem os bolsos “mais fundos”. Isso é um grande desestímulo aos empregos gerados pela contratação de empresas.

Uma outra complicação foi a fixação da idade mínima de trabalho aos 16 anos na Convenção 138 da OIT e nos termos da Emenda Constitucional no. 20, de 1998.

Essa rigidez criará grandes problemas. Há cerca de 3 milhões de brasileiros entre 14 e 16 anos que trabalham e estudam. Isso tem servido não só para eles aprenderem a valorizar o trabalho, como também gerar alguma renda para suas famílias. O que há de errado com um jovem de 15 anos que estuda pela manhã e trabalha em um escritório de advocacia ou contabilidade à tarde? Nada. Tanto que a maioria dos países admite e até estimula essa combinação.

No acerto da ALCA, muito provavelmente, cada País assumirá um compromisso de respeitar a sua legislação trabalhista. Assim, um país que importa calçados do Brasil, por exemplo, poderá deixar de fazê-lo se, em uma determinada fábrica de Franca em São Paulo, houver um rapaz de 15 anos que estuda pela manhã e coloca os sapatos nas caixas na parte da tarde.

Isso é um sedutor convite para os países que buscam motivos para exercer o protecionismo comercial. Nas nações mais desenvolvidas, as leis trabalhistas são mais inteligentes pois, permitem que milhões de jovens trabalhem legalmente em lanchonetes, shopping centers e supermercados e outros estabelecimentos.

O Brasil, querendo ser mais realista do que o rei, e pretendendo proteger os jovens, acabou desprotegendo, e criando uma camisa de força contra a qual não haverá argumento. Quem importa do Brasil poderá dizer: não importo mais porque vocês brasileiros não respeitam a Constituição Federal e a Convenção 138 da OIT.

Como se vê, as medidas boas não são novas. E as novas não são boas.

### **Flexibilidade no trabalho: sucessos e fracassos**

#### **José Pastore**

Os que são contra a modernização dos direitos trabalhistas costumam citar a Espanha como um país que tornou as leis trabalhistas mais flexíveis e o desemprego aumentou.

Numa hora em que o Brasil está sendo pressionado para fazer o mesmo, convém examinar com o devido cuidado a relação entre flexibilidade e desemprego.

É verdade que a Espanha bateu o recorde de 24% de desemprego em 1994, depois de ter introduzido, ao longo dos anos 80, algumas leis flexíveis no mercado de trabalho.

A literatura mostra que o efeito de leis flexíveis é demorado. A Inglaterra e a Holanda afastaram da rigidez de suas instituições trabalhistas no início dos anos 80 e só colheram os primeiros frutos no fim da década de 90.

Mudanças legais são difíceis de serem digeridas e levam tempo para entrar no repertório institucional da sociedade e gerar efeitos no mercado de trabalho.

O desemprego na Espanha ainda continua alto - 18%. Mas atribuir esse fato às reformas realizadas, por várias razões, constitui grave erro.

1. As reformas espanholas não foram contínuas. Elas passaram por um processo de "stop-and-go". Muitas foram de curta duração. Por exemplo, a contratação por prazo determinado, aprovada na década de 80,

foi revogada em meados dos anos 90. Não se pode reprovar uma medicação que foi suspensa no momento em que começaria a agir.

2. O desemprego na Espanha decorre até hoje, em grande parte, da destruição de 3 milhões de postos de trabalho na agricultura que, entre 1975-95, passou por forte processo de modernização tecnológica. Isso nada teve a ver com as reformas.

3. Os últimos choques econômicos foram mais desastrosos na Espanha. Só ali a crise do petróleo dos anos 70, o aumento de salários no início da década de 80 e a grave recessão da primeira metade dos anos 90 produziram 24% de desemprego. Foi a combinação dos choques com a rigidez legislativa que levaram a Espanha a ficar naquela situação por quase três décadas - e não as mini-reformas realizadas.

4. Os benefícios generosos da seguridade social tornaram o desemprego uma alternativa atraente na Espanha. Trabalhadores desempregados chegam a receber até hoje e durante 12 meses, o equivalente a mais de US\$ 800.00 por mês, sendo que muitos deles, ainda trabalham no mercado informal (Juan J. Dolado e Juan F. Jimeno, *The Causes of Spanish Unemployment*, 1997).

5. Mais importante do que tudo isso é que a Espanha nunca chegou a fazer uma reforma de profundidade no campo trabalhista. Examinando bem a fundo, verifica-se que o Pacto de Moncloa e as reformas parciais dos anos 80 (*Estatuto de los Trabajadores e Ordenanzas Laborales*) mantiveram intactas as características básicas do sistema protetor franquista. Em outras palavras, os ingredientes do moderno *Estado de Bem Estar* foram sobrepostos à estrutura corporativista criada por Franco, sem remover as suas rigidezes. A interação desses dois sistemas contraditórios teve um efeito devastador no emprego (Jeffrey R. Franks, *Explaining Unemployment in Spain*, 1994).

Apesar de tudo isso, o governo espanhol não desistiu de modernizar as instituições do trabalho. Medidas revogadas têm sido reformuladas, e reapresentadas ao parlamento para nova consideração.

A economia espanhola passa por uma fase de animadora recuperação. No período de 1997-98, a Espanha criou cerca de 700 mil empregos, que representaram mais da metade do total de novos postos de trabalho gerados em toda a União Européia. O país começa a atrair grandes investimentos produtivos do exterior. Os avanços da privatização continuam.

No início de 1999, o Poder Executivo, com respaldo legislativo, aprovou um alívio de encargos sociais para os empregadores que criarem mais empregos, tendo lançado ainda um forte programa de emprego para mulheres e pessoas de meia idade (acima de 45 anos), com forte ênfase no turismo, comércio e construção civil. O governo espera criar 400 mil postos de trabalho, anualmente, até o ano 2002, o que trará a taxa de desemprego da Espanha para 12%.

Quando se fala em reforma trabalhista no Brasil, é comum ouvir-se a tentativa de repetir o erro da Espanha no final dos anos 70, ou seja, o de colocar *modelitos modernos* em cima do *esqueletos caquéticos*.

Sobrepor sistemas de proteção antagônicos é perigoso. Nunca deu certo. É o que pode acontecer com a idéia de tornar flexíveis as regras trabalhistas sem mexer na Constituição Federal e na CLT atuais. Isso produzirá efeitos secundários devastadores que, certamente, acabarão com qualquer benefício de medidas mais flexíveis e ajustadas às características da economia atual. Em lugar de gerar postos de trabalho decentes, vamos fazer prosperar a indecência do mercado informal. Convém pensar bem em tais efeitos antes de se entrar numa aventura desse tipo.

### **Espanha: queda no desemprego e informalidade**

José Pastore

A Espanha é o contra-exemplo mais citado para se "provar" o fracasso da modernização das instituições do trabalho. Costuma-se citar que, naquele país, o desemprego explodiu depois da introdução de leis mais flexíveis.

A reforma trabalhista espanhola de 1994 não teve nada de revolucionária. E nem teve continuidade pois, muitas medidas, foram revogadas antes de serem implantadas. Foi uma típica reforma de *stop-and-go*.

Mas, o que fez a Espanha no campo trabalhista? A reforma de 1994 transformou alguns direitos inegociáveis em direitos negociáveis – tais como, a jornada de trabalho e a estrutura salarial, criando, ainda, os contratos por prazo determinado e tempo parcial. Simultaneamente, foi atenuada a rigidez de certas regras de demissão. A reforma de 1997, deu mais um passo, ao reduzir os encargos sociais na contratação por prazo indeterminado.

O que resultou de tudo isso? A Espanha passa por uma enorme transformação. Entre 1996-99, a economia cresceu 20% e o emprego formal, 13%! O desemprego despencou de 24% para 15% e os inscritos no seguro-desemprego caíram de 22% para 10%. A informalidade baixou de 12% para 8%.

É sabido que as mudanças na legislação trabalhista, sozinhas, não resolvem, de imediato, os problemas de desemprego e informalidade, mesmo quando combinadas com crescimento econômico. Os efeitos levam tempo para aparecer. O caso da Espanha não é diferente. Em 1999, depois de quase cinco anos de crescimento e flexibilidade, os novos empregos aumentaram 5% – a maior taxa da Europa. Mais de 2 milhões de postos de trabalho foram criados de 1996-99.

Da mesma forma que não se pode reduzir o sucesso espanhol às mudanças trabalhistas, não se deve atribuir todo o êxito ao crescimento econômico. Outros países da Europa, que também cresceram de forma expressiva, apresentaram resultados pífios no campo do emprego, como é o caso da Alemanha, França e Itália.

No caso espanhol, as novas instituições garantiram a redução do custo unitário do trabalho, o aumento de horas trabalhadas e a elevação da produtividade – tudo isso associado a uma força de trabalho de alta qualidade.

Na Espanha, o custo da hora trabalhada está em torno do equivalente a US\$ 12,00, enquanto que na maioria dos países da Europa, varia de 30% a 70% acima. A jornada anual de trabalho é de 1.900 horas, ao passo que na Alemanha e França, por exemplo, é de 1.600 (Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, 1999).

A reeleição de José Maria Aznar foi bastante divulgada pela imprensa brasileira. Mas foi minguado o espaço dedicado à explosão de empregos que ocorre no seu País. A maioria dos analistas ainda dissemina a idéia de que a modernização das leis trabalhistas é responsável por uma taxa de desemprego que ficou para trás (24%), ignorando que o País tem um plano para chegar aos 8% até 2004.

Inúmeros estudos demonstraram os choques econômicos dos anos 70 e 80 machucaram muito mais a Espanha do que outros países devido, fundamentalmente, à rigidez das instituições do trabalho (Jeffrey R. Franks, “Explaining Unemployment in Spain, 1995; Juan J. Dolado e Juan F. Jimeno, “The Causes of Spanish Unemployment”, 1997).

As ineficiências da velha autocracia de Franco foram travestidas em novas ineficiências no sistema neo-corporativista criado pelos pactos sociais – mantendo, quase intacta, a rigidez anterior. O *Estatuto de los Trabajadores* de 1980, juntamente com as regras legais restritivas do velho franquismo, por exemplo, formaram as chamadas *Ordenanzas Laborales*, que impuseram uma forte rigidez ao mercado de trabalho da Espanha.

Nesse ponto, vê-se uma semelhança com o que ocorre no Brasil dos dias atuais. A maioria das medidas pseudo-modernizantes, aprovadas na década de 90, foi esterelizada por empecilhos neo-corporativistas. Por exemplo, para um trabalhador aproveitar uma vaga em regime de prazo determinado, a Lei 9.601/98 exige que o sindicato da categoria dê a sua benção.

Esse direito de veto colocou o destino dos excluídos (desempregados) nas mãos dos incluídos (dirigentes sindicais) que tomam a decisão em uma assembleia da qual os pretendentes à vaga não podem participar pois, afinal, por serem excluídos, eles não fazem parte nem da empresa que deseja contratá-lo e nem do sindicato que “gerencia” a sua vida. Esse tipo de rigidez se repete em inúmeras outras diplomas legais recentes, que tornam as novas leis tão rígidas quanto as antigas.

Por isso, o Brasil tem de decidir se deseja criar facilidades para se trabalhar de forma legal ou se quer continuar na situação atual onde, para cada cem novos postos de trabalho criados, 90 são no mercado informal. Será que os 45 milhões de brasileiros que estão na informalidade podem ser formalizados por mera ação fiscalizadora?

Estão chegando os direitos negociáveis

**José Pastore**

Ao aprovar o projeto de lei 4.694/98 que institui as comissões de conciliação prévia, a Câmara dos Deputados foi além o que queria, e acabou introduzindo uma importante mudança nas relações do trabalho no Brasil. Se o Senado Federal e o Presidente da República vieram a aprovar o projeto, estaremos diante de um significativo marco histórico.

As comissões de conciliação prévia são de uso facultativo e visam ajudar empregados e empregadores a resolverem conflitos individuais, entre si, sem a necessidade de recorrer à Justiça do Trabalho.

As comissões serão paritárias - terão de dois a dez membros. Do lado da empresa, eles serão indicados pelo empregador. Do lado dos trabalhadores, serão eleitos entre os empregados da empresa, com a fiscalização do sindicato.

A nova instituição estará de portas abertas para receber qualquer demanda trabalhista de natureza individual. Aceita a conciliação, é lavrado um termo, assinado pelos empregado, empregador e membros da comissão. Com base nele pagam-se os direitos acordados e ponto final. Não há necessidade de homologação na Justiça do Trabalho.

As comissões de conciliação prévia têm tudo para reduzir, em muito, os três milhões de processos que entopem a Justiça do Trabalho. Sim, porque 99% deles são reclamações de natureza individual de empregados despedidos e que discordam do que foi pago pela empresa.

Os advogados trabalhistas têm no seu computador um gabarito de petição inicial que usam generalizadamente para amparar empregados demitidos que reclamam do não pagamento (total ou parcial) de salário vencido, férias, aviso prévio, 13º salário, abono de férias e horas extras.

No âmbito das novas comissões, o ex-empregado e o ex-empregador poderão fazer acordos expedidos, como os que são realizados, hoje em dia, nas Juntas de Conciliação e Julgamento que, como se sabe, resolvem 50% dos casos na primeira audiência de conciliação.

O grande passo foi a permissão das próprias partes, sem a presença do juiz, transacionarem livremente direitos individuais e sociais - mesmo os chamados direitos não disponíveis - até então, inegociáveis.

Foi um passo arrojado e na direção certa. O Brasil estava há muito tempo precisando dar às partes a competência para negociar o que acham melhor para si. Isso facilita o entendimento, reduz o potencial de conflito, permite ajustes mais rápidos entre as necessidades das empresas e dos trabalhadores, diminui a informalidade e aumenta a receita da previdência social.

Foi um avanço de monta. Uma revolução. Adotamos, pela primeira vez, a noção de que o negociado pode prevalecer sobre todo tipo de legislado, até mesmo o constitucional. Aceitou-se, enfim, que as partes podem fazer decisões sensatas, e que isso tem de ser respeitado.

Aos poucos os nossos legisladores vão percebendo que nos dias atuais, é impossível querer garantir todas as condições de trabalho por leis inegociáveis. No Brasil, as diferenças regionais e setoriais são muito grandes. O ritmo de mudança nas tecnologias e nos métodos de produção é alucinante. Vence quem tem capacidade de ajuste rápido.

Aliás, isso é assim no mundo inteiro. Em quase todos os países, a fonte do direito do trabalho vem se transferindo da lei para o contrato, ficando para as partes a atribuição de fazer os ajustes que consideram úteis. É isso que o Brasil está prestes a aprovar.

É interessante que a referida abertura foi concebida no contexto das reclamações dos que já perderam seus empregos - os despedidos. Na prática, as comissões de conciliação prévia vão funcionar para os desempregados. Chega a ser irônico.

Mas, não tem importância. O conceito passou. Ruiu a idéia de direitos sagrados no campo trabalhista. O Brasil começa a aceitar, finalmente!, que as partes podem usar o seu bom senso para negociar em torno dos seus direitos. E compete a elas exercer a sua liberdade para decidir o que fazer. As comissões de conciliação

prévia são de uso voluntário. Usa quem quer. Para quem não quer, a Justiça do Trabalho continua com suas portas abertas e os corredores entupidos.

O relevante é que amadurece, entre nós, a idéia da urgente necessidade de se fortalecer no âmbito da própria Constituição Federal a possibilidade das partes negociarem voluntária e livremente os seus direitos. Forma-se, assim, um clima mais favorável à racionalidade nas relações do trabalho. Clima esse que pode ajudar o País a competir melhor, investir mais, gerar mais empregos e, sobretudo, criar uma avalanche de postos de trabalho de boa qualidade.

### A obsolescência das instituições do trabalho

**José Pastore**

No mês passado, quando um colega americano visitava as luxuosas instalações de uma companhia de seguros no centro de Manhattan, em New York (350 funcionários), foi informado que a empresa decidira sair daquele lugar devido aos altos custos de operação.

Ele imediatamente disse: Aposto que vocês vão para New Jersey (estado vizinho), onde todos os custos são mais baixos, inclusive impostos. Ficou surpreso ao saber que a matriz estava de mudança para Dublin, na Irlanda, e a filial de San Francisco (250 funcionários) para Bombaim, na Índia, onde tudo é muito mais barato do que New York ou New Jersey e, por cima, têm gente educada e que fala inglês.

Isso ilustra a dramática revolução por que passa o trabalho. Hoje em dia, já não se sabe onde são feitos os produtos ou realizados os serviços. É a globalização do mercado de trabalho. Em 1961, 4% das roupas vendidas nos Estados Unidos eram importadas. Hoje, são 65%.

Direta ou indiretamente, os empregos do mundo inteiro estão sendo expostos à competição internacional. Não há jeito de segurá-los neste ou naquele lugar. Eles chegam, ficam um pouco e saem, como fazem os viajantes. Os sindicatos não conseguem controlá-los, restando-lhes uma débil posição defensiva.

Isso tudo tem um tremendo impacto nas instituições trabalhistas. Nesse quadro, a negociação coletiva já não funciona. As leis nacionais muito menos. O trabalho, antigamente chamado “atípico”, vai se tornando cada vez mais típico. Milhares de novas atividades e profissões não se enquadram nas leis existentes. É o caso, por exemplo, do tele-trabalhador, do “personal trainer” e do professor que ensina inglês a executivos na hora do almoço. Nenhum deles é empregado ou micro-empresário. Qualquer tentativa nesse sentido é artificial.

Embora a relação de subordinação entre empregado e empregador ainda é a mais comum, ela está em franco declínio. No novo mercado de trabalho há de tudo: trabalho casual, intermitente, em tempo parcial, subcontratado, terceirizado, realizado em grupos, em cooperativas, por conta própria, por tarefa, por projeto, etc.

O nascente *mundo do trabalho* contrasta com o cadente *mundo do emprego*. O trabalho se espalha por todo o planeta e, ao mesmo tempo, se diferencia. As leis nacionais ficaram irrealistas. As convenções internacionais mais ainda. Afinal, elas foram feitas para o *mundo do emprego* onde existiam, claramente, o empregado, o empregador e o Estado.

Hoje, em dois terços dos países do mundo, a maior parte das pessoas está fora da relação formal de emprego. Ironicamente, essa inescondível maioria não tem voz ou voto nas instituições nacionais e na OIT.

No Brasil, o mercado informal já atingiu 60%. Uma parte é fraude, é verdade. Mas a maior parte decorre de (novas) formas de trabalhar que não se ajustam às leis atuais. Como consequência, as pessoas são forçadas a viver sem as proteções convencionais - todas atreladas ao emprego formal. Por exemplo, só pode receber seguro-desemprego ou FGTS, ou se aposentar, quem teve emprego.

Com encolhimento do *mundo do emprego* e expansão do *mundo do trabalho*, não só o trabalhador se desprotege, mas a seguridade social se descapitaliza, abrindo gigantescas crateras nas finanças públicas, o que reduz ainda mais a capacidade do Estado proteger quem mais precisa – jovens, mulheres, idosos e camponeses.

Esse é o problema: Como proteger as novas formas de trabalhar que não têm nada a ver com o emprego? As instituições existentes tornaram-se obsoletas e não estão sendo substituídas por outras. Na sociologia, isso recebe o nome de *crise institucional*.

As poucas mudanças no campo do trabalho têm sido lentas, tímidas e desorientadas. Entre nós, onde a informalidade não pára de crescer, enquanto as reformas são feitas na base do stop-and-go. Avançam quando a crise se agrava, e são esquecidas quando a economia se reaquece.

Neste ano, em que o Brasil voltou a crescer, paira no ar a sensação de que o problema trabalhista foi superado. Pura ilusão. Os dados são alarmantes. Nos últimos 12 meses foram criados 822 mil empregos, mas apenas 62 mil com carteira assinada.

A bomba-relógio continua armada. E, daqui para frente, o trabalho será cada vez mais exercido nas novas modalidades - sujeito à internacionalização, escapando das regras convencionais e causando graves danos aos trabalhadores e à seguridade social.

Se o problema continua instalado, o debate não pode parar. Alguma solução tem de ser encontrada. Seria bom aproveitar a calmaria atual e a entre-safra eleitoral do ano 2.001 para se desenhar e implantar as instituições que darão sustento à proteção que trabalhadores e Estado tanto precisam no campo do trabalho. A inércia de hoje, será cobrada como inépcia amanhã.

### **Como ampliar o mercado formal?**

**José Pastore**

Uma das questões mais desafiadoras na área trabalhista é como formalizar o enorme mercado informal das micro e pequenas empresas que contratam milhões de trabalhadores sem registro em carteira.

O Brasil fez duas experiências nesse campo: a opção pelo SIMPLES e a Lei 9.601 que trata do contrato por prazo determinado.

Ambas proporcionam às empresas uma economia de aproximadamente 19% nas despesas de contratação formal. A primeira pegou, a segunda falhou. Por que?

1. A opção do SIMPLES foi adotada em janeiro de 1997. Em estudo cuidadoso (“Boletim Informativo GFIP – Avaliação dos Dados”, Brasília: MPAS, Ano 1, no. 2, 2000), José Cechin e Alexandre Z. Fernandes acompanharam cerca de 1.130 mil empresas existentes em janeiro de 1996, e que se ajustavam à opção do SIMPLES.

