

## **A Reforma do Sistema de Relações de Trabalho e suas Implicações para o Sindicalismo Brasileiro\***

Marco Antonio de Oliveira\*\*

Perdura até hoje no Brasil um sistema corporativo de relações de trabalho, cuja montagem e consolidação, como se sabe, remonta à década de trinta. A partir dessa época, nosso país começou a experimentar um rápido crescimento industrial e urbano, passou por vários momentos de ruptura institucional, redemocratizou-se e atualmente enfrenta novos problemas associados à tentativa de ajuste e de retomada do crescimento com base no receiturário neoliberal, mas o aparato institucional que regula as relações de trabalho praticamente não sofreu alterações, pelos menos até a promulgação da Constituição de 1988. Consolidou-se ao longo do tempo um sistema de relações de trabalho fortemente vinculado ao direito individual do trabalho, com sindicatos controlados pelo Estado, pouco espaço para o desenvolvimento da negociação coletiva, e o cerceamento do direito de greve. Nesse sistema, a maioria dos conflitos trabalhistas continua a ser resolvida pela Justiça do Trabalho e todas as instituições inerentes às relações de trabalho estão em plena consonância com as restrições à prática da negociação coletiva.

A grande incidência de normas estatais em lugar dos instrumentos de regulação autônoma constitui, portanto, uma característica básica das relações de trabalho no Brasil. Apesar das mudanças que ocorreram nos últimos anos, nosso sistema de relações de trabalho ainda continua a se fundamentar num conjunto de regras de cunho estatal, com grande intervenção legislativa, pouca negociação coletiva e baixa capacidade de generalização de seus efeitos para um maior número de trabalhadores. A rigor, as relações de trabalho eram e continuam a ser amplamente regulamentadas, mas sempre foi possível dispor de inúmeras válvulas de escape para conferir um certo grau de flexibilidade<sup>1</sup> às relações de trabalho, condição que não se alterou mesmo depois da

---

\* Este texto é uma versão revista e ampliada de outro trabalho realizado em parceria com José Dari Krein, com base nos resultados parciais da Linha 2 (Sistemas de Relações de Trabalho e Negociações Coletivas) do projeto de pesquisa e formação técnica sobre Emprego e Desenvolvimento Tecnológico – CNP/CESIT/DIEESE.

\*\* Sociólogo, pesquisador do CESIT/IE/UNICAMP e doutorando em economia social e do trabalho pelo IE/UNICAMP.

<sup>1</sup> Exemplos disso, são a contratação sem registro em carteira; a grande liberdade empresarial para demitir e contratar; a relativa margem de manipulação da jornada e do processo de trabalho; a ausência de obstáculos a uma maior mobilidade funcional do trabalhador na empresa; e a possibilidade de promover formas de trabalho polivalente, tanto de modo natural, por meio do estímulo à ascensão profissional, como forçado, por meio da constante ameaça de demissão. Esse grau de flexibilidade foi ampliado à época do regime militar, com a criação do FGTS, a restrição do direito de greve, a centralização da

promulgação da Constituição de 1988. O novo texto constitucional acabou preservando o cerne da legislação sindical corporativa. Foram suprimidas as formas de intervenção direta do Estado nos assuntos internos dos sindicatos e reconheceu-se formalmente a liberdade sindical, mas manteve-se a unicidade, as contribuições obrigatórias e o poder normativo da Justiça do Trabalho, resultando daí um “sistema híbrido” (Rodrigues, 1991). A legislação relativa à representação e negociação coletivas e ao direito de greve tornou-se menos coercitiva da prática sindical, havendo assim uma relativa autonomização dos sindicatos, sem que isso representasse o fim do sistema corporativo ou a adoção de um regime de liberdade sindical.

Tal ambigüidade refletiu, na verdade, as pressões exercidas durante o Congresso Constituinte por várias organizações patronais e de trabalhadores, que procuraram conciliar o preceito genérico da liberdade e autonomia, entendido apenas como o fim da intervenção do Estado na vida sindical, com as vantagens típicas do sistema corporativo, especialmente o monopólio da representação, expresso na unicidade sindical, e o monopólio da arrecadação, expresso na sobrevivência e ampliação das formas de contribuição sindical obrigatória<sup>2</sup>. Mesmo os setores que sempre lutaram pelo fim do corporativismo não opuseram grandes resistências a esse arranjo, que propiciou a acomodação das entidades do sistema confederativo e das centrais sindicais em formação, assim como o desmembramento de sindicatos e a criação de novas organizações, processo que acabou redundando da proliferação e fragmentação dos sindicatos.

Em que pese seus acertos<sup>3</sup>, a Constituição de 1988 não lançou as bases de um novo sistema de relações de trabalho. O que houve, de fato, foi a eliminação das formas mais explícitas de interferência do poder público na atividade sindical, como o poder de intervenção ministerial na vida política e no funcionamento administrativo dos sindicatos. As mudanças introduzidas enfraqueceram, no entanto, o papel regulatório do Ministério do Trabalho, ao mesmo tempo que a Justiça do Trabalho foi se

---

política salarial, e a regulamentação do trabalho temporário, que chegaram a ser consideradas uma antecipação no Brasil das reformas trabalhistas de neoliberal (Barbosa de Oliveira, 1994).

<sup>2</sup>A redação ambígua do texto constitucional não só tornou possível a sobrevivência do imposto sindical, como abriu espaço para a criação da contribuição confederativa, além de continuar permitindo a vigência da contribuição assistencial e da taxa associativa.

<sup>3</sup>Além da ampliação dos direitos sociais, uma das grandes novidades da Constituição de 1988 é a inserção do capítulo dos “Direitos Sociais” no título dedicado aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, ao lado dos “Direitos Individuais e Coletivos”. A tradição constitucional brasileira remetia os direitos dos trabalhadores ao capítulo da Ordem Econômica e Social, indicando uma clara sujeição dos temas sociais à ordem econômica.

transformando no fórum natural para dirimir as disputas e dúvidas de interpretação sobre a organização sindical, o recolhimento das contribuições obrigatórias, o exercício do direito de greve e a negociação coletiva, o que suscitou interpretações contraditórias em virtude da ausência de regulamentação dos novos dispositivos legais. O resultado disso é a vigência de um arcabouço legal que, a despeito de representar uma garantia jurídica, protege cada vez menos os trabalhadores, limita a abrangência da negociação coletiva e reprime e desqualifica o direito de greve.

O que está em pauta, desde a promulgação da Constituição de 1988, é justamente a revisão desses preceitos, quer por iniciativa dos trabalhadores, movidos pelo desejo de ampliar os instrumentos de representação e contratação coletivas, quer por vontade das entidades empresariais, que, amparadas nas iniciativas reformadoras do poder público, têm cada vez mais procurado suprimir a legislação sobre direitos individuais ou reduzir o máximo possível a proteção nesse âmbito, mantendo ou alterando o direito coletivo para restringir ainda mais a negociação coletiva e o direito de greve. Várias são as formulações nesse sentido, que vão das propostas de reforma global do sistema corporativo com base na adoção de um regime de plena liberdade sindical, passando pela reforma pontual desse sistema apenas como uma forma de preservar seus fundamentos básicos, até a flexibilização e desregulamentação pura e simples das relações de trabalho.

O ponto de partida desse debate foi a proposta de implantação do contrato coletivo de trabalho, apresentada por alguns sindicatos ligados à CUT, cujo objetivo era oferecer uma alternativa global ao sistema corporativo, com base na adoção de um regime de liberdade sindical, visando alterar a estrutura legal que regula a organização sindical, o direito de greve, as leis do trabalho, a solução de conflitos individuais e coletivos, o relacionamento entre empregados e empregadores, as formas de representação coletiva e o papel do Estado nas relações de trabalho. Essa proposta veio a público a partir das resoluções do I Congresso dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, realizado em 1984, mas foi apenas em 1988 que o Departamento Metalúrgico Estadual da CUT apresentou uma pauta de reivindicações à FIESP, na qual expressava claramente os seus objetivos. Rapidamente, ela foi incorporada pela CUT Nacional, servindo de base para formulação de um projeto mais detalhado de “reforma democrática do sistema de relações de trabalho”.

Contudo, dada a relativa ignorância sobre o tema, a discussão sobre esse assunto passou a girar em torno da figura jurídica do contrato coletivo, relegando-se a um segundo plano os demais aspectos definidores do sistema de relações de trabalho, sem os quais a proposta da CUT não teria a menor efetividade. Essa tendência foi reforçada quando, depois de um período de rejeição explícita pela maioria das representações empresariais e das organizações sindicais ligadas ao sistema confederativo, surgiram no início desta década novas propostas que concebiam o contrato coletivo de trabalho como o centro das mudanças nas relações de trabalho, independentemente da estrutura jurídica necessária para sua regulação. De um lado, ganharam força as tentativas empresariais de deslocar o debate para o plano da flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho. De outro, tiveram lugar táticas defensivas por parte da maioria das organizações patronais e de trabalhadores atreladas ao sistema confederativo. Outro problema foi a associação do contrato coletivo à idéia de pacto social, que estava em pauta naquele momento da vida nacional e que gerou mais confusão, reforçando as resistências à implantação de um sistema de representação e contratação coletivas com base na liberdade sindical.

Mesmo assim, a novidade representada pela proposta da CUT contribuiu para que outras organizações, como a FORÇA SINDICAL e o PNBE, também se lançassem ao debate. Como era previsível, a incorporação do contrato coletivo de trabalho por outros atores sociais ampliou muito a polêmica sobre o assunto. A disposição dos empregadores em intervir no debate levou, inclusive, algumas lideranças sindicais contrárias à reforma do sistema corporativo a defenderem mais enfaticamente a sua preservação, admitindo apenas agregar o contrato coletivo ao sistema vigente. A coincidência de alguns pontos entre as propostas defendidas por uma parcela do empresariado e do movimento sindical fez com que as resistências veladas se transformassem em críticas abertas por parte daqueles que questionavam a necessidade de reforma do sistema de relações do trabalho.