Naquele ano, tais empresas empregaram 773 mil trabalhadores com registro em carteira. Em 1998, depois de um ano de enquadradas no SIMPLES, elas já estavam empregando 1.314 mil trabalhadores – quase o dobro. E em 1999, passaram a empregar 3,5 milhões de pessoas – quase cinco vezes mais.

Os autores mostram que a maior parte desse espetacular incremento não foi devida à geração de novos postos de trabalho e sim à formalização dos empregados existentes. Ou seja, o SIMPLES está ajudando formalizar o nicho que mais precisava ser formalizado, o das micro e pequenas empresas. Por isso, vem cumprindo o seu papel.

2. A Lei 9.601, que trata da contratação por prazo determinado, entrou em vigor em janeiro de 1998. Entre 21 de janeiro de 1998 até 11 de janeiro do ano 2000, o Ministério do Trabalho e Emprego estima que apenas 17 mil trabalhadores foram contratados na nova modalidade através de 605 acordos ou convenções coletivas.

O Brasil inteiro observa que essa lei não pegou. Os dirigentes sindicais costumam apontá-la como retumbante exemplo de fracasso no terreno da flexibilização do trabalho.

Se os dois mecanismos propiciam a mesma economia de despesas para as empresas, como explicar o sucesso de um e o insucesso de outro?

Muito simples. O SIMPLES é simples e a Lei 9.601 é complicada.

No primeiro caso, além da redução de despesas, o SIMPLES diminuiu substancialmente a infernal burocracia contábil. No terreno trabalhista, os donos das micro e pequenas empresas é que decidem quem contratar e

quando contratar. São eles também que deliberam assinar a carteira de trabalho dos seus (atuais) empregados informais.

No caso da Lei 9.601 deu-se o inverso. Havendo o interesse em contratar um empregado com registro em carteira, o dono de uma pastelaria, barbearia ou papelaria, por exemplo, tem de chamar o sindicato correspondente, fazer com ele uma negociação, assinar um acordo coletivo e provar para o fiscal do trabalho que o novo contratado não alterou a média de empregados do quadro de pessoal e a folha salarial que a empresa tinha no segundo semestre de 1997.

Além da assustadora complicação, nada disso faz parte do repertório das micro e pequenas empresas. Elas não estão acostumadas a negociar e firmar acordos coletivos com entidades sindicais. Nem têm “know how” para isso.

Ademais, é estranho que uma lei tenha dado aos sindicatos o direito de decidir quando e quantos empregados podem ser contratados pela empresa. Com esse extraordinário poder de veto, eles podem impedir a contratação de empregados até mesmo numa grande empresa.

Bem diferente é a opção do SIMPLES. O micro ou pequeno empresário contrata e assina a carteira, e o contador faz os cálculos e cuida dos recolhimentos. Tudo é feito de maneira expedita, sem interferência de terceiros.

Com base nesse sistema, o Brasil vai dando um grande salto na formalização de pessoas que ficaram anos a fio trabalhando de modo precário.

Isso prova que mais importante do reduzir despesas é simplificar a contratação dos trabalhadores. Prova também que, reduzindo outras despesas, (que podem até aliviar a renúncia fiscal provocada pelo SIMPLES), o Brasil tem condições de formalizar uma grande parcela dos 60% de brasileiros que formam o mercado informal. A informalidade castiga os trabalhadores pela desproteção, e prejudica a previdência social pela sonegação. Precisa ser reduzida.

### **Como Reduzir a Informalidade?**

**José Pastore**

Apesar dos últimos meses terem mostrado uma melhora no emprego formal, a informalidade já assumiu proporções alarmantes. Segundo dados do Ministério da Previdência Social, quase 60% dos brasileiros ocupados não possuem vínculos com aquele instituto (Pinheiro e Miranda, 2000).

São quase 40 milhões de pessoas: 14 milhões trabalham por conta-própria; outros 14 milhões são empregados não registrados; 6 milhões não têm remuneração; 3,8 milhões são empregados domésticos; e mais de 1 milhão, empregadores.

Há 9,5 milhões de microempresas e pessoas que trabalham por conta própria, na informalidade, excluindo-se desta cifra, as unidades rurais, os empregados domésticos e os “trabalhadores de rua”. Quando se leva isso em conta, a informalidade é maior ainda (IBGE, 1999).

O desatrelamento da informalidade da seguridade social desprotege os trabalhadores e o Estado. Aqueles ficam sem proteções mínimas para os momentos críticos da vida (falta de trabalho, velhice e morte). Este fica sem receita para cumprir suas pesadas obrigações nas áreas da saúde, acidentes e previdência social.

A solução desse problema exige dois tipos de ação. De um lado, é bastante razoável buscar formalizar uma parte do mercado de trabalho através de esforços adicionais de fiscalização. De outro, é imperioso desenhar um novo sistema de regulação para atacar a informalidade.

A criação de empregos de boa qualidade depende de crescimento, educação e legislação. O Brasil está fraco nas três áreas. Trabalhadores com educação precária trabalham em postos de trabalho de má qualidade, gerando situações de reduzida produtividade, baixa renda e alta instabilidade (Barros e Mendonça, 1995; Amadeo e outros, 1996; OIT, 1998).

Além disso, a chamada “legalidade integral” exige que, para empregar com proteções sociais, as empresas têm de cumprir um rosário de mais de 20 regras inegociáveis. Uma puxa a outra. É impossível obedecer a uma sem obedecer as demais. Por isso, contrata-se pouco formalmente<sup>13</sup>.

O mercado informal é um enigmático caleidoscópio composto por trabalhadores por conta-própria, empregados que trabalham por tarefa (agricultura, construção civil, serviços e outros), gente que trabalha de forma intermitente, nas vias públicas, ora como empregado, ora como ambulante e até pessoas qualificadas e com trabalho mais contínuo - mas todas em constante movimento de entre e sai que chega a confundir o observador desavisado.

Até mesmo para os que decidem aderir à categoria de contribuintes individuais da Previdência Social<sup>14</sup>, a situação é fluida. Com frequência, param de contribuir, e voltam à informalidade; em seguida, reentram na formalidade; mais adiante, retornam ao mercado informal; e, passados alguns anos, ficam desalentados para pagar os atrasados, abandonando, por completo, a proteção da Previdência Social.

Os atores do mercado informal não desempenham o mesmo papel o tempo todo. Uma parte nasce e vive na informalidade, é verdade (Neri, 2000). Mas, mesmo aí seguem vários scripts, mudando de ocupação, local de trabalho e ramo de atividade. Há os que passaram pelo mercado formal, onde encarnaram vários personagens, seguindo roteiros estruturados. Mas, há também os que ficam anos à fio zigue-zagueando entre os vasos comunicantes do formal e informal.

O mercado informal está registrando um aumento de pessoas com mais qualificação que se distancia cada vez mais do mundo do emprego e se instala no mundo do trabalho, com pouca chance de reversão. São engenheiros, consultores, analistas, professores, personal trainers, etc. que trabalham na condição de "temporários permanentes" (Beck, 2000). Para esse grupo, é ilusório achar que a nova proteção venha a ser feita através da sua incorporação no velho mercado formal.

Estamos diante de um novo mundo no qual a realidade se torna cada vez mais complexa, heterogênea e movediça. Convém meditar até que ponto se sustenta as dicotomias entre formal e informal ou moderno e tradicional. Talvez seja mais conveniente deixá-las de lado, e concentrar esforços na busca de proteção para todos, estejam onde estiverem.

Para tanto, há que se pensar na criação de proteções atreladas aos seres humanos - “proteções portáteis” - e não à condição de trabalho. Isso requer uma arquitetura de regras que permita às pessoas entrarem e reentrarem nos vários nichos do mercado, mantendo um mínimo de proteção.

Como é utópico querer revogar a inflexibilidade da arquitetura atual e desmontar o rosário dos direitos inegociáveis, resta buscar uma re-regulamentação que possa ser usada pelos protagonistas, de forma voluntária.

Fazer o negociado prevalecer sobre o legislado no caso de interesses econômicos é um primeiro passo para se estimular as partes a buscar a proteção daquilo que pode ser protegido, em especial, a Previdência Social.

Feita a opção pelo novo sistema, há que se expor os participantes a estímulos atraentes. Reduzir despesas de contratação é uma boa oferta inicial. Simplificar a subcontratação, vem logo em seguida. Microcrédito, seguros contra infortúnios, capacitação para o trabalho, aconselhamento pessoal e assessoria empresarial, são apoios de igual importância. Diminuir o risco de ações judiciais está no mesmo nível.

O importante é reduzir o custo da legalização e estimular as pessoas a criar pacotes mínimos de proteções, dentro dos quais, a mais central é a Previdência Social.

Essa re-regulamentação é um processo, e não uma obra acabada. Ela exige pontaria, gradualismo, monitoramento, persistência e flexibilidade. Os ciclos da economia podem forçar alguns recuos, mas não a desistência. As experiências de stop-and-go no campo trabalhista não deram bons resultados (Maldonado, 1995; Lora e Pagés, 1997). A perseverança é um remédio melhor (Gregory, 1998; Pastore, 1999).

<sup>13</sup> O fenômeno não é só brasileiro. Nos países do Mercosul, 2/3 dos trabalhadores não têm contrato de trabalho (Mercosul, 2000). E o problema vem se agravando. Nos dias atuais, de cada 100 novos postos de trabalho criados, 85 são no mercado informal (Infante e Vega-Centeno, 1999).

<sup>14</sup> Como autônomos, facultativos, empregados domésticos e empresários.

A simplicidade tem de ser a coluna dorsal das novas instituições do trabalho. O Brasil fez duas experiências para ampliar a formalização: o SIMPLES e a Lei 9.601 (contrato por prazo determinado). Ambos proporcionam às empresas uma economia de aproximadamente 19% nas despesas de contratação formal.

Em três anos, o SIMPLES formalizou quase 3 milhões de postos de trabalho (Cechim e Fernandes, 2000) enquanto que, em dois anos, a Lei 9.601 formalizou 17 mil postos (MTE, 2000). Por que?

A resposta é simples. Porque o SIMPLES é simples e a Lei 9.601 é complicada.

O SIMPLES, além de reduzir despesas, diminuiu substancialmente a infernal burocracia contábil, estimulando os microempresários a registrar seus empregados. No caso da Lei 9.601, para se contratar um empregado legalmente, o dono de uma microempresa tem de chamar o sindicato correspondente; fazer com ele uma negociação; assinar um acordo coletivo; e provar para o fiscal do trabalho que o novo contratado não alterou a média de empregados do quadro de pessoal e a folha salarial que a empresa tinha no segundo semestre de 1997. Nada disso faz parte do repertório dos (microempresários do Brasil. Resultado, não contratam.

O SIMPLES poderia ser ainda mais simples se, mantida a contribuição previdenciária, a lei tivesse aberto a possibilidade das partes negociarem o que é possível negociar.

A tônica da simplificação tem de presidir as mudanças trabalhistas, em especial, para as micro e pequenas empresas e para os grupos mais vulneráveis (menos educados, jovens, mulheres, rurais e pessoas de meia idade).

Entretanto, mudar a legislação trabalhista na direção proposta, envolve mais arte do que técnica, mais política do que economia. O sistema brasileiro de cunhagem de leis tende a ouvir apenas os que estão protegidos pelo sistema atual, deixando de lado os que mais precisam de proteção - os desempregados e os integrantes da informalidade. Por falta de organização, os excluídos são condenados a ficar na exclusão.

Isso é injusto. Cabe ao legislador corrigir essa falha flagrante, dando voz aos que mais precisam ser protegidos, da maneira que for mais viável, e, com isso, partir-se para um sistema de proteção mais justo e que respeite a complexidade crescente do mercado de trabalho.

### **A prevalência do negociado sobre o legislado - I**

**José Pastore**

No Brasil, depois de consumada uma demissão, empregados e empregadores podem negociar praticamente tudo. Na Justiça do Trabalho, ou nas comissões de conciliação prévia, o reclamante se apresenta com uma lista de dez ou doze pleitos (muitos deles relativos a direitos inegociados), somando R\$ 5 ou 6 mil, e o juiz, ou a comissão de conciliação acabam levando as partes a negociar quase todos, em bloco, fechando o acordo por R\$ 2 ou 3 mil.

É incrível. Negocia-se na hora da morte do contrato, mas não durante a sua vigência ou antes de ser firmado. Para ser justo, as únicas instâncias em que isso é permitido referem-se ao salário e à jornada de trabalho. Nos demais assuntos trabalhistas, os direitos são rígidos e não podem ser transacionados, mesmo que as partes desejem e acham isso mais útil.

O triste da história é que os tais direitos inegociáveis estão sendo usufruídos por uma parcela pequena (40%) e cadente. A grande maioria dos brasileiros trabalha na informalidade, sem nenhuma proteção, o que desprotege também o Estado pois, apesar de nada arrecadar daquela parcela para a seguridade social, aquele tem pesadas responsabilidades nos campos da saúde, assistência social e aposentadoria de idosos carentes. A informalidade é um problema grave - ainda maior do que o desemprego.

O mercado informal atual não pode ser totalmente formalizado, é verdade. Mas, se conseguíssemos regularizar, digamos, uns 50%, daríamos um grande passo no sentido de ampliar a proteção social e viabilizar a Previdência Social.

A possibilidade de negociar direitos de natureza econômica (hoje inegociáveis), simplificaria e estimularia o processo de contratação, colocando mais ordem na negociação que já ocorre no mercado informal. Como se sabe, empregados e empregadores, ao constatarem que uma contratação legal gera despesas indiretas da

ordem de 100%, os dois lados decidem dividir entre si uma parte dessas despesas, firmando um “acordo de cavalheiros” e usando verbas que não lhes pertencem (Previdência Social).

Não seria melhor assegurar a inegociabilidade dessas verbas e, com exceção também do que faz parte das Convenções Internacionais Fundamentais ratificadas pelo Brasil, abrir espaço para negociar as demais?

Precisamos fazer alguma coisa para trazer para o mundo dos incluídos uma parcela da imensa legião de excluídos (mercado informal). Para tanto, é preciso deixar que surjam arranjos negociados dentro das proteções possíveis. Isso criaria contratos “sob medida” para grupos vulneráveis: jovens, mulheres, rurais e pessoas de meia idade.

A prevalência do negociado sobre o legislado é de grande importância para o próprio mercado formal. Muitas vezes, evitam-se demissões através da negociação de alguns direitos. Há também o inverso. No aquecimento econômico, os trabalhadores negociam acima dos mínimos legais.

A montagem de um sistema em que o negociado prevaleça sobre legislado requer cuidados. Em primeiro lugar, há que se evitar a negociação individual. Ela precisa ser coletiva, e com a participação dos sindicatos. Medidas complementares devem reformar a organização sindical de modo a estimular o fortalecimento das entidades representativas e desestimular as demais. Com a ampliação do poder de negociar, surgiria um novo mundo sindical.

Em segundo lugar, há que se pensar um mínimo de proteção para essa negociação. Como se trata de uma negociação de direitos constitucionais, convém meditar. Se, de um lado, o contrato coletivo nacional é irrealista para a diversidade do País, de outro, o contrato por empresa cria desequilíbrios para os trabalhadores, o que abre o campo para a negociação articulada (dentro de setores, categorias, regiões, localidades e empresas), através de contratos do tipo “guarda-chuva”, que contempla adaptações legítimas.

Em terceiro lugar é imperioso preservar todos os atuais direitos da Constituição Federal e na CLT. Ou seja, a negociação teria de ser voluntária, e válida, é claro, durante a vigência do contrato. Vencido o contrato, havendo arrependimento, ou modificadas as condições iniciais, as partes passariam a ser protegidas, automaticamente, pelos direitos atuais, do jeito que estão.

Na prática, o caput do artigo 7º da Constituição Federal incorporaria uma simples (e profunda) mudança na sua parte inicial. Onde se lê: “São direitos dos trabalhadores...” ler-se-ia: “Salvo negociação coletiva, são direitos dos trabalhadores...”

Essa idéia não é nova. Na verdade, ela vem sendo cogitada desde a aprovação da Constituição Federal em 1988 que engessou o sistema trabalhista brasileiro. O que está faltando no debate atual é um exame desapassionado dos prós e contra dessa proposta. Esse será o objetivo do próximo artigo.

## **A prevalência do negociado sobre o legislado - II**

**José Pastore**

Em artigo anterior, publicado nesta coluna (26/09/2000) apresentei uma proposta de reforma constitucional para permitir que, com exceção de verbas de terceiros e assuntos de convenções internacionais fundamentais ratificadas pelo Brasil, o que viesse a ser negociado entre as partes prevaleceria sobre o legislado. Neste artigo (último da série), examinarei os riscos e as vantagens dessa idéia, usando como base, as perguntas enviadas pelos meus leitores.

**1. Essa proposta não significa revogar direitos sociais?** Não, porque todos os direitos sociais seriam mantidos. Ficaria a critério das partes negociá-los ou não. Essa negociação poderia ser para cima ou para baixo.

**2. Negociar para baixo não é perder?** Nem sempre. Como toda negociação, esta também seria uma troca. Empregados e empregadores poderiam trocar alguns direitos legislados (ou parte deles) por outras vantagens. Na recessão, por exemplo, os trabalhadores podem ter interesse em fazer concessões para garantir o emprego.

**3. Mas, nessas concessões, não haveria perdas?** Quem achar que isso é perda, é melhor não negociar. Lembro, porém, que os direitos negociados prevaleceriam apenas durante a vigência do contrato. Terminado o

contrato, voltariam a prevalecer os direitos legislados, a não ser no caso de nova negociação. Mas, se uma vantagem de hoje se transformar em perda amanhã, não convém renegociar.

**4. Devido à escassez de empregos, as empresas não coagiriam seus empregados a negociar o que não querem?** Pode haver esse risco como, aliás, já acontece no mercado informal. Para minimizá-lo, a Constituição teria de estabelecer que essa negociação só vale quando as empresas (ou sindicatos patronais) firmarem contratos coletivos com os sindicatos de trabalhadores.

**5. Como contrabalançar o grande peso das empresas?** Se os trabalhadores perceberem que negociar é desvantajoso, eles devem exigir que seus sindicatos não negociem, abrigando-se nos direitos legislados. Mas, é bom lembrar que, com a lei atual, numa hora de crise, a maioria das empresas simplesmente despedem, sem negociar absolutamente nada. E quanto mais rígida (e onerosa) é a lei, mais rapidamente elas despedem. Hoje 7% dos brasileiros estão desempregados e 60% na informalidade.

**6. Não pode haver um trabalhador desesperado que aceita, por exemplo, uma jornada de trabalho de 12 horas por dia?** O risco existe. Na verdade, isso também ocorre no mercado informal dos dias atuais. Mas, no sistema proposto, onde a negociação desse assunto só pode ser coletiva, é pouco provável que um sindicato ou uma central sindical venha a concordar que seus filiados aceitem condições de trabalho subumanas.

**7. E quando os sindicatos são fracos, quem vai negociar pelos trabalhadores?** Os sindicatos brasileiros melhoraram muito a sua capacidade de negociar. Mas, quando os trabalhadores não confiam no sindicato, é melhor não negociar nada, e ficar com os direitos legislados. Para eles, não haverá perdas em relação ao sistema atual.

**8. Por que não deixar a situação como está?** Porque os direitos legislados estão protegendo apenas 40% dos brasileiros ocupados: 60% estão na informalidade. O mercado informal é injusto e desumano para os trabalhadores e perverso para as finanças públicas, porque o Estado nada recolhe para a seguridade social. Além disso, muitos empregados e empregadores têm um enorme interesse em negociar o que a lei atual não permite. É urgente modernizar a lei.

**9. Não é complicado conviver com dois sistemas?** Na verdade, trata-se de um novo sistema que mantém direitos básicos e abre opção para as partes negociar o que desejam, como se faz nos países que evoluíram na área trabalhista, sem problemas. É a “flexiseguridade” – um sistema que introduz a flexibilidade, preservando a seguridade.

**10. Qual a vantagem concreta do sistema proposto?** Ele garante o respeito a um mínimo de direitos inegociáveis (verbas de terceiros e convenções fundamentais) e abre o espaço para as partes encontrarem proteções realistas. Com isso, amplia-se o mercado formal, melhora a competitividade das empresas e reduzem-se as ações trabalhistas.

**11. É certo que isso aumenta o emprego formal?** Não. Nada é certo quando se depende da vontade dos empregados, empregadores e sindicatos, e da evolução da própria economia. É provável que uma parte da força de trabalho (devido à natureza das atividades e profissões) continue na informalidade mas, para ela, é possível viabilizar “proteções portáteis”, atreladas aos indivíduos e não aos vínculos empregatícios.

**12. Quais as mudanças que precisam ser feitas para garantir um bom funcionamento do sistema proposto?** Além de modificar o artigo 7º da Constituição Federal, abrindo a opção pela negociação, essa reforma requer mudanças na organização sindical (art. 8º), na representação dos trabalhadores nos locais de trabalho (art. 9º) e na competência da Justiça do Trabalho (art. 114). Além disso, serão necessárias leis ordinárias para disciplinar a negociação, a vida sindical e resolução de conflitos. No campo trabalhista, nada funciona isoladamente. Tudo está muito entrelaçado.

## **A informalidade está arruinando a Previdência**

**José Pastore**

Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social, dos 70 milhões de brasileiros que trabalham no setor privado, apenas 30 milhões estão protegidos contra o desemprego, incapacidade temporária ou permanente, e estão entre os que contam com licença maternidade, aposentadoria e pensão por morte.

Quarenta milhões estão fora dessa proteção, o que atinge seus familiares. É um número assustador em face de conhecidas conseqüências: insegurança pessoal, corrosão do tecido social e escalada do crime e da violência.

Quem são esses 40 milhões de desprotegidos? Dentre eles há três contingentes que somam 22 milhões: (1) os que têm renda insuficiente para pagar as contribuições atuais da Previdência Social; (2) os que estão entre 10 e 15 anos de idade, portanto abaixo da idade de trabalhar e se inscrever da Previdência Social; (3) os que têm mais de 60 anos e enorme dificuldade para preencher as condições de filiação à Previdência Social ("Previdência e estabilidade social", *Informe da Previdência*, fevereiro de 2001).

Quem são os 18 milhões de contribuintes potenciais e que não contribuem para a Previdência Social? Cerca de 8,5 milhões são *trabalhadores por conta própria*; 7,5 milhões são *empregados* que trabalham na ilegalidade; e 2 milhões são *empregados domésticos* sem registro em carteira.

Mesmo que - por uma hipótese heróica - os 9,5 milhões de empregados viessem a ser legalizados por força da fiscalização, restariam 30,5 milhões de brasileiros que não se enquadram nas regras vigentes. O que fazer?

A legislação previdenciária possui as figuras dos (1) *contribuintes individuais*, (2) *segurados facultativos* e (3) *segurados especiais*. No ano 2000, houve 1,5 milhão de inscrições nessas categorias.

Quem são esses novos contribuintes? Mais da metade é composta de pessoas do meio rural e que estão próximas dos 60 anos, para as quais não se necessita comprovar tempo de contribuição para aposentar, mas apenas idade - uma verdadeira bomba relógio para a Previdência Social que terá de bancar mais despesas, sem contrapartida.

Uma outra parcela (expressiva), é composta de mulheres que buscam qualificar-se para receber o salário-maternidade - uma outra bomba de explosão mais rápida pois, muitas das contribuintes, após usarem o benefício, desvinculam-se da Previdência Social ("A Mulher na Previdência Social, *Informe de Previdência Social*, março de 2001).

O mercado informal é assim mesmo. Há um ziguezague contínuo. As pessoas trabalham alguns meses (ou anos) no mundo do emprego (protegido) e outros no mundo do trabalho (desprotegido). A instabilidade é a marca da informalidade.

Repetindo, o quadro é grave. Para cada dez brasileiros, quatro são incluídos, e seis são excluídos de um mínimo de proteção. É preciso agir - e agora!

Além da propalada e incompleta reforma da previdência social, há muita coisa a ser feita no campo trabalhista. Quatro medidas complementares poderiam ajudar a aumentar a proteção social no Brasil.

1. Os que trabalham na condição de empregados em empresas organizadas - poder-se-ia estender a proteção através de uma melhoria da fiscalização. Mesmo assim, todo cuidado é pouco. Apertar demais uma micro empresa com as despesas de contratação atuais (102% sobre o salário), pode destruir a empresa e seus empregos.

2. Para esse mesmo grupo, a lei poderia garantir um mínimo de proteção para todos, abrindo a empregados e empregadores, a possibilidade de ampliar essa proteção através da negociação, fazendo-a prevalecer sobre a legislação.

3. Para o grupo de pessoas de renda muito baixa, poder-se-ia multiplicar os programas de renda mínima (tipo bolsa escola), deduzindo-se dessa renda, uma pequena parte para cobrir garantias mínimas da Previdência Social.

3. Finalmente, para o grupo de renda mais alta, seria de grande utilidade ampliar e estimular os programas de previdência facultativa, tributados levemente, para gerar recursos para a previdência pública.

Enquanto muitos "pintaram e bordaram" o 1º de maio nas ruas do Brasil, a Social Democracia Sindical lançou, naquela data, um projeto de lei que busca equacionar esse grave problema ("Simplesmente Trabalhador"). A peça é complexa e não promete milagres, mas merece o estudo de quem se preocupa com a segurança social, o tratamento condigno e o futuro das nossas gerações.

O ataque à desproteção exige uma orquestração de políticas convergentes nos campos trabalhista e previdenciário. O que não se pode, é continuar inerte diante do crescimento dos excluídos, das soluções pífiás na Previdência Social e da morte anunciada do sistema brasileiro de seguridade social.

Acordo vale mais do que a lei?  
José Pastore

O Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, está convocando a sociedade novamente para discutir uma mudança na legislação trabalhista que visa fortalecer as negociações e os sindicatos. Segundo a idéia, o acordo valeria mais do que a lei.

A CUT já disse que é contra. A Força Sindical alega que o momento é inoportuno. A CGT acha que isso é um golpe contra os trabalhadores. A Social Democracia Sindical (SDS) informa que não gostou da idéia como apresentada.

A proposta do Ministro é uma versão abrandada do que pretendeu fazer quando assumiu a Pasta. Na época, sua intenção era de introduzir no artigo 7º da Constituição Federal a seguinte expressão: "Salvo negociação", são direitos dos trabalhadores... Esse "salvo negociação" daria uma ampla margem para quem quisesse negociar. A proposta foi rejeitada *in limine* pelas centrais sindicais.

A nova sugestão retém o mesmo objetivo, sem mexer, porém, na Constituição Federal. Ela se limita à negociação de alguns direitos infra-constitucionais e constantes da CLT como, por exemplo, duração das férias, valor do abono de férias, condições de pagamento da hora extra e do adicional noturno, maneira de remunerar o descanso semanal e outros.

Mesmo que limitada à CLT, a iniciativa segue padrões trabalhistas modernos das nações que ajustaram com êxito a legislação trabalhista às necessidades dos trabalhadores (emprego) e das empresas (competitividade).

Algumas reportagens mostraram preocupação com eventuais perdas a que seriam submetidos os trabalhadores, causando incompreensão. Convém esclarecer.

O que está sendo proposto é a possibilidade de negociar certos direitos. Isso não significa a revogação desses direitos. Negociar é um ato voluntário. Pelo que entendi da proposta, todos os direitos seriam mantidos. Ficaria à critério das partes negociá-los ou não. Quem achar que a negociação é prejudicial, que não negocie. Quem achar que pode fazer boas trocas, que negocie.

Para evitar que os empresários, donos dos postos de trabalho, venham a forçar os seus empregados a negociar o que não querem, lembremos que esse tipo de negociação seria coletiva e não individual, contando com a participação dos sindicatos de trabalhadores - o que abriria uma ampla porta para o seu fortalecimento.

Hoje em dia, os trabalhadores que estão sendo protegidos pelos direitos na forma atual da Constituição Federal e CLT são apenas 40%; 60% estão no mercado informal, sem nenhuma proteção. Quando ficam doentes, não têm licença remunerada; na velhice, não podem se aposentar; ao morrer, nada deixam para suas companheiras ou companheiros; quando perdem o emprego, não têm nenhum amparo.

Não seria de utilidade que esses desprotegidos viessem a contar com um mínimo de proteção? Aliás, mesmo os protegidos, volta e meia são jogados nas ruas porque a lei impede que empresas em dificuldades negociem alternativas que os próprios trabalhadores acham de utilidade.

Os que desejam manter as coisas como estão pensam que o importante é continuar protegendo os protegidos. Os desprotegidos que se danem.

O Brasil precisa sair desse sistema de castas. O projeto em tela dá às partes a possibilidade de chegarem a proteções realistas. É claro que, para ser viável, precisa ser acompanhado de outras mudanças. Aliás, uma proposta articulada que contempla modificações na negociação, nos sindicatos e na Justiça do Trabalho já foi apresentada por uma das centrais sindicais (SDS, "Um novo sistema de relações do trabalho", São Paulo, 1999), incluindo uma reformulação da contribuição sindical, um novo modo para se criar sindicatos e formas alternativas para se dirimir conflitos.

Entretanto, mesmo como medida parcial, a iniciativa do Ministro do Trabalho constitui um importante primeiro passo para se chegar às demais mudanças. Ela cria um ambiente novo, dentro do qual as partes interessadas, podem praticar livremente o seu direito de negociar. Isso teria um papel pedagógico para o patrocínio de transformações mais profundas das nossas instituições do trabalho.

Para tanto, as partes e a sociedade precisam de testar a idéia - o que as centrais sindicais querem impedir. Se empregados e empregadores acharem que negociar é bom, avançarão nesse caminho. Caso contrário, darão razão às centrais, deixando tudo como está, com uma massa de desprotegidos crescente e déficits previdenciários explosivos. E viva o elitismo!

### Sindicatos e desregulamentação

José Pastore

Passei a semana santa de 1997 na biblioteca da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra. Em 1985 assisti ali mesmo o lançamento de um pequeno livro no qual o autor, depois de documentar o forte declínio do movimento sindical dos Estados Unidos no período de 1950-85, lançou a hipótese de que aquele país, que já teve quase 40% dos seus trabalhadores sindicalizados, chegaria no fim do século com menos de 15% (Charles Rehmus, *The Future of Industrial Relations in the United States*, 1985).

Não deu outra. Em 1997, eram apenas 14%. Do total da força de trabalho (130 milhões), apenas 20 milhões tinham carteirinha de sindicato. Cerca de 110 milhões não eram sindicalizados, não negociavam coletivamente e não eram cobertos por contratos coletivos de trabalho.

Como os americanos são contratados? Na base do contrato individual. Os que endeusam o contrato coletivo de trabalho terão um susto ao verificar que essa modalidade de contratação está desaparecendo. Na Europa, a sobrevida será mais longa mas, ali também, a contratação individual avança.

A crise do sindicalismo é mundial. As suas causas estão presentes também no Brasil: o desemprego industrial, a revolução tecnológica, a globalização, a feminização da mão de obra e a expansão dos funcionários de "colarinho branco".

O professor Rehmus acrescentou mais um fator. Nas décadas de 60-70, os Estados Unidos aprovaram novas leis trabalhistas que passaram a dar aos trabalhadores a segurança que antes era conseguida através dos contratos coletivos com a ajuda dos sindicatos.

Isso representou uma grande guinada na tradição negocial daquele país. Os estados também aprovaram leis trabalhistas. Mas, alguns tornaram-se mais legalistas do que outros.

Surgiu, assim, um bom laboratório para se testar o impacto da regulamentação nas condições de trabalho. Uma primeira avaliação, revelou que os salários mais altos e a maior capacidade de geração de empregos estão nos estados menos regulamentados (Lazarus Lang, *A Libertarian View of Trade Unions*, 1996).

Um laboratório semelhante existe na Oceania. A Austrália e a Nova Zelândia têm forte tradição legalista. A Austrália se manteve assim. Mas, a Nova Zelândia promoveu, em 1991, uma extensa desregulamentação trabalhista.

A avaliação dos primeiros cinco anos na Nova Zelândia mostrou que trabalhadores e empresários gostaram da liberdade conquistada. As partes estão negociando das mais variadas maneiras, inclusive através de sindicatos e associações.

Mas, em lugar de negociações nacionais e sujeitas à arbitragem compulsória, como ocorre na Austrália, os empregados e empregadores neo-zelandeses optaram por negociações descentralizadas ao nível das empresas. Resultado: o emprego cresceu, o desemprego diminuiu, o salário subiu e a economia retomou sua posição de forte exportadora e geradora de divisas.

No Brasil, não se pode querer copiar este ou aquele modelo. Mas, convém não ignorá-los. Os relatos acima São lições práticas que podem nos ajudar a encontrar o nosso caminho, especialmente nesta hora em que os sindicatos brasileiros perdem filiados, receita e prestígio.

A recuperação de tudo isso será certamente mais fácil dentro de um quadro legal flexível. Os sindicatos que sobreviverem serão os que se preparam desde já para perder o monopólio da negociação e a das receitas compulsórias. As condições econômicas e sociais dos últimos 30 anos mudaram mais do que nos 300 anos anteriores. Velhas instituições não sobrevivem nos novos tempos. É preciso mudar. Mudar e viver.

## **Regulation and protection in a global labour market: What way forward?**

**José Pastore**

The world of labour is undergoing a profound revolution. The number of low-wage workers connected with the global economy is approaching 3 billion as compared to 1.5 billion in 1995. This fantastic increase in labour supply, which comes mainly from the increasing incorporation of China and India in the world economy, is a phenomenon of historical importance.

Low wage labour is no longer necessarily synonymous with bad work. Education is no longer confined to the rich. It is rising in most of the emerging world and leading to better trained and more productive workers. For both goods and services, quality is rising while prices are coming down. Lower labour costs are helping to improve the lives of millions of consumers who can afford to buy new products as a result.

There are more emotions to come. China has 300 million rural people of working age eager to migrate and work in industrial activities, willing to learn new technologies and to work for salaries which are low in international comparison. India is in the same situation and could shift a large part of its rural labour to urban centres in the next twenty years.

Investments in Education, English and Engineering – the three “Es” – have played an important role in raising quality and decreasing the price of products, as well as in the massive innovation in goods and processes achieved by many emerging countries. New

technologies in the field of telecommunications have permitted to further increase productivity and create a labour market in which workers can be hired by companies from different countries, while at the same time, producing according to standardized norms. There is no question: labour is becoming more and more global.

At the same time, competition among companies and production networks became extreme – a matter of life or death. To succeed in this world of innovation and cost reduction, one must be efficient not only in one's own endeavours, but also in the network of alliances in which suppliers play a strategic role.

To work with trustworthy and competent partners makes the difference between success and failure. A mistake in selecting one's partner, in negotiating the right agreement with workers, or in choosing the most appropriate time to innovate can be very expensive. In 2006, General Motors was losing US\$ 1 billion per month and Toyota was making US\$ 1 billion in profit per month. Both are in the same business, in the same world. What really made the difference were creativity and the commitment of the different partners in the two alliances. Globalization of labour and the labour revolution itself have opened a variety of new opportunities for companies and corporate networks, but constantly raises new challenges.

For many workers the situation has gotten worse. While it is true that the global labour market has provided opportunities for good quality work in the long term, this outcome has not been the general rule. When companies and jobs migrate to other countries, they leave behind the despair that comes from unemployment, as well as unprotected families. Trade unions are often powerless to deal with this situation.

The fact is that globalization of the labour market has occurred much faster than globalization of labour protection. Inequality and informality have increased. About two thirds of the world workforce is unprotected. Cheap labour often means poor conditions of work. A solution for this imbalance is not easy at all.

Competition is here to stay. Companies can mitigate the suffering, but they themselves must become and, more importantly, remain competitive if they are to survive. To become competitive is, in itself, increasingly difficult nowadays. To remain competitive is even more challenging – it requires permanent innovation, rapid adaptation, and making good use of new forms of work within existing and new alliances.

To maintain competitiveness, companies widely use new labour arrangements. Subcontracting has become an intrinsic ingredient of modern production. The use of independent work is another. Cooperative networks combine different arrangements and put them together in a variety of ways. Jobs are transferred from country to country, and labour protection is weakened.

Take the case of the European Union. There are large differences in pay between East and West. In 2003-05 average hourly pay in the Czech Republic was about 20% of average pay in Germany, Belgium or The Netherlands; in Estonia it was 16%; in Slovakia 15%, and in Lithuania 12%. Generally speaking, in comparison with Western Europe, working hours in the East are longer. Overtime is frequent and overtime pay scanty. Working on Saturdays and Sundays is common. The gap between legal requirements and actual labour agreements or actual working conditions is quite wide.

The huge differences in salaries and working conditions have led both to massive migration of workers from the lower to the higher income countries, and to a substantial flow of foreign direct investment (FDI) in the opposite direction. FDI amounted to 4% of GDP in the Czech Republic and Hungary, 2.5% in Poland and Slovakia, and 8% in Estonia (UNCTAD, 2005). Many factors affect relocations to Eastern Europe, including: (1) labour costs and labour market regulations; (2) the quality of the labour force; (3) industrial relations and labour conflict; (4) tax rates; (5) explicit subsidies granted by public authorities; and (6) proximity to large consumer markets, mainly the EU15 countries.

Similar factors have led to relocations to other parts of the world, especially Asia. Alternatively, companies now outsource abroad without physically moving.

Relocating is of course liable to lead to more precarious conditions for workers in the countries of origin. How can these problems be dealt with? How to assure at least a minimum of protection to workers and their families? In other words, how to move the global labour market in the direction of more, but also more equitable work?

One response to relocation and outsourcing has been a growth of concession bargaining, as one means to reduce risks. In fact, in many countries, employers and workers are renegotiating current labour contracts in order to retain companies and jobs in those countries. The German experience, for example, has been a relatively successful effort to prevent companies from migrating on a large scale to Eastern European countries and other parts of the world. Many firms that might otherwise have moved have decided to stay, based on new negotiations that involved management, trade unions and government authorities. In the process, some workers have agreed to work more for the same wages, to work different shifts, or to accept reductions in daily working breaks and days off. The objective was to reduce unit labour costs and stay competitive. Such arrangements are often unpopular but they do offer one possible solution.

Many workers in developed countries have also been pressed to move from comprehensive and generous social protection systems to partial protection models in order to retain companies and jobs. Private elements have been introduced in public social protection schemes, increasing the responsibility of programme beneficiaries. Two or three tier systems are developing as a result. Such systems of partial protection should not be imposed and cannot be permanent. At the same time, when workers are subject to very diverse labour conditions, and under severe domestic and international competition, attempts to apply a unique system of full labour and social protection leads to informality and labour conflict. Because full protection is desirable, the key questions for policy and research are how to make broader systems of protection viable, how to minimize the

dysfunctions of partial systems, and how to avoid the transformation of a temporary solution into a norm. This requires understanding of the way the labour market is changing, and the possibilities to change labour institutions.

Let me conclude with a few practical suggestions for the research agenda.

First, it may be useful to explore the combination of a long-term strategy for full protection with short-term tactics for partial protection, of course respecting national realities. Since it is difficult to guarantee, by law or by collective bargaining, a wide range of protection in an extremely competitive environment, legal procedures might be introduced to concede partial protection for those who have none. This would include targets to increase protection, and measures to avoid substitution of an existing full protection framework by a partial protection one. In other words, the new system would be neither permanent nor static.

Second, for a better understanding of partial protection, it appears that a research effort may be necessary to redefine the concept of minimum protection - not only for employees, but also for the growing group of self-employed, including, of course, informal workers. The most realistic definition of this minimum is one generated from the bottom up. A voice must be given to those who live in zero protection situations.

Third, it is time to recognize that in developing countries, workers zigzag in their careers from formal to informal labour markets and back again. So, protection must be assigned to persons rather than jobs. The question of portability should be the centre of new studies on labour and social protection. Portability must refer to core basic protection in such a way that the broader array of protections that a person enjoys when working in the formal (fully protected) labour market can be maintained when such a person works in the informal sector.

Fourth, as a general strategy, I suggest exploring ways to substantially raise the price of informality, while at the same time reducing the price of formality, within the above-mentioned framework of incremental changes. Synchronism is crucial in this field. One leg cannot take a bigger step than the other.

Fifth, it is time for researchers to take solutions arranged by the poor and destitute themselves more seriously. Informal markets have their own regulation, based on the creativity of the poor to survive under very adverse conditions. We have to give a voice to informal workers in discovering new forms of regulation. In that context, it is by no means clear that the State will keep its monopoly on regulating labour relations.

Finally, as researchers in the area of labour, we should help to demystify some dreams. Deregulation is the dream of entrepreneurs. Fully applying this is an illusion. Labour markets require regulation. Extending the scope of regulation is the dream of trade unions. It is another illusion in an environment of intense competition.

In short, I am suggesting more research on the typology and impacts of “re-regulation”. Re-regulation under extreme competition should be a top priority in our research shopping bag. I am proposing an incremental strategy as a way to help countries and workers climb the ladder of social protection. This will require the redefinition of key concepts and the design of dynamic institutions, able to support quick adjustments to assure basic security to workers, companies and the self-employed.

## References

- Moreira, A. 2006. “Polônia está às vésperas de bonança Européia”, in *Folha de S. Paulo* (Brazil), 12 Feb.
- Pastore, J. 2007. “Industrial relations and labour relations: The case of Central and Eastern Europe”, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 23, No. 1, pp. 35-39.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2005. *World Investment Report 2004*. Geneva.

O Futuro da Indústria no Séc. XXI - Comentários de José Pastore

Richard M. Locke, *The Future of Work and Employment Relations*, Brasília, 24-03-99.

Locke defende que o relacionamento tradicional morreu. Em alguns países está morrendo. Em outros vai começar a morrer. Não há dúvida quanto essa assertiva. Mas, daqui para frente, abre-se um mundo de dúvidas. É a agenda dos primeiros anos do século XXI.

Há poucas chances do relacionamento tradicional ser restabelecido. Mas ainda não se sabe o que vai tomar o seu lugar.

O problema, portanto, é o de definir novas instituições. Instituições essas que venham garantir, num novo contexto de trabalho, aquilo que era garantido no contexto de emprego, ou seja, um mínimo de garantia de renda, mecanismos de cuidar da saúde, e previsão sobre como será sua velhice e o que acontecerá com sua família depois da sua morte.

Nos dias atuais nós não dispomos de instituições de cuidam disso fora da relação de emprego. Afinal, as receitas do seguro desemprego, saúde, previdência social estão ligadas, direta ou indiretamente, ao emprego.

Como não dá para voltar à situação anterior, o grande desafio dos primeiros anos do século XXI será o de definir instituições que regulem cada vez mais o ambiente de trabalho – e cada vez menos o do emprego.