Em resumo, o ponto de partida do debate recente sobre as mudanças nas relações de trabalho foi a proposta de Contrato Coletivo de Trabalho da CUT, que, na verdade, trazia implícita a idéia de uma mudança de todo o sistema de relações de trabalho. No entanto, a evolução do debate criou uma nova situação nova, na qual o contrato coletivo tornou-se um tema de domínio público, deixando de ser um fator de diferenciação entre as posições de empresários e trabalhadores e trazendo para o centro do debate novas e

complexas questões. Se num primeiro momento, a CUT assumiu a liderança do debate sobre a reforma trabalhista e procurou encaminhá-la no sentido da democratização das relações do trabalho, em pouco tempo a expressão contrato coletivo passou a encerrar outros significados, deslocando-se o foco das atenções para a flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho. Essas divergências de concepção logo seriam explicitadas, tornando evidente a existência de um falso consenso sobre a modernização das relações de trabalho no Brasil.

### ***As Propostas de Reforma do Sistema de Relações de Trabalho***

As posições dos atores sociais envolvidos nesse debate começaram a se tornar mais claras com a realização em 1992 do “Fórum Capital e Trabalho”, promovido pelo Instituto de Estudos Avançados da USP, e do “Fórum Nacional de Debate sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil”, realizado em 1993 sob a coordenação do Ministério do Trabalho. O primeiro teve alcance mais restrito, reunindo basicamente lideranças nacionais sediadas em São Paulo, além de sofrer um esvaziamento em sua fase final, o que acabou se refletindo no documento de conclusão do Fórum e no tímido alcance político de suas conclusões. O segundo teve maior representatividade<sup>4</sup>, e ainda que o aparente consenso de suas conclusões finais<sup>5</sup> não

---

<sup>4</sup>O Fórum Nacional foi composto por 11 representantes de entidades empresariais, 11 de trabalhadores e 11 de diferentes órgãos do Estado e da sociedade civil, que definiram o regimento interno contendo o objetivo, estrutura e pauta do debate. O Fórum reuniu-se semanalmente no Rio de Janeiro entre os dias 22 de setembro e 10 de dezembro de 1993. Os encontros envolveram reuniões preparatórias e, em seguida, um debate dos atores em torno da pauta, transmitido para os auditórios da Embratel de 55 cidades de todo o país. Além das reuniões do Rio de Janeiro, os trabalhos do Fórum Nacional foram complementados pela realização de cinco Fóruns Regionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), coordenados pelas Delegacias Regionais do Trabalho.

<sup>5</sup>Houve um grande consenso sobre os seguintes pontos: a necessidade de negociação entre as partes sem a interferência compulsória de terceiros, inclusive no setor público; a necessidade de espaços para o exercício na negociação de formas alternativas e de aplicação de normas sem a desregulamentação do direito e a necessidade de manutenção da competência da Justiça do Trabalho para julgamento dos dissídios coletivos de natureza jurídica; a necessidade de que os conflitos e dissídios coletivos de natureza econômica somente sejam examinados pela Justiça do Trabalho mediante provocação das partes de comum acordo, sendo a decisão proferida de caráter irrecorrível; a necessidade de que as normas coletiva permaneçam em vigor até que as posteriores as renovem, alterem ou suprimam, a necessidade de que a competência da Justiça do Trabalho no julgamento de conflitos de natureza jurídica também se estenda ao setor público; a necessidade de adoção dos princípios de plena liberdade sindical e direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho; a necessidade de adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes com o necessário aparelhamento do Ministério do Trabalho, no sentido de estimular e sustentar o efeito da livre negociação e o conseqüente compromisso com a aplicação do objetivo negociado; a necessidade de um período de transição entre o sistema atual e o modelo moderno e democrático de relações de trabalho que se pretende construir. Esse aparente consenso logo se desfez quando se discutiu o mérito das mudanças pretendidas e dos vários aspectos que elas envolvem, relacionados a liberdade sindical; representação no local de trabalho; contribuições sindicais; estrutura, níveis e formas de negociação coletiva; vigência de instrumentos normativos;

tenha se traduzido em resultados práticos, essa iniciativa obrigou os atores sociais a explicitarem publicamente suas posições. O Fórum da USP, como ficou conhecido, pretendia estimular o debate entre empresários e trabalhadores em torno não só da reforma trabalhista, mas de outros temas da reforma constitucional, como a reforma tributária e previdenciária. O Fórum Nacional, realizado durante o governo interino de Itamar Franco, sob a gestão de Walter Borelli no Ministério do Trabalho, elegeu como tema exclusivo as relações de trabalho. Em ambos os casos, o alvo prioritário era a reforma constitucional, prevista pela própria Constituição de 1988 para ser realizada cinco anos após a sua promulgação. Independentemente dos resultados alcançados, a análise dos documentos apresentados nesses fóruns permite identificar três linhas básicas de formulação sobre a reforma do sistema de relações de trabalho<sup>6</sup>

A defesa de uma *reforma global* constitui o marco a partir do qual podemos classificar as formulações apresentadas pela CUT, FORÇA SINDICAL, PNBE e SINFAVEA. Pelo menos até o final de 1993, havia um consenso entre essas organizações sobre a necessidade de pôr fim ao sistema corporativo e de promover a democratização das relações do trabalho, a partir da adoção de um regime de liberdades sindicais e de direitos coletivos, que constituísse uma alternativa global às regras trabalhistas em vigor no país. Essas propostas visavam, fundamentalmente, promover uma reorientação do papel do Estado nas relações de trabalho, sem prescindir de novas formas de regulação pública, da existência de direitos trabalhistas básicos e de uma legislação de sustento à liberdade sindical. Elas vieram a público antes mesmo da realização do Fórum Nacional.

As formulações do PNBE, apresentadas pela primeira vez em 1992, e da FORÇA SINDICAL, surgidas em 1993, foram motivadas em grande parte pela necessidade de resposta à iniciativa da CUT, datada de 1988, e não escaparam à sua influência, mesmo porque ela vinha até então pautando o debate sobre o tema. A FORÇA SINDICAL, criada em 1991, procurou rapidamente superar sua falta de propostas, de forma a poder rivalizar também nesse âmbito com sua principal adversária

---

soluções de conflitos individuais e coletivos; direito de greve e *lockout*; leis do trabalho; servidores públicos e trabalhadores rurais; papel do Estado nas relações de trabalho; e transição de sistemas.

<sup>6</sup> Em virtude dos limites deste artigo, não é possível apresentar aqui uma análise detalhada das diferentes propostas dos atores sociais de reforma do sistema de relações de trabalho. Ver, nesse sentido, Oliveira, M. A. de e Siqueira Neto, J. F. *Contrato Coletivo de Trabalho: possibilidades e obstáculos à*

e se apresentar como a face moderna e confiável do sindicalismo brasileiro. Para o PNBE, não se tratava apenas de travar um diálogo com os trabalhadores visando a modernização das relações de trabalho, mas também da disputa com as lideranças empresariais reunidas no sistema confederativo. No caso do SINFAVEA, a incorporação ao debate ocorreu por meio das atividades da Câmara Setorial do Complexo Automotivo, realizada a partir de 1991, durante a qual os trabalhadores e empresários do setor decidiram, dentro da chamada “agenda do futuro”, criar um grupo de trabalho para discutir o contrato coletivo<sup>7</sup>.

As divergências de fundo, mascaradas por essa confluência em torno da idéia genérica de reforma do sistema corporativo, iriam se tornar mais claras a realização do Fórum da USP e do Fórum Nacional. Mesmo assim, os pontos comuns entre essas propostas pareciam muito mais relevantes do que os problemas e divergências existentes. Todos concordavam com o fim da unicidade, do imposto sindical e do poder normativo da Justiça do Trabalho, defendendo a organização livre em todos os níveis, o pleno direito de greve, o contrato coletivo do plano nacional ao plano local, a mediação e arbitragem, a representação por local de trabalho, a solução paritária dos conflitos individuais no local de trabalho e a solução dos conflitos de direito por intermédio da Justiça de Trabalho. Além disso, recusavam as formas de interferência compulsória do Estado e indicavam a necessidade de revisão do texto constitucional como condição para a transição de um sistema corporativo a um sistema democrático. A CUT e o PNBE admitiam, ainda, o fim dos instrumentos normativos inibidores da livre negociação e a incompatibilidade das leis atuais com a adoção desse novo sistema. Mas apenas a CUT tinha propostas para os servidores públicos e os trabalhadores rurais, em virtude talvez de sua forte presença nesses setores.

Os problemas ou divergências ficavam por conta, respectivamente, das diferentes concepções de organização sindical, da indefinição sobre as demais formas de contribuição sindical e da falta de clareza sobre os mecanismos de mediação e arbitragem. Também não havia clareza ou pleno consenso sobre o regime de liberdade sindical a ser adotado; divergia-se quanto à regulação do direito de greve nos serviços essenciais, sobre o grau de articulação e os níveis de contratação, sobre os mecanismos

---

democratização das relações de trabalho no Brasil, In Oliveira, C.A. e Mattoso J.E.L. Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado? São Paulo, Scritta, 1996.

de mediação e arbitragem, e sobre as formas de representação no local de trabalho; e as formulações relativas às soluções dos conflitos individuais também eram genéricas ou imprecisas. Mesmo no caso das propostas comuns entre a CUT e o PNBE, havia uma nítida divergência quanto à prevalência ou não do resultado da negociação sobre a lei, além de uma certa indefinição sobre quais seriam as normas mais compatíveis com um sistema democrático de relações de trabalho. As demais propostas da CUT para os servidores e rurais revelavam-se, por sua vez, bastante vagas, limitando-se à retificação de algumas convenções internacionais da OIT.