Há algum sinal dessa mudança nos dias atuais? Penso que sim, mas são pouco perceptíveis.

1. **Emprego versus Carreira** - As empresas que falam em novos relacionamentos, na verdade, ficam apenas na promessa *evasiva* de trocar o **emprego fixo** pelo **progresso na carreira**.

“Venha trabalhar comigo que você vai crescer. Não lhe garanto o emprego, mas ofereço oportunidades. Depende de você aproveitá-las bem”.

Falta muito ainda para os seres humanos aprenderem a viver com segurança num ambiente de insegurança. Mas, isso terá de ser feito, pois a realidade não vai regredir.

A relação tradicional era um tipo de casamento, a nova está parecendo uma sucessão de divórcios e recasamentos.

Isso obriga as partes a viver em constante negociação. É um forte contraste com a situação tradicional onde as negociações eram periódicas de longa duração. É mais contrastante ainda com a situação em que nem era preciso negociar porque a promessa do emprego fixo era e é feita pela lei – como é o caso da CLT no Brasil.

No Brasil estamos lutando para passar do mundo da lei para o mundo da negociação. Ou menos do que isso: estamos lutando para manter a lei, e abrir a negociação para quem sabe, pode e quer negociar. Se vencermos essa fase, vamos entrar naquela em que a maioria dos países avançados já se encontra. Ou seja, na fase pós-negociação de longa duração.

Nessa metamorfose há incógnitas para os dois lados. Mais importante do que falar em ganhos e perdas, é buscar instituições novas que substituam as antigas. Talvez, algumas das antigas podem ser reformadas. Mas é bem provável que precisaremos de inúmeras novas instituições, cuja personalidade é ainda desconhecida.

Estamos numa quadra de incertezas. E assim começará o século XXI na área do trabalho.

2. **Um Mundo sem Contrato?** O trabalhador multifuncional é cada vez mais necessário. Mas enquadrar as suas funções em um contrato de trabalho é uma tarefa difícil.

Quando se detalha demais os contratos e os trabalhadores se sentem insatisfeitos com alguma coisa, é bom esperar que eles venham a seguir à risca o que diz o contrato. Disto não surge a eficiência, mas sim a *operação padrão*, onde tudo é respeitado, e o trabalho não rende.

Ficou virtualmente impossível administrar essa nova teia de relações variadas e cambiantes através de contratos rígidos. Na verdade, não se sabe que tipo de contrato pode presidir um relacionamento tão fluido.

3. **Um Mundo sem Confiança?** - Se, juntamente com o fim do emprego fixo, a lealdade morreu, até hoje, as empresas não sabem o que colocar no seu lugar.

O mundo atual dispensou a lealdade. Mas não dispensou a confiança. **Você já imaginou o que é ser operado por um cirurgião em quem você não se confia?**

Esse problema está no ar. Assegurar a confiança no trabalho é um tema de investigação acadêmica e, sobretudo, um sério desafio no dia-a-dia das empresas e dos trabalhadores.

Algumas falam que a lealdade está sendo substituída pelo comprometimento com a tarefa.

E como se forma o comprometimento? O comprometimento surgiria do empenho do trabalhador competente dentro de uma situação de competição autofágica realizada a céu aberto.

Vamos começar o século XXI sem ter a menor noção de como resolver esse problema.

4. **Educação para o Sucesso** - As novas formas de trabalho estão criando uma crise de relacionamento que está sendo resolvida a trancos e barrancos.

Empregadores e empregados romperam uma velha relação sem ter adquirido controle sobre a nova.

Este é enorme passivo trabalhista que passará para o novo século.

Os empregadores relutam em apresentar suas promessas por escrito. Eles contratam advogados para amendrontá-los o tempo todo.

Nesse contexto, resta a eles, limitar as expectativas dos empregados e enaltecer a cultura da competência, ou seja, daqui para frente *cada um tem de ser responsável pelo seu próprio sucesso*.

Isso constitui uma pesadíssima demanda sobre grande parte dos trabalhadores. Será que a maioria está preparada para isso?

Mas o mundo é assim, e tudo indica que será cada vez mais desse estilo. Nessas condições, sou obrigado a concluir que o século XXI terá de disponibilizar em grande escala os mecanismos de educação continuada.

Este é um grande desafio para um País como o Brasil que não consegue sequer educar adequadamente as suas crianças.

No passado, o empregado recém admitido acreditava dever o seu emprego ao empregador e pouco à empresa.

Depois de certo tempo, e com a ajuda dos sindicatos, acreditava dever o seu emprego muito mais à empresa do que ao empregador. Ele via o tempo passado como um investimento feito na empresa.

Hoje, ele sente que o seu trabalho é devido exclusivamente às suas habilidades. Ele sabe que não pode se tornar obsoleto. Sabe que pode ser descartado. Como lidar com a obsolescência humana? Temos instituições para isso?

5. **O que Fazer com uma Vida Longa?** - Um outro grande desafio começa surgir em relação as pessoas mais idosas. Esse problema é fruto do envelhecimento dos povos.

No mundo da flexibilidade, há poucos empregos de longa duração; muito tempo parcial; e uma grande quantidade de trabalho por projeto, free-lancers, autônomos, etc.

Há também muita informalidade.

A informalidade está ficando cada vez mais heterogênea. Nela, há trabalhadores pouco treinados e profissionais de competência sofisticada.

Nesse mundo, porém, poucos estão abrigados pelas proteções trabalhistas e previdenciárias.

Ocorre que os trabalhadores da informalidade vão envelhecer e ficar doentes. Também vão morrer, deixando companheiros e filhos para serem criados.

Ao acabar com o emprego fixo e substituí-lo pelo trabalho variável, reduz-se a receita previdenciária e trabalhista, o que deixa os informais e os seus familiares no ar na hora da doença, da velhice e da morte.

Que tipo de proteção será garantida no mundo pós-flexibilização?

Esta é uma outra questão em aberto que está a desafiar acadêmicos e agentes econômicos.

As sociedades terão de encontrar uma forma de atender a doença, a velhice e a viuvez com algum tipo de recursos coletado fora da folha de salários.

**Conclusão** - Por isso, no mundo do trabalho, o século XXI terá início com um enorme conjunto de desafios. Eles terão de ser superados pois, afinal, nada substitui a supremacia dos seres humanos.

Nada melhor do que começar a pensar neles desde já. Penso que num seminário mais específico, compete a uma entidade empresarial como a CNI, colocar esses desafios na sua agenda de trabalho e buscar uma solução para cada um deles.

Bibliografia: Peter Cappelli, *The New Deal at Work*, Harvard Business School Press, 1999.

Comentários de José, Pastore sobre os trabalhos de Dong-One Kim, *Employment and Industrial Relations in East and Southeast Asia* Richard M. Locke, *Recent Changes in the World of Work*

Estamos diante de dois papers que sintetizam de forma extraordinária a grande revolução que ocorre no mundo do trabalho nos dias atuais. A marca das relações do trabalho na Ásia, Estados Unidos, Canadá, Europa, Austrália e Nova Zelândia, a flexibilização das regras de contratação, descontração e remuneração.

O Japão, Coréia, Taiwan e Cingapura deram sua arrancada de desenvolvimento com base em pesados investimentos em educação e pouca ênfase na regulamentação trabalhista e democracia sindical.

Os Estados Unidos, se desenvolveram dentro da tradição individualista na qual o Estado pouco se meteu no relacionamento entre empregados e empregadores.

Na Europa, ao contrário, o relacionamento entre capital e trabalho foi cercado de um enorme complexo de regras legais e contratuais bastante rígidas.

O Canadá representa um ponto médio entre os Estados Unidos e a Europa.

A Austrália e a Nova Zelândia, igualmente, desenvolveram um sistema misto: combinaram a centralização das regras da Europa Continental com o individualismo da Inglaterra saindo com sistemas de muita negociação e muita centralização.

Dong-One Kim e Richard M. Locke deram uma boa olhada no mundo atual. Verificaram que o modelo centralizador está de pernas para o ar. Observaram uma forte tendência em direção à descentralização. Na Ásia, os Tigres Asiáticos incorporaram muitos traços do sistema japonês de negociação por empresa.

Nos Estados Unidos e Canadá, a negociação coletiva, usada por uma pequena parcela da força de trabalho e, mesmo assim, no nível de empresa. Os Estados Unidos têm apenas 15% da força de trabalho sindicalizada e que negocia coletivamente: 85% se baseia em contratos individuais protegidos por apenas seis leis trabalhistas: discriminação, previdência, saúde, desemprego, treinamento e salário mínimo.

Na Europa, onde tradicionalmente sempre predominou muita legislação e negociação setorial ou nacional, a tendência, também em direção à negociação por empresa; a sindicalização, cadente; e os contratos individuais são crescentes.

A Austrália passa pelo mesmo processo, embora de maneira mais lenta. A Nova Zelândia fez em 1991 a mais espetacular reforma trabalhista da história: a negociação passou a ser objeto de escolha dos trabalhadores. Estes podem optar por negociação individual ou coletiva; a nível de empresa ou a nível setorial; com ou sem a participação dos sindicatos.

Os dois trabalhos relatam também as fortes tendências em direção às novas modalidades de trabalho: tempo parcial, subcontratação, terceirização, horário flexível, trabalho à distância, teletrabalho, etc. Registram ainda a demanda crescente por mão de obra mais qualificada e mais flexível.

A revolução tecnológica, portanto, está sendo acompanhada por uma enorme revolução no modo de trabalhar e contratar trabalho.

Na Ásia e nos países da OECD, já foi o tempo em que o grande desafio para empregados e empregadores era o de tornar-se competitivo. Hoje, o desafio, o de manter-se competitivo. E, para tanto, os dois lados parecem ter concluído que, para vencer a guerra externa, é preciso acabar com a guerra interna - dentro da empresa, entre empregados e empregadores.

A guerra da competição global tornou as empresas e os empregos pouco tolerantes à confrontação. Empregados e empregadores têm de se entender e cooperar se quiserem continuar trabalhando. Os sistemas de relações do trabalho que instigam e alimentam o conflito - e este seminário se realiza num deles - estão sendo atropelados pela avassaladora força da concorrência e da globalização.

No mundo atual não há mais lugar para um sistema como o nosso que gera anualmente 2,5 milhões de áreas trabalhistas que instiga e alimenta o desrespeito, a desconfiança e a confrontação entre as partes. Parece-me que essa, a grande lição dos dois papers para nós do Brasil e, de certa forma, para toda a América Latina. Os sistemas de relações de trabalho dos tempos modernos terão de estimular a cooperação e não o conflito.

Tudo indica que as relações do trabalho do futuro serão marcadas pela flexibilidade e pelas novas modalidades de trabalho. É bem provável que a solução para o problema do desemprego tenha de ser buscada fora do emprego, ou seja, nas novas modalidades de trabalho - por projeto, subcontratado, terceirizado, em tempo parcial, etc.

Essas novas modalidades de trabalho são marcadas pelo fim da relação de subordinação entre empregado e empregador. Isso jogar por terra todo o direito do trabalho e o contratualismo coletivo que se baseiam no relacionamento subordinado. Esse ser o grande desafio do século 21. O término da relação de subordinação determinar o fim da proteção garantida pela lei ou pelo contrato coletivo.

Sem subordinação, quem vai conceder férias aos trabalhadores? Quem vai financiar a proteção da sua saúde? Quem vai bancar a sua aposentadoria? Quem vai garantir o seu segundo desemprego? Estas são perguntas cruciais para quem pensa o relacionamento do futuro.

Eu esperava muito desses dois papers nesse campo. Nenhum deles, porém, se dedicou pelo menos, uma simples especulação sobre tais questões.

Os dois apontaram com muito brilho os problemas que têm acompanhado a revolução trabalhista atual: o desemprego, a desigualdade de renda, a fragilização sindical, etc. E, de uma maneira mais normativa do que positiva, os dois se restringiram a explorar soluções muito convencionais para tais problemas.

Embora ambos tenham falado na necessidade de novas instituições, os dois se limitaram a propor uma espécie de reforma ou reforço das instituições atuais.

Kim, ao verificar a emergência da demanda por mais democracia no trabalho dos países da Ásia, acha que o Estado ter de assumir novos papéis nesse campo, reformulando sua legislação e garantindo a proteção que os trabalhadores demandam.

Locke gostaria de ver o fortalecimento das instituições que pudesse acabar com os efeitos de segunda geração da revolução atual, ou seja, a desigualdade da sociedade americana e o desemprego das economias européias.

Ele pensar existir algum tipo de instituição (que não diz qual) capaz de evitar a armadilha da estratégia empresarial míope de reduzir custos de produção à custa da baixa remuneração e alto desemprego.

Tudo isto ficar muito bonito quando se disser exatamente como fazer isso. Penso que enquanto não nos livrarmos da noção de subordinação não seremos capazes de especular sobre os novos arranjos entre capital e trabalho nas próximas décadas.

Nossas mentes estão ainda muito impregnadas de soluções institucionais nas quais o Estado tem um papel-chave enquanto a realidade dos mercados de trabalho está mostrando uma tendência de encaminhamento em direção ao auto-governo.

Não há dúvida que esse encaminhamento está deixando marcas de sofrimento. No mundo inteiro verifica-se a disposição dos trabalhadores em dois estamentos básicos: os que ficam no núcleo central mais privilegiado e os que gravitam na periferia mais precária.

Mas, será que isso pode ser resolvido por algum tipo de super-instituição governamental? Penso que não.

Precisamos ficar mais atentos ao que está ocorrendo dentro do próprio mercado de trabalho. A sua dinâmica, ainda pouco conhecida. Só recentemente pudemos descobrir que as sociedades criam e geram 10% de postos de trabalho permanentemente. Só agora começamos a perceber a ligação entre o florescimento das formas de proteção privada como resposta à redução da segurança de emprego garantida pela lei ou pelo contrato coletivo. O campo dos novos arranjos institucionais continua inexplorado.

Muitos dos sinais desses novos arranjos devem estar presentes na realidade atual. Mas, nós estudiosos do assunto, por força do uso de um modelo regulador convencional no qual o Estado desempenha um forte papel, estamos sendo incapazes de enxergá-los.

O mundo está pedindo novas instituições no mundo do trabalho de forma desesperada. No caso brasileiro isso , gritante: a nossa CLT, um caso típico de total fadiga institucional.

Mas, precisamos exercitar nossas mentes na busca paradigmas não convencionais. A instituição mais eficaz, sempre a mais simples. À aquela que carrega consigo os ingredientes da auto-regulação de que dispensa a fiscalização externa. À a que tem capacidade de implementar o auto-governo. Este é um campo praticamente virgem no estudo das relações industriais.

Repito, com o enfraquecimento da relação de subordinação e do próprio Estado em face do crescimento da competição e flexibilização, que tipo de arranjo institucional vai garantir a proteção dos trabalhadores? Essa questão merece reflexão.

Termino estes comentários lembrando-me do exemplo de um velho professor que tive quando iniciava os meus estudos de sociologia ao responder: o que é uma boa instituição?

Ele contou-me o caso da mãe de 5 garotos endiabrados que brigavam para pegar a maior fatia do bolo que ela fazia todos os dias. Sem saber o que fazer, ela pediu a ajuda á sua própria mãe. A você, com base no seu calejado bom senso, sugeriu o seguinte: Minha filha, coloque o bolo na mesa, faça uma fila dos cinco anjinhos, peça ao primeiro para cortar o bolo em fatias, passe-o para o fim da fila e comece a distribuição.

O mundo precisa de instituições que carregam consigo a virtude do auto-controle, do auto-governo, da autonomia de ação. Esse, o grande desafio para nós estudiosos do mundo de trabalho.

## **A Desproteção do Trabalho**

### **Relatório**

**José Pastore<sup>15</sup>**

Universidade de São Paulo

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) reuniu cerca de 50 pesquisadores de vários países do mundo com o objetivo de elaborar uma linha de estudos para fazer propostas de políticas públicas para melhorar a proteção do trabalho no mundo. Tratou-se de mais uma atividade do Programa do Trabalho Decente, patrocinado por aquela organização.

A reunião realizou-se em Genebra, de 28 de novembro a 1 de dezembro de 2006 e cobriu vários aspectos desse vasto tema e que não podem ser apresentados neste breve relato. Como participante daquele evento, apresento a seguir um resumo das questões que mais chamaram a minha atenção, incluindo diagnósticos e sugestões.

Houve, por parte de muitos participantes, o reconhecimento de que as políticas econômicas atuais não têm conseguido incluir dentre seus objetivos as metas sociais como, por exemplo, a melhoria do desenvolvimento humano, a criação de oportunidades para a geração de emprego e renda e a administração dos grandes riscos sociais, a saber, o atendimento aos idosos, à doença e ao desemprego.

Os pesquisadores indicaram que o conceito de desenvolvimento humano vai além do conceito de capital humano, por envolver a cultura e a participação política. Dentre os países em desenvolvimento, muitos têm conseguido fazer o PIB crescer, e até melhorar o seu capital humano, mas poucos avançaram nas dimensões cultural e política.

O trabalho por conta própria aumenta em grande velocidade no mundo inteiro, e, na maioria dos casos, as proteções atuais não se aplicam aquele tipo de trabalho. Para a sua proteção é preciso crédito, menos burocracia, acesso aos mercados, previdência especial, etc., e não necessariamente normas trabalhistas.

O desemprego dos jovens também foi um problema destacado por muitos pesquisadores pelo fato de estar subindo no mundo inteiro e com maior velocidade nos países em desenvolvimento. Essa é uma dimensão muito séria do problema da desproteção que requer, da mesma forma, novas formas de regulação.

---

<sup>15</sup> Professor de relações do trabalho da Universidade de São Paulo [jjpp@uninet.com.br](mailto:jpip@uninet.com.br).

Como comentário geral, veiculou a idéia de que o capitalismo demanda instituições de alta qualidade e dinamismo, assim como de um bom entendimento entre os atores sociais. Esse entendimento não pode ser obtido apenas por força de normas trabalhistas nacionais e internacionais. Mesmo porque essas normas estão intimamente ligadas aos mercados de bens e serviços. A natureza e a dinâmica desses mercados são de fundamental importância na geração e manutenção de boas condições de trabalho.

A conferência aprofundou bastante essa interface entre mercado de bens e mercado de trabalho. A realidade de hoje é bem diferente da realidade de 20 ou 25 anos atrás. Portanto, as mudanças estão sendo muito rápidas, tanto num quanto noutro mercado.

Vários pesquisadores reconheceram haver no mundo atual um novo mercado de trabalho, que é *global*. A Internet e as telecomunicações ligaram os mercados nacionais em um só mercado. Salários e proteções passaram a depender do que acontece com o mercado de produtos em várias regiões do mundo. A situação da empresa e do trabalhador do setor de calçados do Brasil, por exemplo, é profundamente determinada pelo que ocorre nos mercados de calçados de nossos concorrentes, especialmente, na Ásia e Leste Europeu.

Além dessa interdependência entre mercados e regiões, entre 1985 e 2005, entraram no mercado de trabalho global, cerca de 1,5 bilhão de trabalhadores de baixos salários. Hoje, tais trabalhadores chegam à impressionante cifra de 3 bilhões de pessoas.

Foi um crescimento fantástico em tempo tão curto. A entrada desses trabalhadores trouxe enormes mudanças nos preços dos bens e serviços. As economias do mundo passaram a ser desafiadas a se ajustar aos preços mundiais. Hoje em dia, ganhadores e perdedores são determinados pela capacidade de adaptação das respectivas sociedades e isto, por sua vez, depende da qualidade das instituições para realizar esse ajuste, mantendo um mínimo de proteção social.

Aprofundando o estudo dos mercados de bens e serviços e suas implicações para o mercado de trabalho, um dos pesquisadores (Gary Gereffi) identificou quatro categorias de mercados globais, descritos a seguir. Tais mercados não são mutuamente exclusivos. Em um mesmo país, é possível encontrar-se todos eles. Mas eles diferem na qualidade do trabalho exigido, na remuneração e no tipo de proteção oferecida.

**(1) Mercado dos empregos das empresas montadoras instaladas em zonas de exportação.** Esse mercado surgiu da fragmentação da produção que teve início nas décadas de 60 e 70, especialmente, nos setores de brinquedos, material esportivo, calçados e confecções de massa. Muitos países (Coreia, Taiwan, Hong Kong, China e outros) montaram indústrias que se especializaram nesses produtos.

Isso gerou muitos empregos nos países de destino. Indiretamente, esses empregos fizeram “secar” os dos países de origem nesses setores. O número de nações receptoras se expandiu muito, tendo passado de 25 (1975) para 116 (2002). No início, a mão-de-obra demandada era de pequena qualificação. Mesmo assim, novas tecnologias foram difundidas entre os trabalhadores e, de forma muito gradual, contribuíram para melhorar sua qualificação e seus salários. Nesse tipo de mercado, os produtores dos países desenvolvidos controlam os insumos e difundem os métodos de produção.

**(2) Mercado dos empregos “empacotados” na mesma linha de produção. Esse mercado surgiu com a emergência dos grandes compradores globais (atacadistas) e redes de lojas de departamento gigantescas, que hoje funcionam como portas de entrada da produção daqueles países para as nações mais desenvolvidas.**

**Os compradores enviam especificações para que as empresas locais “digiram” e passem a usá-las na produção. Entram aqui praticamente todos os bens de consumo durável, desde as confecções até os aparelhos domésticos e bens de uso pessoal. Os insumos e o uso adequado dos métodos de produção são controlados não mais por produtores estrangeiros mas pelos grandes compradores que, na verdade, passam a ser os “fabricantes sem fábricas”.**

**Dentre as especificações, seguem também a orientação sobre design e estilo. Há grande disseminação de conhecimentos dos países de origem para os países de destino. A mão-de-obra utilizada passa por cursos de formação profissional e treinamentos rápidos.**

**Na difusão de conhecimentos, os trabalhadores e administradores progredem e incorporaram cultura, hábitos, gostos, etc. Observa-se também a criação de novas profissões (de melhor qualificação). Além disso, a transferência de especificações instiga o desenvolvimento de novos produtos, de logística e de distribuição. Está**

**havendo um enorme “upgrading” das empresas locais, totalmente orientadas para o mundo dos consumidores. A remessa em bloco de grande numero de especificações ativou outros mercados como, por exemplo, os das finanças e do comercio.**

**(3) Mercado dos empregos de qualificação mais avançada.** Nesse mercado estão os empregos gerados pelas montadoras de automóveis, produtos eletrônicos e de material elétrico, além de outros, que requerem alto conhecimento. Tratam-se de setores que são intensivos em capital e que usam uma colossal quantidade de tecnologias das mais variadas espécies.

As montadoras não só fabricam os produtos como exigem que outras empresas se especializem e produzam os insumos intermediários e necessários para os produtos finais (autopeças, no caso dos automóveis). Elas estimulam também a criação de empresas voltadas para os consumidores (assistência técnica), formando cadeias gigantescas com atacadistas e grandes redes de serviços. A difusão de conhecimentos é enorme e os salários começam a subir mais rapidamente do que nos mercados anteriores.

Nos países receptores, em especial China, Índia e México, nota-se que os produtos do primeiro mercado estão em declínio e deste último mercado estão em ascensão. Ou seja, as empresas “high tech” aumentam a cada dia. Os investimentos em educação e qualificação profissional foram e continuam intensos e eficientes. A composição do trabalho volta-se cada vez mais para empregos de alta tecnologia e melhores salários. A capacidade tecnológica sobe. Mas a co-existência persiste. Numa mesma fábrica pode-se encontrar, por exemplo, três gerações de tecnologias.

**(4) Mercado dos empregos intensivos em altos conhecimentos.** Nesse tipo de mercado de trabalho, a Índia é o melhor exemplo. Inclui vários tipos de empregos – do “blue collar” qualificado ao neurocirurgião, passando pelos contadores, interpretes de ressonância magnética, engenheiros de informática, eletrônica e outros – todos eles intensivos em ciência e tecnologia.

São empregos que requerem educação de boa qualidade, domínio perfeito do inglês e capacidade de trabalhar em grupos interdisciplinares. Os chineses e os indianos investiram muito em pesquisa e desenvolvimento e na preparação de pessoal de alta qualificação. Em 2005, a China formou 600 mil engenheiros. A Índia formou 300 mil engenheiros de vários

níveis de especialização. Naquele mesmo ano, os Estados Unidos formam apenas 70 mil engenheiros.

Mais importante do que esses números é a tendência de crescimento na China e na Índia. Esses dois gigantes terão uma grande massa de engenheiros completos (4 anos de estudo na universidade) e de boa qualidade em menos de 10 anos.

A qualidade do trabalho e a eficiência na produção são funções não apenas da educação mas também da organização industrial, da governança privada e da governança pública. Os países receptores têm avançado muito nesses terrenos e na base de modelos variados. A China, por exemplo, é tocada por empresas estrangeiras e os dois tipos de governança se entrosam com as técnicas de administração mais avançadas do mundo. A Índia é tocada, fundamentalmente, por empresas nacionais, mas com muito entrosamento entre os dois tipos de governança.

## **O Problema da Desproteção do Trabalho**

Apesar de toda essa revolução nos métodos de produzir, e de tanta criação de empregos nos países receptores, a economia informal aumentou no mundo inteiro. Em grande parte, isso decorre do fato de que o número de pequenas empresas explode com o avanço da globalização, sendo participantes estratégicos nas cadeias e redes de produção. A capacidade dessas empresas em obedecer às regras da formalização é limitada.

A desigualdade também aumentou. Estima-se que 50% da riqueza mundial esteja nas mãos de 2% dos habitantes de Terra. Por sua vez, os 40% mais pobres detém apenas 1% da riqueza. E a maior parte da pobreza coincide com a informalidade no mercado do trabalho.

A maioria dos participantes da conferência (com exceção dos advogados e magistrados e alguns outros profissionais mais ligados ao mundo sindical e a organizações de cunho corporativista) indagou se as normas atuais serão capazes de proteger os trabalhadores de um mercado globalizado. Estariam adequadas? Seriam muito rígidas? Pouco fiscalizadas?

Para responder a essas perguntas, a divergência superou a convergência. Pesquisadores dos países desenvolvidos, em geral, acreditam que o maior problema está na falta de fiscalização e implementação. Pesquisadores dos países em desenvolvimentos acham o problema decorre da natureza superada das próprias normas trabalhistas, enfatizando que

demandar melhor proteção (como fazem os peritos da OIT e os governos dos países desenvolvidos, inclusive as ONGs) é necessário mas não resolve o problema. Não adianta fazer das empresas bodes expiatórios. Muitos dos problemas da informalidade decorrem de ações que deveriam ser tomadas pelos governos e não pelas empresas. Incluem-se aí os investimentos em educação e qualificação profissional assim como a edição de normas realistas.

A informalidade não é um mero desvio da lei. É uma questão de conveniência buscada pelos atores sociais. A sua resolução é difícil. Na Itália, os sindicatos introduziram nos contratos coletivos cláusulas que pretendiam induzir gradualmente a formalização do trabalho. O governo chegou a dar um tipo de anistia para que os empregadores regularizem os empregos. Mas, isso não funcionou bem. Os resultados foram limitados. A conveniência da informalidade continuou, mostrando a clara necessidade de se criar novas normas de proteção.

Como estratégia geral, foi sugerido que novas normas trabalhistas venham a ser formuladas de modo a tornar a informalidade (conveniência) mais cara e, ao mesmo tempo, a formalidade mais barata.

Nesse campo, a política partidária, a ação sindical e as regras da economia não são suficientes. O importante é estudar as circunstâncias nas quais a regulação opera. Quando há superoferta de trabalho, por exemplo, a regulação tem pouca força.

O crescimento econômico é essencial, sem dúvida, mas as instituições contam muito na facilitação ou constrangimento desse crescimento.

Uma das conclusões da conferência foi a de que precisamos de mais pesquisas sobre a interface entre as políticas econômicas e comerciais e as políticas voltadas para o mercado de trabalho. Os economistas do trabalho não participam da formulação dos modelos de comércio da OMC e, por isso, não levam em conta o impacto de suas políticas sobre o emprego. Na verdade, eles assumem existir um pleno emprego no mundo e livre circulação dos trabalhadores entre os mercados de trabalho - o que não é verdade. Ao analisarem setores isoladamente (como se estivessem lidando com a economia como um todo), desconsideram a complexa interface que existe entre aqueles setores e o mercado de trabalho.

Um dos participantes (Sandra Polaski) apresentou um modelo de comércio que levou em conta as variáveis do trabalho, e os resultados foram muito diferentes. Quando de fato há pleno emprego, os salários sobem depressa. Mas isso raramente acontece. Em mercados imperfeitos, os salários sobem mas muito devagar e os trabalhadores não têm para onde ir. Talvez a China venha a ser vencedora ao se aproximar de uma situação de pleno emprego dentro de 8 ou 10 anos, mas isso é especulação.

## **Sugestões de Novas Proteções**

No encerramento da conferência fui convidado a apresentar sugestões globais para orientar as pesquisas do futuro. Os parágrafos que seguem resumem a referida apresentação, cujo título foi “What Way Forward” (O que fazer daqui para frente?).

O mundo do trabalho passa por uma profunda revolução. O número de trabalhadores de baixos salários chega a 3 bilhões. É um contingente gigantesco de trabalho barato. E há mais emoções pela frente. A China tem cerca de 300 milhões de camponeses prontos para migrar para as cidades e, mediante treinamento, trabalhar nas indústrias e nos serviços.

O trabalho foi globalizado. A nova oferta de trabalho afeta as empresas e os trabalhadores de maneira dramática. Para as empresas, a competição se torna cada vez mais selvagem – uma questão de vida ou morte. Qualquer erro pode levar uma empresa à sérias dificuldades. A General Motors perde US\$ 1 bilhão por mês enquanto que a Toyota lucra US\$ 1 bilhão por mês – no mesmo setor e no mesmo planeta.

Para os trabalhadores, viver decentemente tornou-se quase impossível. A desigualdade e a informalidade aumentaram no mundo inteiro. Cerca de dois terços dos trabalhadores estão fora do alcance das proteções trabalhistas e previdenciárias.

Por sua vez, a competição da globalização veio para ficar. As empresas podem aliviar o sofrimento dos trabalhadores, mas não muito. Afinal, elas precisam tornar-se competitivas e, sobretudo, manterem-se competitivas.

As políticas macroeconômicas assim como os investimentos em educação e pesquisa e desenvolvimento são cruciais. Mas, o trabalho também conta. As empresas estão sendo induzidas a usar novos arranjos trabalhistas. A terceirização e a subcontratação tornaram-se um ingrediente intrínseco da produção moderna. O trabalho independente também. As

cadeias ou redes de produção misturam todas essas formas nas mais variadas maneiras e põem todas juntas na linha da produção e do comércio. O mundo do trabalho virou de cabeça para baixo. E os governos são desafiados a encontrar formas de proteger os trabalhadores, nas suas mais variadas formas de inserção do mercado de trabalho. As normas convencionais não dão conta desse desafio. O que fazer?

Antes de tentar responder essa difícil pergunta, convém mencionar que a entrada dessa massa colossal de trabalhadores de baixos salários no mercado de trabalho mundial teve efeitos positivos. Os preços dos bens e serviços no mundo inteiro foram cortados de maneira drástica. Isso ajudou a controlar a inflação mundial e a baixar a taxa de juros o que, indiretamente, induziu novos investimentos e crescimento econômico em várias partes do mundo. Além disso, as tecnologias se difundiram rapidamente. Os trabalhadores adquiriram novas habilidades e até seus próprios salários, apesar de baixos, começam a aumentar.

Mas, o que fazer para melhorar as proteções sociais e reduzir o desemprego, informalidade e exploração do trabalho humano?

**Até o momento, o melhor remédio utilizado tem sido o da negociação, em especial, a negociação de concessões por meio das quais empregados e empregadores reformulam os contratos de trabalho atuais para reter nos seus territórios as empresas e os empregos que ameaçam migrar para outras partes do mundo.**

**Negociar concessões é a melhor solução? É claro que não. Mas, tem sido a solução possível. Os atores sociais afastam-se dos sistemas de proteções generosas em direção a um modelo de proteções parciais.**

**Evidentemente, a proteção integral é muito melhor. Governos, trabalhadores, empresários e sindicatos não devem abandonar o objetivo da proteção integral. Mas, para atingi-la, novos métodos parecem ser necessários. O desafio é o de como conciliar uma competição incontrolável com a proteção controlável?**

Seguem cinco sugestões.

**Primeira. Parece útil explorar a idéia de se combinar uma estratégia de longo prazo de proteção integral com várias táticas de curto prazo de proteção parcial,**

respeitando-se, é claro, as especificidades nacionais. Trata-se apenas de um método gradual (incremental) de atingimento de proteções cada vez mais completas.

Segunda. Para o sucesso desse novo método, será imperioso definir claramente o que se entende por uma proteção parcial que seja tolerável. Isso exige a redefinição das proteções mínimas, não apenas para os empregados mas também para o número crescente de trabalhadores por conta própria.

Terceira. É preciso considerar que os trabalhadores, ao longo de suas carreiras, fazem vários zigzags entre o mercado formal e informal. Isso exige que as proteções parciais sejam atreladas aos seres humanos e não aos postos de trabalho. A questão da portabilidade é o centro de gravidade nessa nova abordagem.

Quarta. Nesse sentido, é urgente explorar novas avenidas para se elevar o custo da informalidade e, simultaneamente, baixar o custo da formalidade – dentro do quadro de referência incremental acima indicado.

Quinta. É imperioso estudar-se mais profundamente os “sonhos” dos atores envolvidos nas relações de trabalho. Os empresários sonham com uma desregulamentação total. É uma grande ilusão. O mercado de trabalho exige regulamentação. Os sindicatos sonham com a extensão das proteções atuais. É outra ilusão. Na competição feroz dos dias atuais, as proteções têm de se ajustar à necessidade de sobrevivência e fortalecimento das empresas.

O que se faz necessário é um melhor entendimento da re-regulamentação do mercado de trabalho, lembrando-se que os mercados informais têm suas próprias formas de regulamentação de sobrevivência. Afinal, as pessoas neles inseridas enfrentam as mais desafiadoras condições para sobreviver em habitações precárias, ambientes cercados de droga e crime, e outros problemas de difícil solução por meio de leis ou decretos. Por isso, nas práticas de combate à exclusão social, os excluídos precisam ter voz. Os pesquisadores poderão apreender muito com eles para chegar a uma re-regulamentação dos mercados de trabalho. Será que o Estado deve continuar com o monopólio da regulação no campo trabalhista?

Em suma, sugere-se aqui uma estratégia incremental de proteções parciais para ajudar os países a chegarem a um nível de proteção cada vez mais completo. Isso vai

**requerer o desenho e a implantação de instituições dinâmicas e que sejam capazes de se ajustar com a necessária velocidade para garantir um mínimo de segurança aos trabalhadores, empresas e trabalhadores por conta própria.**

TRANSA.DOC

Minuta

16-09-96

## **Custos de Transação e Flexibilização do Trabalho<sup>16</sup>**

**José Pastore<sup>17</sup>**  
**Universidade de São Paulo**

O que é fascinante no estudo dos sistemas de relações de trabalho é que eles são marcadamente diferentes.

Neste mundo que se internacionaliza cada vez mais, é interessante verificar que os sistemas de relações do trabalho continuam bastante nacionalistas. Cada país guarda suas peculiaridades e características próprias.

Esse é um grande desafio. Será que tudo se globaliza, menos os sistemas de relações de trabalho? Será que eles continuarão tão nacionais como estão hoje? Até onde vai a força da história quando comparada com a força da economia?

Masanori Hashimoto tem se dedicado profundamente a esse tema. Ele usa como paradigma conceitual a idéia de "custos de transação" do Douglas North. Na sua opinião, as diferenças existentes entre os vários sistemas, de fato, refletem as tradições culturais dos países. Mas, elas decorrem também das diferenças existentes nos custos de

---

<sup>16</sup> Comentários apresentados no **Seminário sobre Custos de Transação** promovido pela Confederação Nacional da Indústria e Instituto Liberal, Brasília, 17-09-96.

<sup>17</sup> Consultor da Confederação Nacional da Indústria.

transação de cada um deles lembrando que, neste caso, cultura e economia andam juntas (Hashimoto, 1989).

Por exemplo, o sistema japonês se baseia em pouca rotatividade e alta lealdade. O sistema americano se caracteriza por alta rotatividade e baixa lealdade. E ambos buscam a eficiência.

As diferenças entre esses dois traços dos sistemas japonês e americano, diz Hashimoto, não são só culturais; e nem só econômica. Elas decorrem de diferenças de custos que têm seu valor fixado em função das tradições culturais de cada país.

No caso em tela, operar um sistema de alta lealdade exige um enorme investimento no cultivo das relações entre empregados e empregadores. Isso demanda uma imensa quantidade de tempo e também de dinheiro - mesmo porque "time is money".

Pois bem, dentro das tradições culturais do Japão, onde a empresa é uma extensão da família, esse investimento compensa. Custaria muito para os japoneses fazer o contrário: tentar manter a referida extensão num sistema de alta rotatividade e baixa lealdade.

Nos Estados Unidos, onde predomina a valorização da individualidade, a família tem pouco a ver com o trabalho. Investir tempo e outros recursos para se garantir baixa rotatividade e alta lealdade seria muito caro e um contra-senso em face de uma meta cultural inexistente.

Mas, os dois países precisam de eficiência no trabalho. Como obter isso? Cada um segue o seu próprio caminho. Ambos buscam a qualificação dos trabalhadores. Só

que, no Japão, isso é feito em consonância com a lealdade. Nos Estados Unidos, isso é feito com base na competição. Um curriculum vitae que registre a passagem por várias empresas, no Japão, é um indicador de deslealdade; nos Estados Unidos, é um indicador de experiência.

Ou seja, investir em lealdade no Japão tem um custo de transação muito mais baixo do que nos Estados Unidos - compensa. Investir em competição nos Estados Unidos tem um custo de transação muito mais alto do que no Japão - compensa.

Os custos de transação estão geralmente embutidos em outros custos. Nem sempre são imediatamente observáveis. Mas, pesam muito. Por exemplo, em uma consulta médica, além do tempo dedicado aos aspectos técnicos, o médico gasta muito tempo para ouvir as ladainhas do doente queixoso. Ele dedica também bastante tempo ao apoio emocional do paciente. Todas estas atividades têm custos e benefícios. Para o médico e para o paciente, esse conjunto de custos formam os seus respectivos custos de transação. Para alguns, é a parte técnica que pesa mais; para outros, a parte emocional. Dependendo do médico, vale mais a pena investir na primeira parte; para outros, na segunda. O mesmo ocorre com o doente.

Por isso, é difícil dizer que um determinado sistema de relações do trabalho afronta a sociedade em que opera simplesmente porque se tornou disfuncional às necessidades do mercado. As instituições são feitas para atender o mercado mas, ao longo do tempo, elas adquirem vida própria e passam a fazer parte desse mesmo mercado.

É por isso que as instituições demoram tanto para mudar. Quase sempre, as mudanças ocorrem primeiro no mercado e depois no quadro legal.

No Brasil, muitos atacam a disfuncionalidade do Poder Normativo da Justiça do Trabalho - inclusive eu. Mas, é bom lembrar que, além de resolver conflitos, esse sistema constitui os alicerces de uma enorme comunidade de interesses - profissionais, econômicos e políticos. Ele gera benefícios a muita gente. Dessa comunidade fazem parte os magistrados, os advogados e inúmeras burocracias. Um estudo recente de Bolivar Lamounier mostrou que até mesmo as partes derivam benefícios de um sistema lento e emperrado como o nosso.

Pois bem. Remover a atual parafernália do nosso sistema judicial no campo trabalhista geraria custos de transação intoleráveis para muita gente - inclusive para as partes que teriam se **comparar os custos atuais com os custos de um regime mais comercial, contratualizado e no qual os impasses são resolvidos entre elas e mediante um grande investimento de tempo** - até mesmo, para evitar os impasses.

É evidente que os custos de transação não são estáticos. Eles são dinâmicos. O que é barato hoje pode se tornar caro amanhã e vice-versa. No caso brasileiro, tudo indica que o sistema atual começa a ser questionado. Algumas mudanças estão ocorrendo tanto no mercado de trabalho como no âmbito dos poderes públicos. Os exemplos abaixo ilustram o esforço de flexibilização ora em andamento.

### **A. Os Avanços Voluntários das Partes**

1. O mais comentado de todos os avanços no campo da flexibilização foi, sem dúvida, o acordo do setor metalúrgico de São Paulo, no início de 1996 (13/02/96), que visou reduzir inúmeros encargos sociais e ficar contratos sem carteira de trabalho. Ele foi chamado pelas partes de "contrato de trabalho individual flexível", quando aplicado a

um único trabalhador e "contrato de trabalho coletivo flexível" quando aplicado a vários trabalhadores.

A contratação era por tempo determinado (de 3 meses a dois anos) e introduziu mudanças importantes. As principais foram as seguintes: (1) o trabalhador contratado receberia pelas horas efetivamente trabalhadas sendo o descanso semanal remunerado em proporção a essas horas; (2) o FGTS foi substituído por um depósito de 10% realizado mensalmente na conta bancária do trabalhador, cujo montante total poderia ser levantado pelo trabalhador, de três em três meses, e sem justificativa; (3) no caso de rescisão antecipada, o empregador pagaria uma multa contratual equivalente a um salário; (4) a mesma multa seria aplicada ao trabalhador no caso de rescindir o contrato antes de um pré-aviso de 30 dias; (5) empregados e empregadores passariam a descontar a mesma quantia (8%) em favor do INSS; (6) os empregadores deixariam de recolher os encargos para o salário-educação, SEBRAE e INCRA; (6) as empresas poderiam contratar dessa maneira até 25% da sua mão de obra se tivesse até 50 empregados; 20% no caso de 51 a 500; e 10% para as acima de 500 empregados (Silva, 1996).

Essa contratação abriu uma grande polêmica no país. A FIESP saiu na frente alertando os empresários para os riscos de assinar um acordo que suspendia o recolhimento de encargos legais. A CUT atacou a iniciativa da Força Sindical denunciando a criação de trabalhadores de duas categorias: os de primeira e os de segunda (Vicentinho, 1996).

A própria Força Sindical rachou. Vários de seus dirigentes se colocaram contra o acordo (Alemão, 1996).

Os Deputados Federais do PT (Jair Meneghelli e Miguel Rosseto) posicionaram-se frontalmente contra a mudança (Eich, 1996).

Os juristas também questionaram a validade do acordo (Magano, 1996; Nascimento, 1996; Ramos, 1996).