De qualquer forma, essas foram as propostas que mais avançaram no sentido de uma revisão do conjunto dos institutos legais que integram o sistema de relações de trabalho, mesmo porque se tratava de promover uma reformulação completa do sistema corporativo. E ainda que fossem gritantes as lacunas, imprecisões e divergências de interpretação, não havia dúvida quanto à proximidade de intenções entre esses atores sociais, o que pelo menos naquele momento ensejava a possibilidade de uma articulação em torno de uma proposta de reforma democrática do sistema de relações de trabalho. Esse frágil e momentâneo consenso logo iria se desfazer, evidenciando as dificuldades da CUT em manter sua liderança, coesionar e ampliar o campo dos adeptos de uma reforma global. A baixa representatividade do PNBE (além da absorção de suas principais lideranças pela FIESP) e a adesão progressiva da FORÇA SINDICAL às propostas de flexibilização e desregulamentação também iriam contribuir para o enfraquecimento dessa proposta, tornando mais difícil o caminho da democratização das relações de trabalho.

Já a proposta de *desregulamentação* preconizava a valorização exclusiva das negociações coletivas, independentemente de mudanças no aparato institucional. As entidades que se identificavam com essa linha de formulação eram a FIESP-CIESP, a CNI, a CNA, a CNC, a ABRH e a FENABAN, além de outras representações setoriais. O objetivo desses setores era incrementar a negociação livre e direta sem o recurso a uma legislação de sustento; alterar o padrão de relações de trabalho a partir da prevalência do pactuado sobre a lei; e promover a flexibilização dos direitos trabalhista; e fomentar a liberdade sindical com base na correlação de forças entre os atores sociais. Tratava-se, na verdade, de uma clara recusa a qualquer forma de institucionalização de

---

<sup>7</sup>Ver, nesse sentido, “A Experiência das Câmaras Setoriais: democratizando a política econômica”, de Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, in “Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século”, Ed. Scrita, São Paulo, 1994.



caráter generalizador e homogeneizador das relações de trabalho, valorizando-se, ao contrário, as negociações por empresa e as mudanças nos setores mais dinâmicos da economia como fator de indução à mudança nas relações de trabalho.

O que se queria evitar era qualquer tipo de regulamentação que ultrapassasse limites mínimos, atribuindo-se às leis apenas um papel subsidiário às negociações por empresa. Nesse caso, os pontos de convergência eram bem maiores do que as eventuais divergências. Mas, excetuando a FIESP-CIESP, as posições defendidas pelas demais entidades caracterizavam-se por uma grande precariedade ou pela ausência de formulação sobre temas importantes, como, por exemplo, a organização sindical e o direito de greve. A ausência de propostas sobre a organização sindical revelava, em certa medida, a preocupação dessas entidades em manter o sistema confederativo como base da representação patronal. Além disso, quase todas as propostas apresentadas eram muito genéricas ou imprecisas, o que de certa forma se explicava pela própria natureza das propostas defendidas por esses setores. Mas, mesmo que eles não defendessem um amplo reordenamento jurídico-institucional, estava implícita em suas posições a desregulamentação das questões relativas à liberdade sindical, à negociação coletiva, ao direito de greve e às leis do trabalho.

Já a proposta de *reforma parcial* se definia, antes de tudo, pela negação de qualquer alternativa global ao sistema vigente e reunia a maioria das entidades de empregados e empregadores atreladas ao sistema confederativo: a CGT-Central, a CGT-Confederação, a CNTI, a CNTM, a CNTC, a CNT e a CONTAG. Essas entidades rechaçavam o fim da unicidade, das contribuições compulsórias, do poder normativo da Justiça do Trabalho, dos juízes classistas, e do próprio sistema confederativo, assim como as leis constitucionais e infraconstitucionais que regulam as relações de trabalho. Qualquer crítica ao sistema corporativo era entendida como a negação do Direito do Trabalho e apenas se admitiam mudanças que visassem o aperfeiçoamento do sistema corporativo.

Nesse sentido, o contrato coletivo deveria ser apenas mais uma instância de negociação, de nível superior, figurando ao lado dos acordos e convenções coletivas. Da mesma forma, os mecanismos de mediação e arbitragem deveriam se juntar ao poder normativo da Justiça do Trabalho, e os mecanismos de tutela estatal deveriam ser melhorados para tornar mais eficazes a representação e a negociação. Isso significava uma recusa declarada a um regime de liberdade sindical com base nas convenções

internacionais da OIT e a reiteração do papel tradicional do Estado nas relações de trabalho;

Como podemos ver, as propostas de reforma do sistema de relações do trabalho reveladas nesses fóruns encerravam objetivos muito distintos, ora figurando como sinônimo de um sistema abrangente de contratação coletiva articulada, ora como uma proposta de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho, ora ainda como uma mera estratégia de preservação com pequenos reparos do sistema corporativo. Enquanto os defensores da reforma global investiam na contratação articulada como base para um novo sistema de relações do trabalho, os adeptos da flexibilização e desregulamentação enfatizavam que a reforma do sistema deveria se pautar pela modernização produtiva e pela busca de maior competitividade, orientando-se prioritariamente para os locais de trabalho. Por sua vez, os defensores da reforma parcial limitavam-se a resistir a qualquer mudança que colocasse em risco o sistema corporativo.

Além disso, as divergências no interior de cada uma dessas três vertentes eram expressivas, bem mais no primeiro caso, pois a reforma global envolvia a revisão de praticamente todos os institutos legais, ao passo que as demais propostas orientavam-se no sentido do simples dismantelamento do sistema vigente, sem a preocupação em promover novos mecanismos de democratização das relações de trabalho, ou da sua defesa integral. Isso dava a exata medida da fragilidade dos consensos existentes e das dificuldades envolvidas ao se tentar promover uma solução negociada para a reforma do sistema de relações de trabalho – o grande objetivo que presidiu a realização tanto do Fórum Capital e Trabalho, promovido pela IEA-USP, quanto do Fórum Nacional de Debate sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, promovido pelo Ministério do Trabalho.

Esse debate se interrompeu, porém, precisamente no momento em que começaram a ter lugar as primeiras iniciativas governamentais de mudança efetiva da legislação do trabalho. Se a idéia da reforma do sistema corporativo foi, a princípio, impulsionada pelos setores mais dinâmicos do movimento sindical, preocupados em apresentar uma alternativa que fortalecesse o papel dos sindicatos na regulação do mercado de trabalho, a partir do governo FHC ganharam maior importância as teses favoráveis à flexibilização e desregulamentação, defendidas sobretudo pelas principais entidades empresariais do país. Progressivamente as organizações sindicais, que já

vinham perdendo a capacidade de pautar o debate em torno da reforma, viram seriamente abalado o seu poder de intervenção nas mudanças que começaram a ser promovidas. Enquanto isso, as posições do empresariado se difundiram largamente e passaram a orientar – primeiro de forma tímida, depois de forma declarada – as principais iniciativas do governo federal na área trabalhista.

Como era de se esperar, o enfrentamento da crise de curto prazo e o esforço de reorganização econômica com base no receituário neoliberal refletiram-se também sobre as questões do mundo do trabalho. Desde o governo Collor, a ênfase na retirada do Estado da economia já vinha presidindo a agenda de reformas econômicas e sociais e condicionando as estratégias de sobrevivência dos setores empresariais em meio a um cenário de crescente incerteza e competitividade, com claros desdobramentos no plano das relações de trabalho. Naquela ocasião, o Poder Executivo procurou, antes de tudo, conduzir o processo de mudança na legislação sindical por meio do envio ao Congresso Nacional de projetos de lei que visavam “promover o controle dos sindicatos (...), pulverizar as negociações coletivas exclusivamente por locais de trabalho, e, em consequência, as representações de trabalhadores, as organizações sindicais, e, por fim, as próprias negociações coletivas de trabalho” (Siqueira Neto, 1994). Contudo, os processos de liberalização comercial, privatização e desregulamentação foram temporariamente bloqueados pelo *impeachment* e perderam seu ímpeto durante o governo interino de Itamar Franco. No âmbito das relações de trabalho, isso se refletiu no esvaziamento dos projetos em tramitação no Poder Legislativo e no fortalecimento momentâneo do debate entre os atores sociais envolvidos com o tema da reforma trabalhista, a partir da realização do Fórum Nacional de Debates sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil.

Mas o governo FHC não só retomou a agenda inaugurada pelo governo Collor, como abandonou o caminho do diálogo institucional na área trabalhista esboçado por Itamar Franco, restabelecendo a prática das medidas unilaterais ou recorrendo ao diálogo em separado com seus interlocutores preferenciais. Mesmo não tendo promovido uma reforma ampla do sistema corporativo, o novo governo passou então a adotar uma série de iniciativas pontuais de alteração da legislação trabalhista, recorrendo na maioria das vezes às medidas provisórias, decretos e portarias. Ou seja, passou a atuar pelas linhas de menor resistência, tratando de introduzir medidas tópicas que não chegaram até agora a alterar os fundamentos do sistema vigente. Tais medidas evidenciam, no entanto, uma tendência clara à desregulamentação dos direitos sociais e

à ampliação do grau de flexibilidade de nosso sistema de relações de trabalho, que, apesar da existência de uma legislação extensa e detalhada, sempre foi relativamente flexível, particularmente no que diz respeito às condições de contratação e demissão e à mobilidade funcional do trabalhador na empresa.