O jornal 'O Estado de S. Paulo' também se colocou contra a idéia de usar acordos e convenções para revogar a lei (Estado, 1996a; 1996b).

Alguns economistas que costumeiramente criticam a Justiça do Trabalho apoiaram a ação dos tribunais em favor da anulação do acordo por não concordarem com a idéia de patrões e empregados negociarem impostos que pertencem ao governo (Camargo, 1996).

Ao lado das críticas, houve aplausos. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, de início, disse ver com simpatia o acordo dos metalúrgicos (Pinheiro e Monteiro, 1996) embora, mais adiante, demonstrou um recuo dizendo que não desejava estimular situações de ilegalidade (Braga, 1996).

O Ministro Paulo Paiva, do Trabalho, também apoiou a iniciativa das partes reconsiderando sua atitude mais tarde em face das declarações do Presidente da República.

O PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) apoiou e ampliou a idéia ao propor a transferência das contribuições a todos os "Ss" (SESI, SESC, SENAI, SENAC, etc.) para o faturamento das empresas (Barelli, 1996).

Muitos economistas manifestaram-se a favor de usar o acordo para iniciar um movimento de transformação da lei (Macedo, 1996).

Com a assinatura do acordo, a empresa Aliança Metalúrgica abriu 85 vagas (10% de seu efetivo que era de 850 empregados). A empresa Helfont aderiu ao acordo, adotando um sistema misto de flexibilização no qual respeitava o recolhimento do INSS e FGTS mas alterava os demais itens na linha do acordo.

O Sindicato da Indústria da Construção Civil de São Paulo (SINDUSCON) tentou, sem sucesso, negociar uma redução do pagamento do 13º salário e a suspensão do abono de férias em troca da manutenção de postos de trabalho. O mesmo sindicato propôs o mecanismo do "lay-off" com menos encargos sociais, comprometendo-se a recontratar os trabalhadores afastados assim que as atividades fosse reaquietadas.

O Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, provocado pela procuradora regional do trabalho em São Paulo (Marisa Marcondes Monteiro) interveio para denunciar a ilegalidade do acordo passando, depois, a ajudar as partes no encontro de uma solução juridicamente consistente. Afinal, empregados e empregadores estavam dispostas a firmar um pacto diferente da lei.

2. O acordo dos metalúrgicos foi anulado mas o fato precipitou outras mudanças. Na verdade, antes dele já haviam surgido vários ensaios de flexibilização. Em outubro de 1995, a Ford do Brasil inaugurou a idéia da "jornada flexível" evitando, com isso, 1.300 demissões. A empresa implantou, por acordo direto com seus trabalhadores, o sistema de "Banco de Horas". Os seus empregados passaram a acumular créditos de horas não trabalhadas para serem usadas quando necessário e sem pagamento de remuneração extra.

3. Outras dez empresas do setor, inclusive a General Motors e a Volkswagen, inauguraram sistemas de jornada flexível parecidos com o da Ford. O Sin-

dicato da Indústria de Artefatos de Papel do Estado de São Paulo (SINPAPECO) também assinou um acordo com o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Papel e Papelão instituindo jornada flexível de trabalho para 1996 que variariam entre 40 e 44 horas.

4. Acordo semelhante foi assinado entre a Metalfrio e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo segundo o qual os trabalhadores passaram a trabalhar três dias e folgar dois durante a semana (sem redução de salário) em troca de trabalho adicional e sem hora-extra no momento de necessidade.

5. Esses são alguns exemplos de flexibilização ocorridos nos últimos 12 meses. Mas, houve decisões ainda mais ousadas. Os trabalhadores da Metal Leve, Iochpe-Maxion, Eaton e Polone **reuniram-se diretamente com os administradores** daquelas empresas e acertaram a redução de jornada de trabalho com redução temporária de seus salários (Aith, 1995).

Na Metal Leve, a redução de salários foi de 7%; na Polone, 14%; na Eaton e Iochpe-Maxion, 20%. Em lugar de assembléias, as empresas realizaram "plebiscitos". No lugar dos sindicatos, assinaram os acordos os comitês de fábrica. O sindicato dos trabalhadores, embora discordando dos acordos, prometeu não recorrer à Justiça do Trabalho. "Os trabalhadores optaram e nós achamos melhor não contrariar essa opção" - disse Heguiberto Navarro (Guiba), Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

6. Dentre as forças propulsoras de tais mudanças estão, sem dúvida, a redução do emprego industrial e as mudanças tecnológicas. No período de 1980-90, a participação da mão de obra industrial no Brasil caiu de 24% para 22% e hoje (1996) estima-se em apenas 19%.

Os estudos sobre desligamentos de trabalhadores da indústria revelam que a readmissão no mesmo setor caiu de 58% em 1990 para 50% em 1995 (Caruso e Pero, 1995) sendo que essa tendência continuará cadente para os próximos anos.

A passagem do setor industrial para o setor de comércio e serviços tem implicado, para a maioria das pessoas, uma certa deterioração das condições de trabalho. É claro que isto força a negociação de concessões no setor industrial.

7. Ainda no âmbito dos avanços da negociação, o Sindicato dos Metalúrgicos de Uberaba (MG) assinaram uma acordo com a empresa Black & Decker que estabelece uma cláusula de paz nas relações do trabalho. A empresa se comprometeu a implementar um plano de reajustes salariais anuais, inúmeros benefícios, estrutura de cargos e salários e participação nos lucros ou resultados. Em contrapartida, os empregados se comprometeram a não fazer greve até o ano 2000 e não usar a Justiça do Trabalho em caso de impasse - recorrendo à mediação e à arbitragem (Emerick, 1996b).

8. Um mecanismo ainda mais avançado passou a ser adotado em Acarape e Redenção, no interior do Ceará. O Grupo Yamacon, de Taiwan, ali se instalou com empresas de confecções que operam com base em mão de obra contratada por cooperativas de trabalho. Os trabalhadores não recebem salários mas apenas a divisão do que é recebido pelas cooperativas.

Com isso, fuge-se da obrigatoriedade de pagamento dos encargos sociais relativos aos vínculos empregatícios. O treinamento das costureiras é feito pela empresa Kao Ling, pertencente ao Grupo indicado. O salário médio é de R\$ 200,00 e o emprego se expandiu consideravelmente na região (Mota, 1995). Aliás, as cooperativas de trabalho

vêm se disseminando com grande velocidade entrando também nas profissões técnicas e liberais.

9. A idéia da redução dos encargos sociais vai ganhando adeptos. A própria opinião pública começa a mostrar alguns sinais muito ligeiros de concessão. Uma pesquisa de realizada pelo IBOPE em junho de 1996 revelou que 62% dos brasileiros aceitariam reduzir os dias de férias se isso redundasse em mais empregos.

### **B. Os Avanços dos Poderes Públicos**

Os avanços da realidade foram, aos poucos, estimulando mudanças na condução dos negócios do trabalho por parte dos Poderes Executivo e Legislativo. Estas foram em menor número do que as anteriormente relatadas. Mas, são bastante significativas para um país que tradicionalmente cultivou a lei rígida acima de qualquer outro valor.

1. Nesse campo, foi interessante observar a iniciativa do Ministério do Trabalho ao baixar a Portaria Ministerial 865 (Setembro de 1995), segundo a qual os fiscais do trabalho ficaram impedidos de multar as empresas que acertaram acordos ou convenções em desacordo com a legislação. Com isso, o Ministério do Trabalho colocou os acordos e convenções na frente da lei.

2. O Tribunal Superior do Trabalho há três anos vêm arquivando os dissídios coletivos que não foram precedidos por negociação e decididos por assembleias válidas e entidades sindicais legítimas. Estima-se que, em 1996, cerca de 40% dos dissídios serão arquivados por esse motivo o que constitui, sem dúvida, um forte estímulo à negociação mais séria.

3. Ao tomar conhecimento do acordo dos Metalúrgicos de São Paulo que reduzia vários encargos sociais e em vista da declaração de sua nulidade por parte do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, o Ministro do Trabalho decidiu adotar os seus conceitos básicos, buscando uma formula legal para dar vida ao desejo das partes. Nesse sentido, elaborou um Projeto de Lei de Contratação de Trabalho por Prazo Determinado que foi enviado ao Congresso Nacional, em abril de 1996 ficando pronto para discussão em plenário já no mês de Junho de 1995 (Mendonça Filho, 1996).

4. Ainda no campo legislativo, no início de 1996, o Deputado Álvaro Gaudêncio Neto (PFL-PB) arregimentou 200 assinaturas em apoio a um projeto de emenda constitucional reduzindo os encargos sociais das micro e pequenas empresas equiparando-os os trabalhadores aos empregados domésticos.

5. O Ministro Paulo Paiva enviou à Câmara dos Deputados um projeto de lei que retira os encargos sociais que eram aplicados aos benefícios concedidos aos trabalhadores rurais (moradia, alimentação, transporte, etc.). O projeto foi aprovado nas comissões e plenário tendo sido encaminhado ao Senado Federal (Emerick, 1996a).

6. Outro passo efetivo no terreno da flexibilização foi a Medida Provisória sobre a Participação nos Lucros ou Resultados emitida no final de 1994. Essa medida veio dar vida ao preceito constitucional que isenta empregados e empregadores e todo e qualquer tipo de encargo trabalhista ou previdenciário as parcelas pagas à título de participação nos lucros ou resultados das empresas. O processo foi desencadeado no início de 1995 e avança com muita firmeza.

7. É importante registrar que a lógica do estímulo à produtividade embutido no sistema de participação nos lucros ou resultados começa penetrar também no

setor público. A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de São Paulo para o ano de 1997 prevê o pagamento de uma remuneração extraordinária ao cumprimento de metas pré-estabelecidas pelos servidores públicos (Rosa, 1996).

8. No campo legislativo ainda mereceu destaque a aprovação da Lei 8.949 de 09/12/94 que regulamentou a terceirização por meio de cooperativas de trabalho. Esta lei foi disciplinada pela Portaria do Ministério do Trabalho nº 925 de 28/09/95. O Tribunal Superior do Trabalho já havia dado um importante passo nesse terreno na edição do enunciado 331 que ampliou consideravelmente as possibilidades de terceirização para as atividades-meio e atividades-fim.

9. Uma outra importante mudança em direção à flexibilização foi tomada com a edição da Medida Provisória sobre a Desindexação em 1995. Com isso, o país adentrou mais uma vez (já havia sido tentado no início de 1989) no campo da livre negociação salarial.

A desindexação total dos salários, por força da referida Medida Provisória, ocorreu, de forma total, em Julho de 1996. No setor privado, em muitos casos, a renegociação dos salários continuou sendo feita com base na inflação passada, mais "alguma coisa".

No setor público, procurou-se seguir mais de perto a inflação passada. A Cia. Vale do Rio Doce, por exemplo, propôs um reajuste de 12% de maio de 1995 a maio de 1996 o que encosta na inflação acumulada pelo IGP da Fundação Getúlio Vargas que foi de 12,34%. Os trabalhadores pleitearam cerca de 20% que corresponderam à inflação calculada pelo DIEESE.

Como se vê, dos dois lados, ainda há a força da memória da inflação passada. Mas, num balanço geral, a desindexação foi favorável aos trabalhadores industriais. Longe das políticas salariais e submetidos a esse novo regime, os salários reais desse setor cresceram mais de 30% entre 1990-95. Na verdade, os dados indicam que os salários aumentaram mais do que a produtividade, especialmente, no período de 1993-95 (Amadeo, 1996).

10. Através da Medida Provisória nº 1.053/95, do Decreto nº 1.572/95 e das Portarias Ministeriais nº 817/95 e 818/95 foi institucionalizada a regulamentada a mediação na negociação coletiva.

Trata-se de uma outra medida de flexibilização. À partir daí o Ministério do Trabalho vem patrocinando cursos de treinamento na área de mediação e arbitragem como alternativas voluntárias à Justiça do Trabalho. Até o momento (Agosto de 1996), porém, a figura do mediador não vingou e a do árbitro nunca foi utilizada em conflitos trabalhistas.

11. Em setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei do Senado Federal de autoria do então Senador Marco Maciel que regulamenta a arbitragem no Brasil. Ainda que o projeto restringe o mecanismo aos litígios referentes aos direitos patrimoniais disponíveis, não há dúvida que isso abrirá a discussão sobre a possibilidade de se estender a arbitragem para a área trabalhista.

12. Em outro terreno igualmente importante para a flexibilização, o governo federal, através do Plano Nacional de Educação Profissional se propôs a qualificar ou requalificar 20% da força de trabalho do país até 1998. Oxalá isso se torne realidade pois a elevação da qualidade da nossa mão de obra é urgente e necessária. Atualmente, a educação profissional atinge apenas 5% da força de trabalho (Ministério do Trabalho,

1996a; 1996b; Presidência da República, 1996) e a força de trabalho possui, em média, apenas 3,5 anos de escola.

### **C. A Elevação dos Custos de Transação**

As mudanças em direção à flexibilização respondem a uma sensível elevação dos custos de transação decorrente, em grande parte, da abertura da economia e da pressão da competição internacional.

Dada a internacionalização da economia, inúmeros exemplos de flexibilização vêm do exterior o que, de certa forma, acaba influenciando a realidade brasileira.

1. No ano de 1995, por exemplo, divulgou-se entre nós os termos do "Pacote Alemão" em favor do emprego: (1) os trabalhos por tempo determinado foram estendidos para 24 meses (o limite era de 18 meses); (2) eliminaram-se os obstáculos legais para criação de posições de estagiários e "trainees"; (3) aumentou-se o rigor no para a concessão do seguro-desemprego limitando-se o pagamento do seguro por mais de um ano às pessoas que tem mais de 45 anos (era 42); (4) reduziu-se o número de funcionários públicos de 325 mil para 300 mil; (5) reduziram-se os impostos das novas empresas que começaram a operar agora e têm grande potencial de geração de emprego.

Klaus Murmann, da Federação dos Empregadores da Alemanha (BDA) lançou a idéia, no final de 1995, de se acabar com as negociações. De acordo com essa proposta, ora em debate, os trabalhadores teriam um salário mínimo setorial e, em cima disso, dois outros componentes: um deles baseado nos lucros das empresas e o outro no desempenho individual dos trabalhadores (Lindemann, 1996).

2. Na Espanha, as confederações de empregados e empregadores concordaram em estabelecer a "mediação compulsória" para reduzir o número de greves que assolou o país em 1995. Pelo acordo, os trabalhadores se obrigam a usar mediadores antes da discussão e aprovação de greve. O governo espanhol se prepara para dar status legal ao acordo firmado assim como providenciar recursos para o serviço de mediação.

3. O governo francês fixou um limite de 3,4% para os aumentos salariais nas empresas estatais em 1996 deixando claro que isso poderia cair a zero no caso das empresas em dificuldade. O governo preparou também um projeto de lei que simplifica o sistema de benefícios concedidos às empresas (hoje equivalentes a US\$ 2.650 anuais por pessoa treinada) destinados ao treinamento de jovens cuja taxa de desemprego chegou a 22% no final de 1995 - esperando, com isso, reciclar mais gente e recolocá-las no mercado de trabalho (Buchan, 1996).

4. Gary Becker, Prêmio Nobel de Economia de 1992, por exemplo, argumenta que a rigidez da legislação trabalhista e dos contratos coletivos assim como a acumulação de concessões das políticas previdenciárias da Europa são as principais responsáveis pelo alto nível de desemprego naquela região. De fato, nos anos 70, a taxa de desemprego esteve abaixo de 5% na França, Alemanha e na maioria dos países europeus. Hoje, ela está perto de 12% na França e Alemanha e ultrapassa os 22% na Espanha (Becker, 1996).

5. Os dados mostram que os Estados Unidos mantém 95% dos americanos ocupados dentro do próprio país nas mais variadas modalidades de trabalho, amparadas por legislação e formas de contratação bastante flexíveis. Muitos argumentam, porém, que isso foi feito à custa de uma redução do salário médio e aumento da desigualdade

(Freeman, 1995; Marsden, 1995). A questão, porém, é controversa. Dados recentes mostram um crescimento rápido nos dois extremos da estrutura social, ou seja, nas ocupações bem pagas e mal pagas (Houseman, 1995).

Estudos do Ministério do Trabalho dos Estados Unidos mostram que mais de dois terços dos novos empregos recentemente criados naquele país têm salários superiores à média sendo que a maioria é em tempo integral (Department of Labor, 1996). Outro estudo feito pela Universidade de Michigan prevê que só o setor automobilístico criará cerca de 170 mil novos postos de trabalho até o ano 2003 no nível de US\$ 46 mil por ano, chegando até US\$ 70 mil com horas extras (Meredith, 1996).

Na Europa o enxugamento dos quadros foi bem menor. Em contrapartida, o continente não gerou um só emprego entre 1973-94, quando os Estados Unidos criaram cerca de 38 milhões de novas oportunidades (Thurow, 1996). No primeiro semestre de 1996, surgiram naquele país cerca de 350 mil novos postos de trabalho por mês. O setor de lazer e entretenimento responde por 40% desse crescimento; educação, saúde e informática vêm logo em seguida com 12% cada (Mandel, 1995). Tudo isso faz o desemprego permanecer em torno de 5% enquanto na Europa passa dos 10%.

No nível nacional, o aumento da concorrência foi, sem dúvida, um dos principais propulsores dos ensaios de flexibilização acima apontados.

Não há dúvida de que a geração de oportunidades de trabalho depende em grande parte: (1) da lucratividade das empresas; (2) do bom uso do lucro em investimentos produtivos; (3) e da flexibilidade da legislação e da contratação para apoiar novas modalidades de trabalho.

6. No que tange aos investimentos produtivos, os estudos do IPEA estimam uma taxa mínima de 20% para que o Brasil possa crescer 5% ao ano. Isso está muito aquém dos 15% atuais. Além do mais, a geração de empregos será mais acentuada na medida em que o grosso desses investimentos venha a ser feita em infra-estrutura básica (Magnavita, 1996). Os investimentos públicos caíram de 9% ao ano no período de 1980-84 para 5% ao ano no período de 1990-94 e os das empresas estatais, de 4,5% para 2% no mesmo período.

No ano de 1995, o país cresceu cerca de 4%, a força de trabalho aumentou 3% e as oportunidades de emprego expandiram só 1,6%. A participação da força de trabalho na população total pulou de 45% em 1970, para 57% em 1995. Ou seja, o emprego está crescendo muito menos do que a força de trabalho.

7. Além do mais, as novas vagas foram bastante precárias quando comparadas com a qualidade dos postos de trabalho que foram fechados. Em 1995, o trabalho com carteira assinada cresceu 0,9% enquanto que o sem carteira expandiu 3,3%. A maior expansão se deu por meio do emprego sem registro (Cacciamali, 1995; 1996).

Um estudo recente mostra que a relação entre o crescimento do PIB e emprego formal caiu de 60% no período de 1970-95 (Pochmann, 1996). Ou seja, a elevação da proteção legal, combinada com a redução dos investimentos, deu como resultado uma diminuição das pessoas protegidas.

Nas regiões metropolitanas, os trabalhadores com carteira assinada recebiam, em 1993, cerca de 35% a mais do que os sem carteira. Hoje, essa diferença caiu para 25% (MTb/IPEA, 1996). Como se vê, o impacto da rigidez legal se faz sentir não só no emprego mas também no salário. Em 1995, o salário dos trabalhadores com carteira

assinada, cresceu apenas 1,5% enquanto que o dos sem carteira subiu 13,31% e dos que trabalham por conta própria aumentou 23% (Cacciamali, 1996).

8. O desemprego dos dias atuais está ferindo de maneira mais funda os jovens. Os dados do início de 1996 revelam que cerca de 15% dos adolescentes de 15-17 anos procuram emprego em vão, sem nada conseguir. Para a faixa de 18-24, a proporção de desempregados continua alta chegando a 12%. Isso é muito elevado pois a média do desemprego no Brasil está em torno de 6% (MTb/IPEA, 1996).

9. A rigidez da legislação constitui ainda um grande entrave na ampliação do emprego formal e do processo de flexibilização. Os parlamentares se mantêm bastante avessos à desregulamentação do quadro legal atual e as centrais sindicais continuam pleiteando mais regulamentação.

Como resposta, o mercado de trabalho vai ignorando a CLT e a Constituição Federal. O setor informal já congrega mais de 55% da mão de obra do Brasil.

A decisão de trabalhar no setor informal não é só da empresa. Ao contrário, uma pesquisa recente revelou que em 87% dos casos, a escolha de trabalhar no setor informal foi dos indivíduos. Quando se considera o segmento dos que trabalham por conta própria, mais de metade está nesse tipo de atividade há mais de cinco anos sendo que a grande maioria deseja permanecer nas condições atuais (Galazi, 1996).

10. Na verdade, vem se ampliando cada vez mais o processo de divisão de riscos. A terceirização e a contratação de trabalhadores temporários são exemplos disso. A tendência é mundial. Entre 1985-96, o número de empregos com contrato temporário de curto prazo nos Estados Unidos saltou de 619 mil para 2,2 milhões. O Ministério do

Trabalho projeta um crescimento de 60% nesse tipo de contratação até o ano 2000 (Egan, 1996).

Mas isso pode ser feito de modo legal ou ilegal. Hoje em dia, cerca de 18% dos americanos trabalham em regime de tempo parcial (Pastore, 1994); outros 10% trabalham regularmente na base de "arranjos alternativos" que incluem subcontratados, "freelancers" e trabalho temporário, trabalho em tempo parcial, etc. (Koretz, 1996). Mas, todos eles, trabalham de forma legal, recolhendo impostos e contribuindo para os cofres da seguridade social.