Ao longo do governo FHC, podemos identificar dois momentos que marcaram as iniciativas do Poder Executivo. O primeiro deles esteve diretamente associado à consolidação do Plano Real: tratava-se de subordinar as questões trabalhistas à meta da estabilização econômica e de conter a qualquer custo as pressões do movimento sindical, ampliando no que fosse possível o grau de flexibilidade em termos das condições de contratação, demissão e remuneração do trabalho. O segundo momento teve início no último ano do primeiro mandato de FHC, quando passaram a ser adotadas algumas medidas de enfrentamento do desemprego e se revelou a intenção do governo de encaminhar uma reforma mais ampla do sistema de relações de trabalho, no contexto da campanha à reeleição presidencial e tendo em vista o provável segundo mandato. Em ambos, o sentido da ação governamental é bastante claro: a ampliação do grau de flexibilidade do mercado de trabalho, seja para desestimular demissões e estimular novas contratações, seja para reduzir as alegadas pressões de custos resultantes dos encargos sociais e assim adequar a situação das empresas às novas condições de concorrência interna e externa.

### ***As Primeiras Iniciativas do Governo FHC***

A primeira iniciativa relevante do governo federal foi a edição das MPs 1.053/95 e 1.070/95, que tratavam, respectivamente, da *Desindexação Salarial* e do recurso ao efeito suspensivo nos dissídios coletivos. No primeiro caso, foram suprimidos os mecanismos tradicionais de reajuste salarial e proibiu-se a inclusão nos acordos e convenções de cláusulas de reajuste automático dos salários. No segundo, tornou-se possível a adoção imediata do efeito suspensivo, que permite a uma das partes recorrer da decisão de um tribunal de instância inferior, favorecendo a tendência à uniformização das decisões dos dissídios coletivos de natureza econômica, uma vez que o recurso do efeito suspensivo é apreciado apenas pelo presidente do TST. Ao mesmo tempo, previu-se a implantação da mediação, de forma direta ou via Ministério do Trabalho, desde que haja comum acordo entre as partes. Na prática, essas medidas representaram o fim da política salarial e a introdução da “livre negociação”, condicionada à desindexação salarial, além do enfraquecimento dos instrumentos legais

de negociação coletiva. Isso acabou estimulando reajustes diferenciados entre as categorias mais organizadas e as mais frágeis, provocando assim uma maior diferenciação dos rendimentos entre os trabalhadores, além de uma perda do poder de compra dos salários e de alguns benefícios sociais, dada inclusive a fragilidade dos sindicatos no atual contexto político e econômico (Oliveira e Siqueira Neto, 1998).

A segunda iniciativa, que completa a primeira, foi a utilização que se deu às regras de *Participação dos Trabalhadores nos Lucros ou Resultados das Empresas – PLR*. A partir da seguida reedição da MP 794/1994<sup>8</sup>, as importâncias recebidas à título de participação nos lucros ou resultados foram desvinculadas da remuneração do trabalho, tornando possível a não incorporação do valor da PLR no cálculo de direitos trabalhistas, como férias e 13º salário, e a não incidência destes em contribuições sociais, como o FGTS e a contribuição previdenciária. Isso viabilizou a transferência de recursos das empresas para os seus empregados a um custo mais baixo, ou seja, a substituição das cláusulas de reajustes salariais pelas cláusulas de participação nos lucros ou resultados, com nítidas vantagens para os empregadores (Oliveira e Siqueira Neto, 1998).

Essa medida (hoje, MP 1.769/99) prevê que a Participação nos Lucros e Resultados seja objeto de negociação entre a empresa ou o sindicato patronal e uma comissão de representantes dos trabalhadores ou o sindicato da categoria<sup>9</sup>, cujo resultado deve ser formalizado por meio de acordo coletivo<sup>10</sup>, que fixará os direitos de participação, as condições os mecanismos de aferição da PLR e seus prazos de vigência. Para não substituir completamente a remuneração do trabalho, a periodicidade mínima para os benefícios da PLR deve ser de seis meses. Está previsto também que em caso de frustração da negociação direta, além dos mecanismos tradicionais do direito coletivo, as partes podem recorrer, desde que em comum acordo, à mediação ou à arbitragem pública ou privada<sup>11</sup>. Contudo, não se garante o acesso do sindicato ou da comissão de

---

<sup>8</sup> A MP 794/1994 regulamentou o inciso XI, do art. 7º, da Constituição Federal de 1988 e que garantiu aos trabalhadores “participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração”

<sup>9</sup> A possibilidade da participação do sindicato na negociação da PLR foi introduzida a partir de agosto de 1997, depois que o Supremo Tribunal Federal concedeu uma liminar - em dezembro de 1995 - impetrada pela CNM/CUT, CONTAG e CNQ/CUT (Adin 1.361-1). Até o momento não houve julgamento do mérito dessa liminar. Na última MP ( nº1.769/jun/99) já se prevê a possibilidade da PLR ser negociada por uma comissão de trabalhadores da empresa ou pelo sindicato. Com isso, a MP regulamenta o que está acontecendo na prática, que são as negociações no âmbito da categoria, como no caso dos bancários e dos gráficos de São Paulo.

<sup>10</sup> Esse acordo coletivo deverá ser depositado no Ministério do Trabalho.

<sup>11</sup> A mediação tem o papel de facilitar o acordo entre as partes. A arbitragem tem a função de escolher uma dentre as diversas propostas apresentadas pelas partes, que deverá ser acatada, se esse for o caminho escolhido.

negociação às informações da empresa (faturamento, lucro, venda, projetos, produção, metas, etc) e não se garante, ainda, a estabilidade no emprego aos membros da Comissão de Negociação.

Outra importante iniciativa de FHC, em seu primeiro ano de governo, foi o *Afrouxamento da Fiscalização do Trabalho* por meio da Portaria 865/95, que condiciona a lavratura de auto de infração pelo fiscal do trabalho, nos casos de incompatibilidade entre as cláusulas sobre condições de trabalho pactuadas em acordo ou convenção coletiva e a legislação trabalhista, à consideração prévia do delegado regional do trabalho, sob a justificativa de estimular a negociação coletiva. Ao invés de multar a empresa, os fiscais do trabalho foram instruídos para, ao invés de multar a empresa, comunicar ao Ministério Público do Trabalho quando houver algum conflito entre a legislação e as cláusulas negociadas. É difícil avaliar aqui o resultado disso, mas não há dúvida de que se trata de uma medida que está estimulando o descumprimento das regras fixadas através de negociação coletiva, além de fragilizar ainda mais os órgãos de fiscalização do trabalho.

Em consonância com sua política econômica, o governo promoveu também a *Denúncia da Convenção 158 da OIT*, sobre o término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, ratificada em 5 de janeiro de 1995, e oferecida à Organização Internacional do Trabalho em 20 de novembro de 1996. Considerando a vigência nacional da Convenção 158 – que se processou a partir de 5 de janeiro de 1996 e cuja vigência mínima é de 10 anos –, com o expediente adotado pelo Poder Executivo ela vigorou apenas por 10 meses no Brasil. A Convenção 158 da OIT estabelece normas que limitam o poder absoluto do empregador para efetuar a demissão. Por força de seus dispositivos, tanto a despedida individual quanto a coletiva precisam preencher determinados procedimentos (direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas, envolvimento das autoridades locais) para alcançar a regularidade jurídica. Com essa denúncia, o caminho ficou livre para as despedidas imotivadas, havendo uma tendência à precarização ainda maior das garantias de emprego.<sup>12</sup> Dessa forma, a única legislação do país que poderia restringir o poder absoluto do empregador de demitir não atingiu nem mesmo um ano de vigência formal. Sua denúncia está relacionada com o programa de reformas proposto pelo governo FHC à sociedade brasileira, em pelos três pontos: reforçar a subordinação das negociações coletivas à política de combate à

---

<sup>12</sup> Com o fim da estabilidade ao dez anos de trabalho e a introdução do FGTS, em 1966, não há no Brasil mecanismos que inibam efetivamente a dispensa imotivada.

inflação; preparar o caminho para a quebra da estabilidade dos servidores públicos; e facilitar a demissão de trabalhadores das estatais, em função do programa de privatizações<sup>13</sup>

Esse mesmo espírito parece estar presente no Decreto 2.066/96, por meio do qual o governo cuidou da *Restrição à Atuação Sindical no Setor Público*, limitando o número de dirigentes sindicais nas associações de servidores públicos. Além disso, a partir de uma decisão do TST de não reconhecer o direito de greve aos servidores públicos enquanto este direito não for regulamentado em lei, o Poder Executivo tratou de estabelecer punições para os servidores que participarem de greves e paralisações. O fato é que o governo não tem primado pela negociação com os servidores públicos federais e os trabalhadores em estatais. Nesse sentido, a maneira como se enfrentou a greve dos Petroleiros, em 1995, foi emblemática da postura governamental nos conflitos do trabalho, revelando não só a ausência de disposição para a negociação nas áreas em que o Estado é o empregador, mas também a intenção de se quebrar as resistências do movimento sindical às reformas de caráter privatizante e de fortalecimento dos mecanismos de livre mercado também no campo das relações de trabalho<sup>14</sup>.

Em abril de 1997, com a Medida Provisória 1.906/97, que definiu as *Regras do Salário Mínimo Nacional* de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), o governo tratou ainda de desvincular a correção do mínimo de qualquer índice de reposição da inflação. Ao mesmo tempo, “estabeleceu uma tabela de reajustes para o mínimo previdenciário”, na qual “foi utilizada uma referência que não tem qualquer relação com a reposição salarial ou de custo de vida” (Freitas, 1988). A partir daí, o nível de reajuste do salário mínimo passou a ser definido, no mês de maio de cada ano, sem referência a um índice de comportamento de preços. Além das óbvias implicações dessas medidas no âmbito da Previdência, em que o corte de gasto e a privatização do sistema constituem a preocupação fundamental, ela ainda exerce um efeito indireto sobre o processo de

---

<sup>13</sup> A Emenda Constitucional que trata da Reforma Administrativa (EC 1.905/98) estabelece, ainda, o fim do regime jurídico único e viabiliza a contratação de servidores pelo regime da CLT, que coexistiriam com os estatutários. Com isso, somente os estatutários teriam assegurada a estabilidade. Além disso, a recente Lei Complementar 96/99 fixou os limites de despesa com pessoal para demissão por excesso de despesa, vedando, em caso de se ultrapassar esse limite, aumentos de remuneração, criação de empregos, cargos e comissões, alteração da estrutura de carreira, novas contratações e a concessão de qualquer benefício não previsto constitucionalmente. Isso representa o enrigecimento do princípio da reserva legal, que já prevê que a alteração de qualquer benefício deve ser aprovada por lei. Também a Lei 9.801/99 estabelece critérios de demissão de servidores públicos estáveis, por excesso de despesa, prevendo a demissão primeiramente dos empregados com menor tempo de trabalho, com maior remuneração e com menor idade.

<sup>14</sup> A única exceção foi a greve dos professores e funcionários de universidades federais, em 1998, que teve três meses de duração e que obrigou o governo a buscar uma saída negociada.

negociação coletiva, pois o valor e o reajuste do salário mínimo sempre serviram referência para o estabelecimento dos salários de base dos trabalhadores não organizados em sindicatos, ou até mesmo para a definição dos pisos salariais das categorias organizadas.

No ano seguinte, o Poder Executivo editou a MP 1.620/98, por meio do qual tentou alterar a Lei 8.543/92, sobre política salarial e negociação coletiva, cuidando da chamada *A Ultratividade dos Acordos Coletivos*. Esta Lei, nos seus parágrafos 1º e 2º, estabelece a validade dos acordos coletivos que somente poderiam ser alterados por outro acordo. Na prática, isso significa a ultratividade das cláusulas dos acordos até a sua não modificação por outro acordo coletivo. Em outros termos, a lei altera as restrições estabelecidas pelo princípio da anualidade da data-base. A revogação de seus dois primeiros parágrafos visava estabelecer uma data limite para a validade dos acordos. No entanto, o STF suspendeu temporariamente, em 02/07/98, os efeitos do artigo 19 dessa Medida Provisória, que revogava as normas dos parágrafos 1º e 2º, com a concessão de uma liminar a uma ação de inconstitucionalidade apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Aéreos e Fluviais (Adin 1849). De qualquer forma, essa liminar ainda será julgada pelo plenário do Supremo e a Medida Provisória revela claramente a tentativa do governo de flexibilizar as cláusulas dos acordos coletivos, limitando o seu período de vigência.

Mais uma iniciativa que integra esse primeiro momento é a utilização peculiar da Lei 8.949/94, que viabilizou as *Cooperativas Profissionais*. Ainda que essa Lei não tenha resultado de uma ação do Poder Executivo, ela passou a ser utilizada como um de flexibilização do mercado de trabalho. Aprovada pelo Congresso Nacional, em 1994, a chamada Lei das Cooperativas tinha como objetivo original permitir que certos trabalhadores se organizassem para a prestação de serviços e executassem o trabalho dentro de uma empresa, sem a caracterização de vínculo empregatício. De acordo com a Lei, eles não seriam mais empregados, mas "sócios" de uma cooperativa., e, portanto, não teriam registro em carteira de trabalho, negociação coletiva e direitos trabalhistas, como férias, 13º salário, descanso semanal remunerado e previdência social. Ironicamente, o projeto de lei resultou de uma iniciativa de deputados do PT, respondendo a uma demanda de setores populares que vinham desenvolvendo experiências de organização de cooperativas. A existência de vínculo empregatício entre os cooperados e as cooperativas acabava deturpando o sentido solidário que deveria ter a empreitada, pois quem deixava a cooperativa sempre podia entrar com uma ação



trabalhista, criando para ela sérias dificuldades financeiras. Mas essa lei acabou favorecendo o surgimento de uma série de cooperativas fantasmas ao abrir uma brecha para que as empresas passassem a contratar sem ter que cumprir os encargos sociais. Hoje, há uma controvérsia em relação à utilização generalizada da cooperativa. Em algumas situações, quando se caracteriza o vínculo trabalhista, a Justiça do Trabalho tem determinando o pagamento dos direitos inscritos na lei e na convenção coletiva.

As primeiras iniciativas do governo FHC que refletiram explicitamente a preocupação com o desemprego foram a Lei 9.601/98 e o Decreto 2.490. A opção por uma via de estabilização com base na sobrevalorização cambial, na elevação das taxas de juros e na ampliação da abertura comercial, agravou a situação do mercado de trabalho, ocorrendo um aumento explosivo do desemprego e das formas de ocupação precárias ou informais, em detrimento do emprego formal. O problema do emprego passou, assim, a ocupar o lugar até então reservado à questão salarial na pauta das negociações coletivas, cuja perda relativa de importância deveu-se também à ausência deliberada de política salarial, uma das exigências governamentais para a viabilização do programa de estabilização econômica.

Ao apresentar a proposta do *O Contrato por Prazo Determinado*<sup>15</sup>, inspirada numa iniciativa do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, o principal argumento do Poder Executivo era o combate ao desemprego. O que se pretendia era "ampliar os postos de trabalho, com redução de encargos sociais e custos para as empresas; incluir no mercado formal de trabalho parcela dos trabalhadores que, assalariados sem carteira assinada, não possuem seus direitos trabalhistas assegurados; e estimular a negociação coletiva como um dos pilares mais importantes do processo de modernização das relações trabalhistas" (Ministério do Trabalho, 1998).

Essa lei abriu a possibilidade da empresa contratar trabalhadores por tempo determinado, desde que em acréscimo aos postos de trabalho já existentes, por um período de até 24 meses<sup>16</sup>. Como contrapartida, propôs-se uma redução de custos do trabalho por meio das seguintes medidas: redução dos encargos sociais, com a redução em 50% das contribuições patronais ao Sesi, Senai, Senac, Sesc, Senat, Sebrae, Inbra, Salário-Educação e financiamento do Seguro de Acidentes de Trabalho; redução da contribuição ao FGTS, com a diminuição do valor da alíquota de depósito de 8% para

---

<sup>15</sup> O próprio Ministério do Trabalho afirma que essa lei é uma nova roupagem do que previa a CLT, no seu artigo 443, sobre o contrato por prazo determinado, desde que em situações especiais.

2%, além do não-pagamento pelo empregador da multa de 40% do FGTS na rescisão do contrato de trabalho; redução do preço das horas extras, com a introdução do banco de horas<sup>17</sup>. Limitou-se, também, a utilização da força de trabalho por tempo determinado em 50%, para empresas com até 50 empregados; 35%, para empresas entre 50 e 199 empregados; e 20%, para empresas com mais de duzentos empregados. Além da redução de encargos, as empresas que admitirem pessoal nos termos da lei passarão a ter a preferência no acesso a créditos do BNDES. A introdução da contratação da mão-de-obra por prazo determinado na empresa necessita, porém, ser negociada com o sindicato da respectiva categoria econômica, mas essa exigência se impôs menos pela vontade deliberada do governo e muito mais pela pressão dos sindicatos de trabalhadores.

Essa Lei desvinculou o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados ou das atividades da empresa, generalizando a utilização dessa forma de contratação, mas há sérios problemas e resistências para a sua difusão<sup>18</sup>, como controvérsias sobre a constitucionalidade da lei<sup>19</sup> e o receio das empresas de acumular um passivo trabalhista para o futuro. Há, também, uma oposição de grande parte dos sindicatos a essa medida, pois ela estimula uma maior precarização das relações de trabalho e fomenta uma divisão entre os empregados de uma mesma empresa, com a formação de um grupo de trabalhadores de segunda classe, sem vários direitos trabalhistas. Além disso, essa modalidade de contratação é prevista apenas para as empresas em dia com suas responsabilidades tributárias, o que, no contexto atual, já exclui um grande número de empresas do acesso aos benefícios da lei.

Como ressaltou Edward Amadeo, pouco antes de ocupar o Ministério do Trabalho, “esta proposta não tem qualquer compromisso com a melhoria da qualidade do emprego. Apenas, o trabalhador que poderia estar no setor “informal” (sem encargos

---

<sup>16</sup> Através de uma MP, editada em junho de 1999, o governo ampliou a prazo de benefícios tributários (o conjunto das contribuições sociais) para o empregador, de 18 para 36 meses. Cf. Folha de São Paulo 05/06/1999. Homepage – Dinheiro.

<sup>17</sup> Essa redução das contribuições sociais (Incrá, FGTS, Salário-Educação e Seguro de Acidentes de Trabalho) está, na verdade, fragilizando as políticas públicas que têm sua fonte de financiamento vinculada a essas contribuições, tais como a educação, a seguridade, a reforma agrária e a habitação. Por exemplo: 99,3% da receita do INCRA está vinculada à contribuição proveniente da folha de pagamento. A redução do depósito do FGTS implica uma queda razoável da única fonte de financiamento dos programas públicos de habitação e saneamento à população de baixa renda (Freitas, 1998).