As pesquisas mostram que os trabalhadores em tempo parcial não recebem menos do que os de tempo integral quando se faz a anualização dos salários. Não há dúvida, porém, que os trabalhadores em tempo parcial recebem bem menos benefícios colaterais do que os de tempo integral. Por exemplo, nos Estados Unidos, 71% dos trabalhadores em tempo integral são cobertos por seguro médico pago parcial ou integralmente pelas empresas; isso só ocorre com 21% dos trabalhadores em tempo parcial (Houseman, 1995). Ou seja, o mercado encontrou um novo ponto de equilíbrio, onde o custo total da mão de obra é mais baixo e legal. O mesmo ocorre com o trabalho temporário, por tarefa ou por projeto.

11. O Brasil está dando os primeiros passos no campo do trabalho temporário legal. As estimativas dizem que, no Brasil, há cerca de 1,5 milhões de trabalhadores temporários no mercado formal - contratados nos termos da Lei 6.019/74. Isso representa cerca de 4% do mercado formal.

A Associação Brasileira de Empresas de Trabalho Temporário (ASSERTEM) congrega cerca de 200 empresas de grande porte. Por Portaria do Monas-

tério do Trabalho, o prazo de contratação foi prorrogado de 45 para 90 dias. Com essa medida, espera-se que a proporção de trabalhadores temporários passe para 6% (Scholz, 1996).

12. Não há dúvida que as novas modalidades de trabalho vão se ampliar no Brasil na mesma medida em que o emprego convencional vai reduzir. Os dois fenômenos já estão em franco andamento e só não foram mais rápidos devido aos bloqueios da legislação e ao policiamento da justiça do trabalho. Mas, os dois mecanismos estão mostrando sérios sinais de fadiga. Tudo indica que sua força será cadente nos próximos anos.

#### **D. Flexibilização, Competitividade e Emprego**

A rigidez e o peso dos encargos sociais (102% sobre os salários) continuam representando sérias barreiras à ampliação do emprego formal e melhoria da competitividade.

Mas, os pesquisadores continuam divergindo sobre a importância dessas barreiras. Em relatório recente, técnicos do Banco Mundial desclassificam uma série de itens da categoria de encargos sociais por se tratar de "pagamentos efetuados diretamente aos trabalhadores" como é o caso, por exemplo, do 13º salário, do abono de férias e outros (World Bank, 1996a).

Ademais, o estudo indica que uma eventual redução de 50% dos encargos sociais induziria uma elevação dos salários - via negociação com os sindicatos - o que, no final, manteria a empresa com os mesmos custos no fator trabalho. O ganho máximo a ser conseguido nesse item, segundo o estudo, ficaria entre 2% e 3%.

Há dois comentários a fazer sobre essas considerações. Primeiro, o fato de uma parte dos pagamentos ir para o bolso dos trabalhadores não justifica a desclassificação daqueles itens da tabela de encargos sociais. Eles constituem encargos sociais porque resultam de mandamentos da lei. Esta cria direitos para os trabalhadores e obrigações para as empresas. Tratam-se de parcelas que não podem ser negociadas.

Argumenta-se que elas são negociadas indiretamente pelo fato de incidirem sobre o salário base. Assim sendo, as empresas tenderiam a rebaixar o salário base para ter um custo final do trabalho compatível com seus negócios. Retornaremos a esse ponto mais adiante.

Segundo, mesmo em condições de extrema inelasticidade da oferta de mão de obra, não há garantias da referida transferência dos encargos reduzidos para os salários dos trabalhadores.

Mas, supondo que isso ocorra, é evidente que o montante de salário direto que o trabalhador levaria para casa é maior do que a situação atual. Portanto, a parcela salarial diretamente negociada entre empregados e empregadores seria de grande monta o que significa dizer que a área de trocas seria substancialmente ampliada.

Isso permitiria às empresas atrelar uma grande parcela de salário direto à produtividade, qualidade, pontualidade, lealdade, etc. O salário aumentado constituiria, assim, uma poderosa alavanca na elevação da eficiência - o que não pode ser feito através de uma negociação indireta onde se misturam salários com encargos sociais. Quando se paga R\$ 1.000,00 de salários e R\$ 1.000,00 de encargos não há como convencer os tra-

balhadores que eles devem responder com um nível de produtividade equivalente a R\$ 2.000,00.

Isso significa que um aumento do salário direto melhora as bases da negociação o que, por sua vez, amplia a possibilidade de se elevar a produtividade e, conseqüentemente, reduzir os custos para a empresa. Como se sabe, o custo do fator trabalho é afetado pelo que se paga e pelo que se obtém do mesmo.

Muitas empresas enxugaram seu pessoal nos últimos anos, aumentaram a folha de salários e alavancaram muito mais a produtividade. Foi um jogo de ganha-ganha que jamais poderia ter sido praticado em um regime de camisa de força correspondente aos encargos compulsórios que, no caso, seria o de estabilidade de emprego.

A flexibilização dos encargos sociais é mais importante do que a redução de seu valor. Se as empresas pudessem negociar livremente, pouco importaria que pagassem 102%, 120% ou 150% de encargos sociais.

Existe, portanto, uma enorme diferença entre encargos diretamente negociados e encargos indiretamente ou não-negociados. A "troca" de encargos por salário - mesmo que em igual valor - não constitui, de forma alguma, a troca de "seis por meia dúzia". São parcelas de natureza diferentes e é a negociabilidade do salário que dá à negociação um poder mais forte no exercício das trocas.

O tema é realmente controvertido. Técnicos do próprio Banco Mundial, em outro trabalho recente, advogam exatamente a redução dos custos indiretos e o aumento do salário como forma de se ativar a economia, melhorar a competitividade e ampliar as

oportunidades de emprego (World Bank, 1996b). A mesma posição foi advogada pelo relatório oficial do Banco Mundial de 1995 onde se lê o seguinte:

"A regulamentação do trabalho, geralmente formulada com boa intenção e para proteger ou apoiar as condições de trabalho no setor formal, acaba criando um pequeno grupo de trabalhadores privilegiados que se organizam para defender e fazer perpetuar o favorecimento que recebem... [Para reduzir o setor informal] é importante diminuir os encargos sociais e flexibilizar a regulamentação, trazendo-os para um nível mínimo" (World Bank, 1995, p. 34-35).

Tudo indica que o tema continuará em discussão por muito tempo nos ambientes acadêmicos. Enquanto isso, as partes avançarão cada vez mais no terreno da desregulamentação e flexibilização do trabalho.

### **Os Retrocessos no Processo de Flexibilização**

A flexibilização do trabalho, entretanto, passa também por retrocessos. São as contramarchas decorrentes de medidas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Isso ocorre não só no Brasil mas também nas nações mais avançadas onde a questão da flexibilização do trabalho continua controvertida.

Ao lado dos inúmeros esforços de desregulamentação e descentralização das relações do trabalho, há ações na direção oposta.

1. No campo internacional, o chamado "capítulo social" do Tratado de Maastricht ilustra o caso europeu. Através dessa proposta, os países da Europa pensam uniformizar as condições de trabalho para todos os participantes do Mercado Comum Eu-

ropeu. Isso incluiria jornada de trabalho, licenças, salário-mínimo, previdência, etc. Mas, de concreto, nada foi até o momento (Agosto de 1996) aprovado, sendo a Inglaterra um forte foco de resistência contra a padronização do trabalho.

2. Como corolário dessa posição, os países avançados forçam a Organização Mundial do Comércio a adotar barreiras contra os países que mantêm sua força de trabalho em condições inferiores ao do Primeiro Mundo. Com isso, procura-se introduzir na guerra comercial um elemento de pseudo-humanismo cujas consequências práticas são as de bloquear a exportação dos países do Terceiro Mundo, em especial, da Ásia onde persistem situações desumanas como é o caso do trabalho infantil, do trabalho escravo, das longas jornadas e baixa remuneração.

O Brasil certamente seria atingido pelas eventuais represálias no campo do "**dumping social**" embora, no que tange ao trabalho infantil, sensíveis avanços foram registrados nos últimos dois anos. Por exemplo, as montadoras de automóveis, em especial a General Motors e a Ford do Brasil, tomaram a iniciativa de recusar peças e acessórios fabricados por crianças em situação ilegal.

3. No campo da macro-regulamentação estão as convenções internacionais da OIT. O organismo foi criado numa época de fortes disparidades e tratamento desumano dos trabalhadores da Europa e demais regiões do mundo. Durante muito tempo (1940-80) fez sentido a aprovação de standards mínimos de alcance mundial no campo trabalhista. Hoje em dia, porém, os mercados são altamente diferenciados; a competição é entre as empresas; o mundo pede flexibilidade - o que dificulta à OIT na sua tarefa de impor normas gerais. Standards mundiais nesse terreno estão se tornando cada vez mais difíceis de serem definidos e implementados - com exceção dos que se referem ao trabalho infantil e às liberdades dos sindicatos e à higiene e segurança do trabalho.

No Brasil, decidiu-se ratificar e implementar a Convenção 158 da OIT que exige justificativa razoável no caso de demissões sem justa causa.

Quando se junta esta restrição com a certeza de que a razoabilidade das justificativas será objeto de sentença da Justiça do Trabalho, não há dúvida de ter-se criado aí um forte foco de enrijecimento das relações do trabalho. O fechamento da porta de saída significará o fechamento da porta de entrada com fortes reflexos sobre o emprego e desemprego.

4. A negociação direta vem sendo praticada a contento depois da implantação do Plano Real. Até Julho de 1996, o Plano manteve um resquício de indexação. As categorias foram recebendo o resíduo da inflação, nas suas datas-base. Mas à partir daquela data, todos os resíduos haviam sido "zerados" e as negociações deixaram de ter parâmetro de reposição de inflação passada.

Embora não concretizada, a proposta do Ministro Francisco Fausto do Tribunal Superior do Trabalho deve ser interpretada como uma tentativa de re-indexação salarial. Segundo suas declarações à imprensa, o eminente ministro se mostrou disposto a adotar um mecanismo atribuído à lei francesa (Adicional de Vida Cara) segundo o qual os salários passariam a receber abonos automáticos em função da elevação do custo de vida (Pinheiro, 1996).

A proposta não prosperou. Mas, o tema não morreu. Muitos ministros e juízes do trabalho não se conformam com a inexistência de um parâmetro indicador do aumento do custo de vida para facilitar o seu julgamento nos casos de impasses coletivos

no campo salarial. Isso reflete também a longa tradição de indexação que, ao longo do tempo, mostrou-se redutora do salário real.

5. No campo das contramarchas, uma mudança na lei do seguro de desemprego (em 1994) mudou o panorama por completo à partir de 1995. O acesso que era restrito às pessoas que haviam trabalhado, no mínimo, 15 meses passou a ser liberado para quem trabalhou apenas 6 meses. O tempo máximo do seguro-desemprego passou de 4 para 5 meses, recebendo-se de 1 a 3 salários mínimos. No período, o salário mínimo aumentou; o rendimento médio também subiu. Consequências: os candidatos aumentaram em 17% e as despesas com o seguro desemprego aumentaram 47%.

No segundo semestre de 1996, os prazos foram novamente ampliados - desta vez de forma temporária, até o final do ano. Assim, o recebimento do seguro-desemprego foi estendido de 5 para 7 meses.

A demanda por seguro-desemprego aumenta na aceleração econômica e diminui na desaceleração. Tudo indica que ela é estimulada pela possibilidade de se levantar o FGTS e tentar outro emprego. Só deveria receber seguro quem está de fato tentando arranjar outro emprego. O aumento da informalidade reduz a receita das contribuições para os seguro.

6. A Senadora Benedita da Silva, acreditando na força da legislação, conseguiu aprovar no plenário do Senado Federal um projeto de lei que eleva o nível de proteção legal das empregadas domésticas ao introduzir mais três encargos obrigatórios: FGTS, seguro-desemprego e vale transporte.

7. No campo das contra-marchas deve-se citar ainda a multiplicação de Normas Regulamentadoras na área de higiene e segurança do trabalho que, no fundo, acabam onerando o custo do fator trabalho pela imposição de médicos em tempo integral, equipamentos, uniformes, proteções ambientais etc. (NRs 7, 8 e 18) e enrijecendo as negociações.

8. No mesmo campo tem destaque a proposta da CUT para aumentar o emprego. Dentre outras medidas, a central propõe a aprovação das seguintes leis no campo trabalhista: (1) que assegure a redução da jornada semanal para 40 horas, sem redução de salário; (2) que proíba o uso de horas extras, a não ser em casos de extrema necessidade definidas em negociação entre empresas e sindicatos; (3) que faça cumprir a Convenção 158 que proíbe a dispensa imotivada sem justificção; (4) que amplia para 12 meses o período de pagamento do seguro-desemprego; (5) que aumenta o valor do salário pago durante o seguro-desemprego; (6) que obriga as empresas a pagar cursos profissionais para o trabalhador demitido (CUT, 1996).

9. No âmbito das negociações, a Volkswagen do Brasil marchou no sentido inverso da maioria dos acordos realizados em 1996, negociando com seus empregados horistas (via sindicato) a eliminação do Descanso Semanal Remunerado e incorporando-o no salário como no caso dos mensalistas (Olmos, 1996).

Com essa medida, o valor da hora trabalhada aumentou de forma que a falta em serviço sofrerá um desconto (apenas do dia faltado) na base de uma remuneração maior. Quem faltar perde mais, assim como quem faz hora extra ganha mais. No mesmo acordo foi negociado a redução da jornada de trabalho, sem redução de salário.

## Conclusão

O Brasil desenvolveu ao longo de várias décadas um imenso cipoal de leis e sentenças trabalhistas como tentativa de organizar o mercado de trabalho, evitar e resolver os conflitos entre as partes. Depois de todo esse esforço verifica-se que, no que tange à organização, o poder desse aparato legal está cada vez menor pois hoje é de quase 60% a parcela da força de trabalho que está fora da proteção legal - no mercado informal.

No que tange à prevenção e resolução de conflitos verifica-se um crescimento contínuo das desavenças entre as partes e do número de ações trabalhistas. Atualmente, os tribunais de trabalho possuem mais de 2,2 milhões de processos em andamento sendo pequena a sua capacidade de prevenir os conflitos. Os processo que darão entrada hoje nos tribunais são exatamente iguais aos que deram entrada ontem e há dez anos atrás. A capacidade inibidora do conflito nessa área é nula. Ao contrário, está provado que o nosso sistema de resolução de impasses através da Justiça do Trabalho constitui um eficiente estímulo ao conflito entre as partes (Pastore e Zylberstajn, 1988).

Mas, esse quadro está mudando. As mudanças são ainda muito lentas. A maior parte dos avanços vem se dando no campo da realidade e a minoria por força de ações dos poderes públicos, conforme se relatou acima.

Todavia, é no campo da legislação e da justiça que estão os maiores entraves. É nesse campo que se impõem as mudanças de maior profundidade, em especial, dos artigos 7º, 8º e 9º da Constituição Federal.

Neste terreno, porém, o país está parado. Ninguém se atreve a detonar as tão necessárias mudanças constitucionais. A desculpa é sempre a mesma: "O momento político não é oportuno. Elas são impopulares".

Mas, quando será oportuno? Nunca! Pois sempre haverá forças políticas interessadas em combater mudanças impopulares e, com isso, capitalizar no mercado de votos. Por isso, as mudanças da Constituição dificilmente virão de cima para baixo. Elas acontecerão depois que o mercado declarar a sua total e completa obsolescência em face dos acertos realizados diretamente entre as partes interessadas.

Nesse sentido, o Brasil não será diferente dos outros países. Nos casos em que as mudanças se deram pela via democrática, a flexibilização da legislação trabalhista foi a última de uma longa série de liberalizações. A trajetória, em geral, se inicia com a reforma administrativa, passa para a tributária e fiscal, para depois entrar no campo social - previdência e trabalho.

As forças de mercado continuarão operando, é claro. Com a abertura da economia elas se tornarão cada vez mais fortes. Os custos de transação estão se modificando. Já não é mais possível continuar com tantos monopólios na área trabalhista tais como o monopólio sindical no campo da negociação e o monopólio da Justiça do Trabalho no campo da resolução de conflitos.

Se, no passado era cômodo e justificável empurrar todo o conflito para fora da empresa, no futuro eles terão de ser tratados, cada vez mais, na própria empresa. A tendência para a participação deverá aumentar. A busca da negociação forçará uma redução

da legislação. As novas formas de resolução de conflito concorrerão com a Justiça do Trabalho.

Por isso, os dados acima registrados podem ser interpretados como o prelúdio de grandes mudanças. Isso não significa que elas acontecerão da noite para o dia. Mas, o Brasil surpreende. O processo poderá ser acelerado por força da intensa concorrência internacional e da crescente pressão interna por melhores condições de trabalho.

## Bibliografia

Aith, Marcio (1995)

"A Realidade muda Relações do Trabalho", in **Gazeta Mercantil**, 13-11-95.

Alemão (1996)

"Força Sindical Rachou", in **Estado de S. Paulo**, 12/02/96 (Declaração de Enilson Moura 'Alemão' - Secretário Geral da Força Sindical).

Amadeo, Eduard J. (1996)

"Emprego, Salários Reais e a Relação Salário-Câmbio", in **Gazeta Mercantil**, 11-05-96.

Barelli, Suzana (1996)

"PNBE quer Redução de Encargo" in **Folha de S. Paulo**, 15/02/96.

Becker, Gary (1996)

"Why Europe is Drowning in Joblessness", in **Business Week**, 08-04-96.

Braga, Isabel (1996)

"Presidente quer Exame de Cláusulas do Acordo", **Estado de S. Paulo**, 14-02-96.

Buchan, David (1996)

"Chirac quer Ampliar Reformas", in **Gazeta Mercantil**, 14-01-96 (tradução do Financial Times).

Cacciamali, Maria Cristina (1995)

"Mercado de Trabalho Brasileiro nos Anos 90: Menos Empregos, Mais Políticas Públicas" São Paulo: FIPE (mimeo).

Cacciamali, Maria Cristina (1996)

"Oferta de Emprego Cresce menos do que o PIB", in **O Estado de S. Paulo**, 11-02-96.

Camargo, José Marcio (1996)

"Negociando Impostos", **O Estado de S. Paulo**, 01-03-96.

Caruso, Luiz Antonio e Valéria Pero (1995)

"Trajetórias Intersetoriais dos Trabalhadores desligados da Indústria", CIET (Centro Internacional para a Educação, Trabalho e Transferência de Tecnologia, SENAI/UNESCO), Rio de Janeiro.

CUT (1996)

"Propostas para a Geração de Empregos", São Paulo: Central Única dos Trabalhadores.

Department of Labor (1996)

**Job Creation and Employment Opportunities: The United States Labor Market**, Washington.

Egan, Timothy (1996)  
"Trabalho Temporário Atrai Empresas e Profissionais", in **O Estado de S. Paulo**, 17-05-96 (tradução do New York Times).

Eich, Neri Vitor (1996)  
"Acordo já é Bombardeado na Justiça", **O Estado de S. Paulo**, 11/02/96.

Emerick, Shirley (1996a)  
"Governo Quer Facilitar Contratação Rural", in **Folha de S. Paulo**, 31-03-96.

Emerick, Shirley (1996b)  
"Acordo Acaba com Greve até Ano 2000", in **Folha de S. Paulo**, 08-05-96.

Estado (1996a)  
"Editorial - Precedente Altamente Perigoso", **O Estado de S. Paulo**, 14/02/96.

Estado (1996b)  
"Editorial - Solução Pior que a Crise", **O Estado de S. Paulo**, 18/02/96.

Freeman, Richard (1995)  
"If It's Monday, We Must be In..." in **Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations**, Número Especial, 1995.

Galazi, Jô (1996)  
"Adesão a Setor Informal é Expontânea", in **O Estado de S. Paulo**, 01-07-96.

Hashimoto, Masanori (1989)  
**The Japanese Labor Market**, Kalamazoo: The Upjohn Institute.

Houseman, Susan N. (1995)  
"Job Growth and the Quality of Jobs in the U. S. Economy" in **Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations**, Número Especial, 1995.

Koretz, Gene (1996)  
"U.S. Labor Gets Flexible", in **Business Week**, 15-01-96.

Lindemann, Michael (1996)  
"Os Salários dos Alemães", in **Gazeta Mercantil**, 14-01-96 (tradução do Financial Times).

Macedo, Roberto (1996)  
"O Acordo em Desacordo com Leis Inadequadas", **O Estado de S. Paulo**, 15/02/96.

Magano, Octavio Bueno (1996)  
"Governo tem de Mudar a Lei", **Folha de S. Paulo**, 10/02/96.

Magnavita, Mônica (1996)  
"Brasil Precisa Investir 20% do PIB para Crescer", in **O Estado de S. Paulo**, 01-07-96.

Mandel, Michael J. (1996)  
"The Job Market Isn't really in the Dumps", in **Business Week**, 19-06-95.

Marsden, David (1995)  
"Deregulation or Cooperation? - The Future of Europe's Labour Markets" in **Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations**, Número Especial, 1995.

Mendonça Filho (1996)  
"Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1724/96", Brasília: Câmara dos Deputados.

Meredith, Robyn (1996)  
"New Blood for the Big Three's Plants", **The New York Times**, 21-04-96.