<sup>18</sup> Por enquanto, essa lei não tem obtido sucesso. Segundo o Ministério do trabalho, em 1998, somente 15,8 mil pessoas foram empregadas nesta modalidade de contratação. Folha de São Paulo, 05/06/1999, Homepage - Dinheiro.

e sem custo de demissão) agora passa a ter um emprego 'formal' (sem encargos e sem custo de demissão). Fica, assim, consagrada na lei a segmentação do mercado de trabalho (...). Caso essa medida tivesse conseguido se viabilizar plenamente, o que até agora não ocorreu, os efeitos em termos da precarização e da desigualdade do mercado de trabalho nacional seriam enormes, além de certamente evidenciarem o seu fracasso como medida voltada ao aumento do emprego, como já demonstrou a experiência de vários países europeus e latino-americanos<sup>19</sup>.

A constituição do *Banco de Horas* (via alteração do art. 59 da CLT por meio da Lei 9.601/98, e do Decreto 2.490/98)<sup>21</sup> foi outra medida orientada para uma utilização mais flexível da jornada de trabalho por parte da empresa, tendo em vista muito mais a utilização da mão-de-obra de acordo com os fluxos de produção do que a manutenção do emprego. O Ministério do trabalho, já sob o comando de Edward Amadeo, ressaltava que o objetivo do banco de horas é "flexibilizar a jornada de trabalho", ao criar um "sistema de compensação de horas extras mais flexível, que poderá ser estabelecido através de negociação coletiva entre as empresas e os seus empregados, podendo abranger todas as modalidades de contratação, ou seja, podendo abranger todos os trabalhadores" (Ministério do Trabalho, 1998). Com isso, a jornada poderá ultrapassar as atuais 44 horas semanais sem que o trabalhador receba o pagamento de horas extras, desde que haja compensação destas horas ao longo de um período de 4 meses, que logo depois foi ampliado para um ano<sup>22</sup>.

Ainda que o banco de horas seja objeto da contratação coletiva, devendo necessariamente envolver os sindicatos, a partir da introdução dessa medida a empresa pode passar a controlar o tempo do empregado conforme as suas necessidades de produção: "assim, num momento de pico, a jornada semanal é ampliada (horas normais mais horas suplementares), num momento de refluxo, a jornada semanal é reduzida. A proposta livra a empresa de contratar novos empregados no máximo da produção,

---

<sup>19</sup> A brecha jurídica que permite contestação legal é a diferenciação de rendimentos entre trabalhadores de uma mesma função dentro da empresa. Qualquer trabalhador pode solicitar isonomia nos rendimentos e nos demais direitos trabalhistas por exercer a mesma função de outro trabalhador.

<sup>20</sup> AMADEO, Edward J. *Emprego: não legalizar a precariedade*. Folha de São Paulo, 11-02-96, 2-2.

<sup>21</sup> Antes da aprovação dessa legislação referente à compensação das horas extraordinárias houve acordos por empresas, particularmente em São Bernardo do Campo, que combinavam uma redução anual da jornada com um sistema de compensação, na época batizado de banco de horas. Esses acordos, também, estabelecem limites mínimos e máximos de jornada semanal. O limite máximo, desses acordos no ABC, foi a antiga jornada de trabalho ( 44 horas semanais).

<sup>22</sup>. Na legislação anterior, a compensação deveria acontecer no decorrer da semana. Pela Lei 9.601/98, introduziu-se o banco de horas, prevendo que a compensação acontecesse num período de 4 meses. Mas, a partir de agosto de 1998, o prazo de compensação foi alterado para um ano (MP 1.709/98).

inviabilizando o aumento de postos de trabalho e, no mínimo, mantendo os altos níveis de desemprego” (Freitas, 1998). Além disso, ela afeta negativamente a remuneração do trabalhador, uma vez que as horas extras podem ser pagas com folgas e compensações, no período de até um ano.

Enfim, se observarmos detidamente essas medidas, vemos que, apesar de se tratar de um conjunto de ações pontuais, todas elas têm o mesmo sentido: flexibilizar e desregulamentar direitos e, ao mesmo tempo, pulverizar e enfraquecer ainda mais as negociações coletivas. As medidas que visivelmente atingem direitos adquiridos são aquelas sobre as cooperativas profissionais, o contrato por prazo determinado, o fim do reajuste do salário mínimo com base na inflação, e o afrouxamento da fiscalização sobre o cumprimento dos acordos e convencões coletivas. Essas iniciativas contribuem para uma maior precariedade do mercado de trabalho, ao estimular a formação de duas categorias de trabalhadores: os que têm todos os direitos trabalhistas e os que estão sujeitos a uma relação de trabalho mais precária, situação que ao longo do tempo tende a enfraquecer a posição daquele que atualmente ainda dispõem de alguma proteção legal.

A ênfase conferida à livre negociação a partir dos locais de trabalho constitui um dos objetivos básicos de várias medidas governamentais, posição claramente explicitada nas MPs que acabaram com a política salarial, na utilização da PLR como instrumento substitutivo dos reajustes salariais, na lei sobre banco de horas e no contrato por prazo determinado. Mas esse interesse em fomentar a livre negociação é bastante restrito, uma vez que ela está totalmente subordinada à política de estabilidade econômica, com a proibição de cláusulas de reajuste automático de salários, e inexistem garantias fundamentais para que o sindicato participe ativamente das negociações. Não há, como vimos, garantia de acesso às informações das empresas, garantia legal para o trabalhador organizar-se sindicalmente a partir dos locais de trabalho, e mecanismos que inibam a dispensa imotivada – o que está contribuindo para que o espaço da negociação se desloque para o âmbito da empresa sem que hajam garantias para o pleno exercício da prática sindical.

É clara, portanto, a tendência a uma maior fragilização do poder sindical, quer pela restrição da participação dos sindicatos nas negociações coletivas, quer pelo debilitamento de sua representatividade em virtude dos efeitos de uma maior de flexibilidade na alocação, extensão e remuneração do trabalho, sem contar as conseqüências diretas do aumento do desemprego. Essa fragilização ocorre apesar de o

artigo 8º da Constituição de 1988 estabelecer a obrigatoriedade da presença do sindicato nas negociações coletivas e da existência de algumas medidas (como o contrato por prazo determinado e o banco de horas) cuja efetivação depende do aval do sindicato<sup>23</sup>. É necessário, ainda, destacar outras medidas que representam um claro desestímulo à prática sindical, como a denúncia da convenção 158 da OIT, a limitação do número de dirigentes sindicais no setor público, a participação limitada do sindicato na negociação da PLR, a revisão da ultratividade das cláusulas acordadas, e o veto a uma lei de anistia aos petroleiros<sup>24</sup>. Essa prática vem se disseminando também no âmbito do Poder Judiciário, que tem estabelecido multas altíssimas no caso da continuidade da greve após sentença judicial, além de limitar a arrecadação da taxa confederativa e da taxa assistencial aos não-sócios das entidades sindicais.

Esse conjunto de medidas revela uma clara tentativa de alteração papel do Estado nas relações de trabalho. O Executivo está, na verdade, procurando fortalecer os chamados mecanismos de mercado também no âmbito das relações de trabalho. Isso fica evidente quando se o governo abdica do estabelecimento de uma política salarial e de mecanismo correção do salário mínimo com base na inflação, iniciativas que tendem a estimular uma maior diferenciação salarial entre os ocupados. Como se sabe, a política salarial e particularmente o salário mínimo sempre foram uma referência importante para a determinação da remuneração do trabalho, para a preservação do poder de compra dos salários e para a generalização de certas conquistas às categorias com menor poder de mobilização.

Nesse mesmo sentido, uma das iniciativas que tem tido grande impacto no processo de negociação coletiva é a PLR. Apesar de seu baixo alcance e da timidez de seus resultados<sup>25</sup>, e apesar de se tratar de uma reivindicação histórica do sindicalismo brasileiro, a PLR está contribuindo para flexibilizar ainda mais o padrão de relações de trabalho, principalmente nos seguintes aspectos: a pulverização das negociações no nível da empresa, isto é, os acordos em torno da PLR estão levando à descentralização e

---

<sup>23</sup> É interessante notar que as iniciativas que estão encontrando maiores dificuldades para sua efetivação são aquelas que dependem de negociação com os sindicatos, mas isso se explica menos pela resistência dos sindicatos e muito mais pela incompatibilidade dessas iniciativas com a legislação ordinária e constitucional – o que se aplica também à medida sobre trabalho em tempo parcial.

<sup>24</sup> Num primeiro momento, o governo vetou uma lei, aprovada no Congresso Nacional, que anistiava os petroleiros (demitidos) e seus sindicatos das pesadas multas concedidas pelo TST. Depois, em função da pressão da OIT, que julgou a condução do governo na greve do petroleiros, em maio de 1995, como um atentado à organização sindical, negociou-se uma nova anistia, que ficou restrita ao não-pagamento da multa.

<sup>25</sup> Segundo um estudo do Dieese, sobre a Participação nos Lucros e Resultados, a grande maioria dos acordos de PLR são abonos salariais (Dieese, 1996).

ao deslocamento das negociações do âmbito geral da categoria para o de cada empresa; num processo de negociação centrado na empresa, a pauta patronal tende a se impor na mesa de negociação ao se vincular o valor da PLR às metas de produção, venda, produtividade, assiduidade e introdução de programas de qualidade total; a instituição de um salário variável permite que pelo menos uma parte da remuneração esteja sujeita ao desempenho da empresa, o que tende a tornar a PLR um mecanismo de indução do trabalhador a assumir a responsabilidade direta por metas de competitividade e a se ajustar mais facilmente aos novos métodos de gerenciamento da produção; e o estímulo à formação de uma comissão de negociação por empresa pode abrir caminho, no contexto de uma futura reforma da legislação sindical, para o surgimento de sindicatos de empresa.