Ministério do Trabalho (1996a)  
"Plano Nacional de Educação Profissional", Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.

Ministério do Trabalho (1996b)  
"Educação Profissional - Um Projeto de Desenvolvimento Sustentado", Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.

MTb/IPEA (1996)  
**Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, Brasília: MTb, Ano 1, nº 1.

Mota, Paulo (1995)  
"Negócio da China chega ao Sertão do Nordeste", in **Folha de S. Paulo**, 31-12-95.

Nascimento, Amaury Mascaro (1996)  
"Advogados Prevêem que Justiça Condenará Acordo", **O Estado de S. Paulo**, 13/02/96.

Olmos, Marli (1996)  
"Volks Extingue Descando Semanal Remunerado", **O Estado de S. Paulo**, 14-02-96.

Pastore, José (1993)  
**Flexibilização dos Mercados de Trabalho e Contratação Coletiva**, São Paulo: Editora LTr.

Pastore, José (1994)  
**Encargos Sociais no Brasil e no Exterior**, Brasília: SEBRAE.

Pastore, José e Hélio Zylberstajn (1998)  
**A Administração do Conflito Trabalhista no Brasil**, São Paulo: Educação IPE-USP>

Pinheiro, Liliana (1996)  
"Proposta do TST re-indexa Salários", in **O Estado de S. Paulo**, 19/08/96

Pinheiro, Liliana e Tânia Monteiro (1996)  
"FH Apóia Acordo que Reduz Encargos Sociais", in **O Estado de S. Paulo**, 10/02/96.

Pochamann, Márcio (1996)  
"Oferta de Emprego Cresce Menos do que o PIB", in **O Estado de S. Paulo**, 11-02-96 (citado por Denise Neumann).

Prais, S. J. (1995)

**Productivity, Education and Training: An International Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press.

Presidência da República (1996)

**O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos**, Brasília: Presidência da República.

Ramos, Saulo (1996)

"Só a Lei Reduz Encargos Sociais", in **Folha de S. Paulo**, 12/02/96.

Rosa, Ana Cristina (1996)

"Covas Pretende Elevar Produtividade", in **O Estado de S. Paulo**, 01-05-96.

Scholz, Cley (1996)

"Crise corta 25% dos Trabalhadores Temporários", in **O Estado de S. Paulo**, 25-06-96.

Silva, Paulo Pereira (1996)

"O Emprego Pede Passagem", in **O Estado de S. Paulo**, 10-02-96.

Thurow, Lester (1996)

**The Future of Capitalism**, New York: McMillan.

Vicentinho (1996)

"Vicentinho Critica Proposta", in **O Estado de S. Paulo**, 13/02/96.

World Bank (1995)

**Workers in an Integrating World**, Washington: The World Bank.

World Bank (1996a)

"Brazil: The 'Custo Brazil' since 1990-92", Washington (mimeo).

World Bank (1996b)

"Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin America and Caribbean Countries", Washington (mimeo)

O CONVÍVIO

# **O Convívio entre dois Mundos: Emprego e Trabalho**

**José Pastore**

Universidade de São Paulo

Permitam-se começar com uma pergunta óbvia que demanda uma resposta complexa: É a realidade que deve se ajustar à lei ou é a lei que deve se ajustar à realidade?

O mercado de trabalho, como se sabe, passa por uma revolução dramática. No mundo inteiro as leis estão sendo desafiadas a evoluir tão depressa quanto as mudanças nos métodos de produzir e vender. Quando demoram para mudar, elas acabam gerando sérias desigualdades.

Não há a menor dúvida de que uma expressiva parte da precariedade registrada no mercado de trabalho do Brasil se deve à falta de leis realistas e à sobrevida de leis inadequadas.

### **As Grandes Mudanças do Mercado de Trabalho**

Apesar das enormes diferenças existentes entre os países, as mudanças no mercado de trabalho estão seguindo a mesma trajetória. Os dados do IBGE e do Ministério do Trabalho para o Brasil, da OCDE e EUROSTAT para a Europa, Bureau of Labor Statistics para os Estados Unidos e Canadá, Japan Institute of Labor para o Japão, Ásia e Oceania, do BID para a América Latina e da OIT para o mundo, permitem visualizar dez indicadores praticamente universais dessas tendências:

**1. O Encolhimento do Mundo do Emprego e a Expansão do Mundo do Trabalho** - A revolução tecnológica, a globalização da economia e a reestruturação dos modos de produzir e vender estão provocando um rápido encolhimento do mundo do emprego, e uma forte expansão do mundo do trabalho, em especial, do trabalho independente. No Brasil, há 57% da força de trabalho na informalidade. A metade tem vínculo empregatício; a outra, é povoada pelas mais variadas formas de trabalho independente.

**2. A Convivência dos dois Mundos como Vasos Comunicantes** - A realidade do mercado de trabalho atual impede que grande parte das pessoas passem, de forma definitiva, do mundo do trabalho para o mundo do emprego. Hoje em dia, é cada vez mais comum, o caso de pessoas que ziguezagueiam entre o mundo do emprego e o mundo do trabalho. Devido à inflexibilidade das leis atuais, elas são fadadas a viver, ora protegidas, ora desprotegidas. As leis existentes ignoram que a dinâmica do mundo do trabalho é muito mais acentuada do que no mundo do emprego.

**3. A Impotência das Leis do Emprego para Proteger o Mundo do Trabalho** - É enorme a quantidade de brasileiros que trabalham por conta própria, por tarefa e por projeto (que têm começo, meio e fim). A maioria está na informalidade por falta de lei que possa acomodar a sua vida às peculiaridades do trabalho existente, uma vez que o velho emprego fixo, em tempo integral, com salário fixo e durante toda a carreira está ficando cada vez mais para trás.

**4. A Interpenetração dos Setores e as Transformações das Profissões e Modos de Trabalhar** - Assisti-se no mundo inteiro uma mesclagem dos setores produtivos. Muitas indústrias realizam serviços da mesma maneira que lojas produzem bens outrora industriais. Com isso, vão se fundindo os segmentos do mercado de trabalho, tradicionalmente subdividido em agricultura, indústria, comércio e serviços. A composição da força de trabalho vai se modificando. Algumas profissões morrem, outras nascem e a

maioria se transforma. No novo mercado de trabalho, passam a ser fundamentais a versatilidade, a competência e a conduta social adequada.

**5. As Mudanças nos Sistemas de Negociação Coletiva** - O mundo inteiro assiste a uma profunda mudança no papel da negociação coletiva centralizada. Para atender as necessidades de uma produção descentralizada e individualizada – quase sob medida – e às mudanças nas profissões e formas de trabalhar, as negociações trabalhistas se deslocam do nível nacional para o regional e, deste, para o das empresas.

**6. O Ressurgimento da Negociação Individual** - Mas, as mudanças vão mais longe. Em muitos casos, a própria negociação coletiva passa a ser substituída pela negociação individual. É isso o que acontece com trabalhadores autônomos, subcontratados, terceirizados, os que trabalham por tarefa e por projeto, etc. – que, aliás, estão se tornando maioria no mercado de trabalho.

**7. A Erosão das Leis e dos Contratos Abrangentes** - A centralidade da lei e dos contratos como fundamento da ordem social mostra sinais de erosão. Muitos juristas, políticos e dirigentes sindicais continuam considerando a lei e os contratos coletivos como centrais. Mas isso não diminui em nada a sua obsolescência. A maioria das proteções trabalhistas do mundo do emprego sofre de grave fadiga institucional. E pouco ajudam na proteção do mundo do trabalho.

**8. A Encruzilhada dos Sindicatos** - Os sindicatos, que nasceram em um outro tempo e que apreenderam a trabalhar no mundo do emprego, estão sendo desafiados a sobreviver e contribuir no mundo do trabalho. É uma mudança profunda. Poucos sabem como fazer essa travessia, considerando-se, ainda, que ela vem cercada de desemprego, de desconcentração do operariado industrial e do aumento da participação da mulher no mercado de trabalho. Com raras exceções, a filiação sindical e a saúde financeira dos sindicatos despencam no mundo inteiro. O mundo tem assistido a morte *de facto* de muitos sindicatos. No Brasil, a mortandade sindical só não é maior porque as entidades têm a sua receita garantida por uma lei que dispensa a opinião e a vontade do contribuinte e o bom desempenho dos sindicatos.

**9. A Reação dos Sindicatos Sobreviventes** - Mas muitos sindicatos estão respondendo positivamente às mudanças do mercado de trabalho. As pesquisas mostram que as entidades sobreviventes, envolvem-se cada vez mais com educação, treinamento e sistemas de seguridade social. Ademais, vários sindicatos já perceberam a importância de participarem ativamente na reformulação das atuais instituições trabalhistas e providenciárias. Está em formação uma nova ideologia sobre o papel e o destino dos sindicatos.

**10. O Abalo na Questão da Isonomia** - No novo mercado de trabalho, no qual a produção é cada vez mais individualizada e descentralizada, e as atividades são intermitentes e focadas em tarefas e projetos, diminui de importância os critérios de isonomia entre os trabalhadores. Não há a menor razão, hoje em dia, para se acreditar que a produtividade de um trabalhador seja exatamente igual a de seu companheiro de trabalho se ambos têm competências diferentes. Não tem o menor cabimento, nos dias atuais, fixar por lei, o valor dos salários ou dos pisos salariais das diferentes profissões. No mundo inteiro, reduz-se o peso do salário fixo e aumenta o peso da remuneração variável, do pagamento por tarefa e por projeto, dos prêmios de produtividade, da participação nos lucros, e

benefícios relacionados à qualidade e bom atendimento dos clientes. As formas de remunerar vão se tornando uma verdadeira constelação de procedimentos. Fica cada vez mais para trás a rigidez salarial e a centralidade do salário como forma de remuneração do trabalho humano.

### **Os Efeitos Colaterais das Mudanças Econômicas**

Essas são, em linhas gerais, as grandes tendências dos mercados de trabalho das sociedades contemporâneas. Para uma boa parte das sociedades, essas mudanças têm ocorrido no meio de muita prosperidade. Para outras, elas ocorrem no meio do retrocesso econômico.

Mas, nos dois casos, as mudanças estão deixando como seqüelas inúmeros problemas de segunda geração, que precisam ser equacionados. Os efeitos colaterais no campo social têm sido dramáticos. Ora falta trabalho para quem precisa trabalhar. Ora falta proteção para quem consegue trabalhar.

É claro que, como seres humanos e racionais, preferimos uma vida marcada pela estabilidade, previsibilidade e acesso certo às formas convencionais de proteção na hora do desemprego, da doença, da velhice e da viuvez.

Mas as instituições de proteção atuais foram criadas na Europa nos anos dourados quando o crescimento era forte, o emprego era o modo de trabalhar dominante e a composição demográfica da população era favorável.

Naquele tempo, um grande grupo de pessoas empregadas sustentava um pequeno grupo de pessoas desempregadas. Um grande grupo de pessoas saudáveis mantinha um pequeno grupo de pessoas doentes. Um grande grupo de pessoas jovens financiava a aposentadoria de um pequeno grupo de pessoas idosas.

Hoje tudo mudou. Um grupo bem menor de pessoas empregadas passou a ser demandado a sustentar um enorme grupo de pessoas desempregadas. Um grupo relativamente pequeno de pessoas saudáveis tem de arcar com as despesas de um grupo colossal de pessoas doentes. Um grupo declinante de pessoas jovens está ficando com a responsabilidade de financiar a aposentadoria de um grupo explosivo de pessoas idosas.

A capacidade das atuais instituições trabalhistas e providenciárias realizarem a necessária proteção ficou severamente abalada. As receitas dos Estados diminuíram na hora em que eram mais necessárias. Os governos tornaram-se impotentes para manter os compromissos estabelecidos em um contexto de emprego fixo, em tempo integral, de base contínua, e de salário fixo.

O Brasil e o mundo têm de criar novas instituições. Instituições essas que sejam capazes de manter um mínimo de proteção em uma sociedade que exige um máximo de flexibilização. De nada adianta gritar “parem o mundo porque eu quero descer”. Os ponteiros do relógio não voltarão para trás. A tentativa de se transferir a maior parte das pessoas do mundo do trabalho para o mundo do emprego é irrealista.

Não há outra saída. Temos de criar novas instituições de proteção social.

As políticas econômicas das últimas décadas buscaram garantir o crescimento através do controle rigoroso da inflação, a redução dos déficits públicos, a liberalização do comércio internacional, os investimentos em tecnologia e a elevação da

eficiência produtiva. Tudo indica que essas políticas vão continuar e que as reformas pró-mercado avançarão ainda mais nas próximas décadas.

Tudo indica também que as décadas serão marcadas prosperidade econômica – o que será alegremente comemorado pelos seres humanos. Mas eles lamentarão, na mesma época, a escalada da intranquilidade.

O novo século começa com esse enorme desafio, ou seja, o de combinar prosperidade com tranquilidade, o de demonstrar que a competição global é compatível com a coesão social.

A redução das receitas das atuais instituições de proteção social, dificilmente poderá ser compensada através de mecanismos que subvertam o objetivo das políticas de contração.

A realidade tem sido cruel. O Estado reduz a sua capacidade de proteger. As empresas se despem das responsabilidades de amparar seus empregados ou limitam os benefícios a um núcleo central de profissionais cada vez menor ou passam a utilizar o trabalho de quem não mais pertence aos seus quadros.

O Estado e a empresa se retiram e os trabalhadores ficam no ar. É como a sociedade dissesse: agora o problema é de vocês. Cuidem da sua proteção. É um jogo perigoso porque a frustração e a incerteza são os mais eficazes detratores da coesão social.

Temos de reconhecer. Vivemos uma fase de grave impotência política. Nas suas reações espasmódicas, o Estado [ainda] tenta passar muitas de suas obrigações para as empresas através de medidas legais e referentes ao mundo do emprego. As empresas reagem, e o mundo do emprego se encolhe ainda mais.

### **Os Traços Básicos das Novas Instituições do Trabalho**

O mundo está pedindo instituições portáteis, que acompanham as pessoas nos seus ciclos de vida e no zig-zag entre os dois mundos.

As redes de proteção social atual têm severos limites para realizar essa tarefa mesmo porque a maioria está “quebrada”, não dando conta, nem mesmo, de atender o mundo do emprego.

A criação de novas instituições de proteção é urgente também para a manutenção da coesão social. Pelo fato dos seres humanos valorizarem a segurança e a previsibilidade, eles estão sempre prontos a aderir à sociedade que oferece instituições que desempenham bem essas funções. Ao se verem desamparados, eles se tornam inseguros e frustrados, o que compromete, severamente a coesão social.

É ilusório esperar que a globalização e o mercado gerem automaticamente instituições capazes de resolver esses problemas. Competirá aos seres humanos e às organizações construir as novas instituições.

Nessa empreitada, porém, há um sério perigo. Os desprotegidos, via de regra, constituem grupos de pouco poder de pressão. Por isso, as mudanças institucionais, quando realizadas, tendem a atender os compromissos anteriormente assumidos com grupos de forte poder de pressão, dentre eles, as corporações e os sindicatos.

No caso do Brasil, as poucas mudanças realizadas no campo trabalhista atrelaram o destino dos excluídos à vontade dos incluídos e aos respectivos representantes dos grupos de pressão. Resultado: elas ajudaram muito pouco os que mais precisavam delas.

Nesse terreno, há uma guerra surda entre os incluídos e os excluídos. Surda, porque os excluídos não têm voz, não têm liderança, estão desarmados, e, nem chegam a se aperceber da maldade que os incluídos preparam para eles.

Os incluídos, municiados com argumentos e dados, com franco acesso às autoridades, e com lideranças bem articuladas, acabam afastando sistematicamente as mudanças que poderiam trazer para o mundo dos incluídos uma boa parte dos excluídos.

Nessa guerra, os governos tornam-se cada vez menos capazes de atender os que mais necessitam da sua ajuda, enquanto as transferências e proteções destinadas às corporações permanecem intactas.

No caso do Brasil, por exemplo, todos sabem que os grandes beneficiados da previdência social são as minorias das classes médias e os que recebem aposentadorias com base no último salário-integral (servidores públicos), e que os grandes prejudicados são a esmagadora maioria de pobres de baixa renda e os que estão no mercado informal.

Ocorre que essa brutalidade é garantida pelos dispositivos constitucionais que os grupos privilegiados tiveram sucesso ao inseri-los na Carta Magna em 1988. Quanto menor era a proteção requerida, maiores foram as pressões para tornar os mecanismos de apoio mais generosos, atendendo, assim, os que menos precisavam deles.

Não há a menor dúvida de que a principal fonte de desigualdade social do Brasil atual está na Constituição Federal e nas várias leis trabalhistas e providenciárias que foram feitas – e continuam sendo feitas - para atender os interesses de grupos corporativistas.

O atual quadro legal que sustenta os mecanismos de proteção social no Brasil não oferece firmeza para apoiar os que mais precisam, tudo indicando que, no futuro, esse hiato será maior de nada for feito agora.

Na busca de instituições portáteis, tudo indica que os trabalhadores do futuro, gradualmente, embutirão no preço do seu trabalho os recursos necessários para fazer contribuições diretas a fundos e sistemas de seguros individuais e coletivos para, com eles, enfrentar as horas de incerteza na doença, desemprego e na velhice.

Mas, para os mais pobres, será inevitável ao governo, complementar as contribuições individuais. Isso exigirá um novo cálculo tributário de modo a se gerar “over-heads” para se manter as proteções básicas dos desprotegidos, enquanto continuarem como tal.

O desenho da transição do sistema convencional para o sistema novo é ainda uma grande incógnita. Nos países que compreenderam melhor a necessidade dessas mudanças, expandem-se os sistemas de seguros privados.

Nos países que insistem em evitar o problema, explodem as finanças públicas e, no desespero, os governos aumentam cada vez mais os impostos e procuram enquadrar a realidade através da ação dos tribunais. Eles não se deram conta que os

problema está com a obsolescência das instituições de proteção atuais que, como vimos, foram construídas para um outro mundo – o mundo do emprego – que garantia suas receitas através dos vínculos empregatícios.

O grande desafio é o de saber se teremos de construir instituições separadas para o mundo do trabalho ou se devemos aperfeiçoar as existentes para que possam cobrir o mundo do emprego e do trabalho.

Tendo a considerar mais viável a segunda alternativa mesmo porque, ao longo da história, o mais comum sempre as instituições se sucederem, guardando parte do passado e introduzindo elementos do futuro.

Noto uma certa lógica, por exemplo, nas várias denominações que teve o Ministério do Trabalho no Brasil. O órgão foi criado em 1930 como “Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”<sup>18</sup>, com o propósito de garantir a paz social onde o capitalismo começava a ser gestado – nas cidades – que, na época, eram povoadas por desordens de sindicalistas anarquistas.

A busca da paz social urbana se manteve como objetivo central até os anos 60. Em 1960, o órgão teve o seu nome mudado para “Ministério do Trabalho e Previdência Social”<sup>19</sup>. As instituições providenciárias foram criadas na Europa nos anos 50, todas elas atreladas e financiadas por recursos decorrentes da relação de vínculo de emprego. Como, no Brasil, os vínculos de emprego eram fiscalizados pelo Ministério do Trabalho, nada mais lógico do que ligar, como vasos comunicantes, o trabalho e a previdência.

Em 1974, vislumbrando-se a crise da previdência social, houve separação dos dois organismos. O ministério passou a ser denominado simplesmente “Ministério do Trabalho”. Em 1990, voltou-se ao Ministério do Trabalho e Previdência Social”<sup>20</sup>. Agora, no final da década de 90, o órgão tem o seu nome novamente modificado para Ministério do Trabalho e do Emprego<sup>21</sup>.

Parece ter havido um reconhecimento de que o século XXI será aberto com a urgente necessidade de se construir instituições capazes de proteger o mundo do trabalho e o mundo do emprego.

A sociedade moderna está pedindo as ações dos Poderes Públicos para os dois mundos mas, de modo muito particular para o mundo do trabalho, ainda desamparado.

Qual será o papel do Ministério do Trabalho e do Emprego, então? Deverá o órgão liderar um movimento de criação de instituições inteiramente novas para o mundo do

---

<sup>18</sup>

Decreto 19.433, de 26/11/30, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, assumindo a pasta o Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor.

<sup>19</sup>

Lei no. 3.782, de 22/07/60

<sup>20</sup>

Pela lei no. 6.036, de 01/05/74. O órgão passou a ser denominado Ministério do Trabalho. Pela lei 8.020, de 12/04/90, o órgão voltou a ser Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Pela lei 8.422, de 13/05/92 o órgão passou a ser denominado Ministério do Trabalho e da Administração Federal.

<sup>21</sup>

Medida Provisória 1.799, de 01/01/99.

trabalho? Ou apresentar inovações da legislação atual para que ela possa cobrir, de maneira flexível, o mundo do emprego e o mundo do trabalho?

Esta é uma questão complexa. Gostaria de ter uma resposta segura. Tenho apenas uma inclinação, aliás, já relatada, e que se baseia na análise das mudanças institucionais ao longo da história. Nas sociedades contemporâneas, as mudanças institucionais ocorrem, com raras exceções, através de um processo evolutivo, sem destruição das antigas, e atendendo as necessidades dos novos tempos. Nesse processo, as novas instituições não são inteiramente iguais ou diferentes das antigas. Elas guardam partes do passado e introduzem inovações no território do futuro.

Deixo esta sugestão para a apreciação mais avalizada dos competentes especialistas que participam deste Seminário.