### ***O Pacote Trabalhista de 1998***

Considerado, no início do governo, como algo episódico ou como uma decorrência natural do tão decantado processo de globalização da economia brasileira, o agravamento do desemprego, em virtude da orientação imprimida à política econômica, levou o Poder Executivo a buscar algumas saídas para o problema, não só pelo fato de que começava a crescer o insatisfação daqueles que estavam desempregados ou que tinham seus empregos ameaçados, mas também porque se tratava de um ano eleitoral, no qual a questão do emprego tenderia a assumir uma nítida conotação política, mesmo porque “mais empregos” tinha sido uma das promessas de FHC na campanha presidencial de 1994. No entanto, nenhuma dessas novas iniciativas fugiu ou desfigurou o sentido original da intervenção governamental na área trabalhista. Ao contrário, elas tiveram ainda que se adequar às exigências impostas dentro do acordo estabelecido com o FMI.

Por um lado, o problema do desemprego continuou a ser enfrentado com propostas centradas na forma de funcionamento e organização do mercado de trabalho, sendo privilegiadas as medidas que possibilitem uma maior flexibilização do mercado de trabalho, de forma a promover uma adaptação entre o nível de ocupação e a qualidade dessas ocupações e a diminuição dos rendimentos e direitos trabalhistas. Por outro lado, foi divulgado um conjunto de propostas que pretende alterar profundamente o arcabouço institucional das relações de trabalho, entre as quais se destacam o fim da unicidade sindical, das contribuições compulsórias e do poder normativo da Justiça do Trabalho

Esse novo conjunto de medidas e propostas teve lugar entre agosto e novembro de 1998. Em agosto, foi editada a MP sobre trabalho em tempo parcial, e em novembro foi divulgado o chamado Pacote Trabalhista, às vésperas portanto da eleição presidencial e nos marcos da assinatura da Carta de Intenções do Brasil com o FMI.

Eram as seguintes as principais iniciativas propostas:

- a criação de jornada parcial com duração de 1 a 5 horas por dia, dentro de um limite de 25 horas semanais, aplicável a todos os trabalhadores, tornando possível a redução dos salários e demais benefícios dos trabalhadores;
- a ampliação de 4 meses para 1 ano do prazo para que as empresas compensem – com folga ou redução de jornada – as horas extras devidas aos trabalhadores, o que afeta negativamente as remunerações;
- a redução da alíquota do FGTS paga pela empresa de 8% para 2% em troca da garantia de emprego por um prazo determinado, o que transfere para o trabalhador o custo da eventual manutenção do emprego, além de ferir um direito adquirido;
- a suspensão do vínculo empregatício por um período de até 5 meses (concedendo-se 1 bolsa equivalente ao seguro-desemprego financiada pelo FAT), ao final do qual o trabalhador pode ser demitido com o pagamento de 1 mês de salário, o que reduz os custos de demissão, sem que haja nenhuma garantia de emprego;
- a flexibilização da fiscalização sobre as empresas, instituindo-se a prática da advertência, em prejuízo das multas, para infrações consideradas leves – medida que, adotada em nome da redução dos custos das empresas, pode estimular a fraude trabalhista;
- a criação do contrato coletivo de safra, que institucionaliza a precariedade dos trabalhadores rurais temporários e reduz o custo de sua contratação, em meio a um quadro histórico de exclusão social;
- a extinção da unicidade sindical, das contribuições compulsórias, dos juízes classistas e a revisão do poder normativo da Justiça do Trabalho<sup>26</sup> (Oliveira e Siqueira Neto, 1998).

Essas novas propostas vieram reforçar as tendências anteriormente observadas, concentrando-se nas mudanças das relações contratuais. Elas visavam basicamente a redução dos custos do trabalho, por meio da diminuição dos salários e de outros benefícios, e a formulação de supostas alternativas para a preservação do emprego. A

última medida relacionada previa, ainda, a reforma do sistema corporativo, deixando claro o desejo de se ampliar o caminho da negociação direta a partir dos locais de trabalho. Parte dessas propostas, como a redução da alíquota do FGTS e a criação do contrato coletivo de Safra, não chegaram a se traduzir em iniciativas de lei ou em medidas provisórias. Apenas as propostas voltadas às questões do emprego e da redução de custos foram imediatamente promulgadas, entre as quais merecem destaque as MPs sobre trabalho em tempo parcial e suspensão do contrato de trabalho. Já as propostas de reforma do sistema de relações de trabalho resultaram em alguns Projetos de Lei e em uma Proposta de Emenda Constitucional, que, pela sua relevância, serão analisadas separadamente.

A primeira medida concreta foi a edição da MP 1.709/98, que passou a regulamentar o *Trabalho em Tempo Parcial*, prevendo uma jornada de até 25 horas semanais, em que “o regime de tempo parcial será feito mediante opção dos atuais trabalhadores, manifestada perante a empresa ou na contratação de novos empregados”. Nesse caso, o salário e os demais direitos trabalhistas serão determinados com base na duração da jornada semanal de trabalho. Se a pessoa trabalhar 25 horas semanais o seu salário cairá 40% em relação ao integral e as férias e os demais direitos trabalhistas serão proporcionais à jornada de trabalho. Portanto, além da redução do salário, a MP vai de encontro a atual lei de férias, que é hoje um direito constitucional. Nesse caso, o gozo das férias pode ser reduzido a oito dias por ano. Além disso, não há qualquer limitação para a utilização dessa forma de contrato de trabalho e não se prevê a participação dos sindicatos<sup>27</sup> na negociação da jornada parcial, que pode ser introduzida por opção da empresa e da adesão individual do trabalhador.

A Segunda medida foi a edição da MP 1.726/98 (reeditada sob o nº 1.779/99), que prevê a *Suspensão do Contrato de trabalho*, por um período indeterminado<sup>28</sup>, vinculada a um processo de qualificação ou requalificação profissional do trabalhador, desde que negociada entre o sindicato dos trabalhadores e a empresa. As principais medidas que acompanham a suspensão do contrato de trabalho são as seguintes: o trabalhador terá uma “bolsa qualificação” idêntica ao seguro desemprego, durante o período de suspensão do contrato; a empresa fica comprometida a oferecer um curso de qualificação durante esse período; o trabalhador

---

<sup>26</sup> Recentemente, o Senado aprovou, em primeira votação, um projeto de lei que prevê a extinção do vocalato na Justiça do Trabalho, ou seja, o fim da figura do juiz classista.

<sup>27</sup> Em relação à não participação sindical há uma controvérsia jurídica, pois isso estaria ferindo o artigo 8º da CF/88.

<sup>28</sup> Até junho deste ano, a suspensão do contrato, introduzida pela MP 1.726/98, era limitada ao período de 2 a 5 meses.



continuará recebendo o “ticket alimentação”, por meio do Programa de Alimentação do Trabalhador; o trabalhador, caso seja demitido após o término da suspensão do contrato, tem direito a receber as verbas rescisórias e mais a multa de um salário; no caso de demissão, o trabalhador pode se inscrever no seguro-desemprego e receber, pelo menos, mais um mês do seguro; o empregado deve ser requalificado no período em que está suspenso, mas, se retornar ao emprego, volta para a mesma função e com o mesmo salário; e o período de suspensão do contrato não será considerado para efeito de FGTS, 13º salário, férias e aposentadoria.

Obviamente, trata-se de uma medida de caráter emergencial, de difícil implementação, pois até agora não está sendo fácil convencer os sindicatos e trabalhadores a negociarem a suspensão dos contratos de trabalho, dado o pequeno montante do salário-desemprego, cujo valor médio é de aproximadamente R\$ 160,00 (cento e sessenta reais). A opção pela suspensão temporária do contrato poderá, portanto, representar uma enorme perda de rendimentos para o trabalhador. Em segundo lugar, não foi definida até hoje a forma de regulamentação dos cursos de qualificação profissional.

### ***A Reforma Sindical e da Justiça do Trabalho***

As proposições do Poder Executivo para a alteração da legislação ordinária e da Constituição Federal nesse âmbito são indicativas do padrão de regulação das relações e do mercado de trabalho que o governo federal pretende implantar no país. Entre as principais alterações sugeridas, estão a reforma da organização sindical, a criação da contribuição negocial, a regulamentação do direito de greve, a definição das bases de transição para um novo sistema de relações de trabalho, e a revisão do papel da Justiça do Trabalho. Grande parte dessas alterações está reunida no Projeto de Emenda Constitucional (PEC 623), encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, em novembro de 1998.

Em relação à *Organização Sindical*, a PEC 623 propõe a seguinte alteração no artigo 8º da Constituição de 1988: a extinção do conceito de categoria profissional, ou seja, o sindicato irá representar e negociar acordos e convenções somente para os seus associados; o fim do limite territorial mínimo para a constituição de sindicatos; a possibilidade de organização de mais de um sindicato numa mesma base de representação; o fim da exigência de autorização prévia do poder público para a organização de sindicato; a limitação do poder de representação do sindicato apenas a

seus filiados; a garantia de participação dos sindicatos de trabalhadores nas negociações coletivas; a proibição de demissão a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo no caso de falta grave.

Essa proposta representa o fim da unicidade e a instituição de um regime de liberdade sindical, sem contudo prever leis de sustento à livre organização e ao exercício da contratação coletiva, ao mesmo tempo em que restringe o alcance da representação sindical. Há, inclusive, possibilidade de organização sindical por empresa, já que não existe qualquer referência a categorias, ramos profissionais ou organização que tenha uma base geográfica mínima<sup>29</sup>. De acordo com essa proposta, os sindicatos deixariam ainda de representar a categoria ou ramo profissional, para representar exclusivamente os seus associados.

O Poder Executivo apresentou também um Projeto de Lei (PL 3.003/97) que prevê a redução do número de contribuições, com o fim da taxa assistencial e o imposto sindical propriamente dito, mantendo-se a mensalidade dos associados e criando-se a chamada *Contribuição Negocial*. Tal contribuição seria descontada na folha salarial, de acordo com o valor estabelecido em assembléia geral que autorize o sindicato à negociação de acordo ou convenção coletiva. Os trabalhadores poderiam optar pelo seu não recolhimento, mas essa decisão estaria sujeita à aprovação de uma assembléia com quórum mínimo de 10% de trabalhadores, podendo contar com a participação de não sindicalizados. Desde que o acordo, convenção ou sentença normativa estendam-se aos trabalhadores não-sindicalizados, estes seriam obrigados a contribuir da mesma forma que os associados. Ao sindicato, por sua vez, caberia zelar pelos interesses da categoria como um todo, sem qualquer discriminação entre sindicalizados e não-sindicalizados, e qualquer controvérsia em torno do recolhimento da contribuição seria resolvida pela Justiça do Trabalho. Os recursos obtidos seriam distribuídos entre o sindicato, federação e confederação, cabendo aos trabalhadores fixar o percentual destinado aos órgãos superiores, ou estabelecer uma quota à central sindical, a qual o sindicato é filiado. Contudo, o recebimento dessa contribuição estaria sujeito a algumas contrapartidas: à federação caberia a coordenação das negociações, a prestação de serviços jurídicos e a defesa dos direitos individuais dos trabalhadores na Justiça do Trabalho; à

---

<sup>29</sup> . A própria Convenção 87 da OIT, ao defender a liberdade sindical, traz imbutida a possibilidade de uma organização sindical por empresa. O governo FHC, no conjunto de suas medidas e iniciativas, procura criar um arcabouço legal que incentiva uma organização sindical e contratação coletiva mais pulverizada e descentralizada.

confederação, a prestação de assistência junto aos Tribunais Superiores e a assessoria perante os órgãos públicos em que os interesses da categoria sejam objeto de discussão e deliberação.

A adoção dessa medida depende da tramitação no Legislativo e traz implícita algumas mudanças no sistema de representação sindical. Primeiro, ela acaba com a principal fonte de sustentação financeira do sistema confederativo, transferindo aos sindicatos de categoria o poder de determinar as contribuições aos órgãos de nível superior, incluindo as centrais sindicais, ao mesmo tempo em que nada é dito sobre as contribuições destinadas aos sindicatos patronais. Segundo, a intenção de promover a “democratização da assembléia”, estendendo-se o direito de participação aos não-filiados e fixando-se um quórum mínimo de 10%, atenta contra o preceito constitucional da livre organização. Uma vez implantadas, essas medidas provocariam sérias mudanças nas relações entre sindicatos, federações, confederações e centrais. Diante da ausência de regras claras de transição e de um regime de plena liberdade sindical, poderia se abrir uma nova fase de disputas pelo controle da máquina sindical, havendo a tendência a uma maior desorganização do que à reorganização de nosso sistema de relações de trabalho, o que de certa forma já vem ocorrendo desde as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 (Oliveira, 1997).

Já o Projeto de Lei 1.802/96, de autoria do Poder Executivo, pretende acrescentar novos dispositivos à *Lei de Greve* (Lei 7.783/89), que regula o exercício da greve nas atividades essenciais. De acordo com esse Projeto, a responsabilidade integral da greve passa a ser da entidade sindical, o que contraria a Constituição Federal que garante maior autonomia aos trabalhadores na decisão sobre a oportunidade da greve. Hoje, o sindicato é apenas o órgão executor da decisão dos seus representados, pois são os próprios trabalhadores os sujeitos principais da greve. O Projeto estabelece, ainda, multas altíssimas (500 a mil salários mínimos por dia) ao sindicato que não cumprir a decisão judicial sobre a "abusividade da greve": o Judiciário deverá fazer uma análise da situação econômica do sindicato para estabelecer a multa, condicionando a sua revogação ao compromisso de que este não irá realizar uma nova "greve abusiva" por um período de cinco anos. Trata-se de uma proposição que atinge violentamente a organização sindical e o direito coletivo do trabalho.

A PEC 623, no seu artigo 2º, prevê ainda um prazo de 120 dias, após a promulgação da Emenda Constitucional, para o Poder Executivo, depois de realizar consultas e negociações tripartites, encaminhar um projeto de lei sobre as garantias de

organização sindical, de negociação coletiva e de conciliação extrajudicial, ou seja, as regras de *Transição para um Novo Sistema de Relações de Trabalho*. Não há, por enquanto, qualquer explicitação sobre o conteúdo desse artigo, assim como não está clara a forma como o Poder Executivo pretender realizar as consultas tripartites. Prevê-se, também, a prorrogação por um ano da vigência dos acordos coletivos, convenções e sentenças normativas, exceto quando substituídos por novos instrumentos normativos. Também fica assegurada, até a vigência da lei de garantias sindicais, o poder de negociação das atuais entidades sindicais e o seu respectivo patrimônio, até a promulgação da nova lei. E os conflitos em torno do direito de representação serão solucionados pela Justiça do Trabalho, já que as formas de resolução dos conflitos sobre direito sindical serão da alçada do Poder Judiciário trabalhista.

Finalmente, as principais mudanças sobre o *Papel da Justiça de Trabalho*, que aparecem na PEC 623, se referem, em primeiro lugar, à solução dos conflitos coletivos, prevendo a manutenção do poder normativo, mas com algumas mudanças. Entre elas destacam-se as seguintes: o ajuizamento do dissídio coletivo poderá se encaminhado de forma unilateral por uma das partes ou pelo Ministério Público do Trabalho “quando, a juízo da Justiça do Trabalho houver possibilidade de lesão ao interesse público”, sem que haja porém qualquer indicação do constitui “interesse público”; a Justiça do Trabalho poderá constituir-se em árbitro público, desde que solicitada por ambas as partes; a atuação da Justiça do Trabalho no julgamento dos dissídios coletivos deverá se restringir às cláusulas econômicas, e apenas em caráter excepcional poderá estabelecer “normas e condições” de trabalho; e inclui-se, entre outras, a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar os conflitos de direito sindical, tais como a disputa por base de representação, a estabilidade dos dirigentes, etc.

Em relação aos conflitos coletivos de natureza jurídica prevê-se a possibilidade de o sindicato recorrer à Justiça do Trabalho em nome de seus representados. Quanto ao âmbito do direito individual, introduz-se a obrigatoriedade de que a resolução de conflitos pelo judiciário trabalhista seja precedida por uma tentativa extrajudicial de conciliação, “utilizando-se, inclusive, a mediação, conforme dispuser a lei”. Neste sentido, há um Projeto de Lei (PL 4.694/98) do Poder Executivo que dispõe sobre as “Comissões de Conciliação Prévia, segundo o qual toda a empresa com mais de 50 empregados seria obrigada a “eleger” (sem fiscalização e acompanhamento do sindicato) uma comissão de empregados, que funcionaria de forma paritária com os representantes da empresa, para a solução dos conflitos individuais (Crivelli,1999). Se

essa proposta for implementada, alterará substantivamente o papel da Justiça do Trabalho, que perderá a prerrogativa do poder normativo compulsório, ou seja, ela só poderá se manifestar sobre o conflito de interesse se houver solicitação das partes. Nessa nova estrutura jurídica, não está garantida também possibilidade de o sindicato pleitear direitos coletivos na Justiça, a chamada Substituição Processual.

Enfim, as propostas de reforma sindical e de revisão do papel da Justiça do Trabalho dependem ainda de leis, cujo conteúdo e a forma de discussão não foram devidamente explicitados pelo Poder Executivo. A proposta do governo FHC desmonta o atual sistema sem, no entanto, promover uma reforma claramente articulada e de caráter sistêmico, além de prever um período muito exíguo de tempo para a transição de sistemas e de limitar ainda mais o exercício do direito de greve. Considerando-se o conjunto das medidas tomadas nos últimos anos, torna-se evidente que essas propostas não primam pelo compromisso com o futuro do sindicalismo brasileiro e nem com o fortalecimento da democracia no âmbito das relações de trabalho (Crivelli, 1999). Pode-se concluir que o não compromisso com uma ética democrática está justamente no fato de não se privilegiar garantias de ação coletiva, ao mesmo tempo em que se desregulamenta a legislação trabalhista e sindical existente no Brasil. Por isso, as incertezas e os perigos da atual proposta de reforma da legislação sindical estão muito mais nos aspectos que ela omite e desconsidera do que nas formulações e propostas apresentadas.

A análise desse segundo conjunto de medidas revela que o governo federal continua privilegiando a revisão dos aspectos institucionais relacionados com a estruturação e o funcionamento do mercado de trabalho para contornar o problema do emprego, conferindo destaque à alteração das relações contratuais<sup>30</sup>. Por sua vez, as propostas relacionadas com a superação dos elementos centrais do sistema corporativo dependem de aprovação do Legislativo, seja no caso do fim da unicidade e da revisão do poder normativo da Justiça do Trabalho, definidas na PEC, seja no da contribuição negocial, definida em projeto de lei. Como se sabe, para a aprovação de uma emenda constitucional há a necessidade de 3/5 dos votos dos congressistas. O governo federal, em seu primeiro mandato, conseguiu aprovar uma série de reformas constitucionais,

---

<sup>30</sup> A posição do governo, como já foi afirmado, é compartilhada pelo empresariado. Por exemplo, segundo a CNI, “o acirramento da concorrência internacional, a globalização da produção e as profundas mudanças na tecnologia e nos sistemas de gestão obrigam as empresas a buscarem custos unitários do trabalho mais baixos e maior flexibilidade para se adaptarem a um ambiente em permanente mutação” (CNI, 1997)

mas enfrentou sérias dificuldades e teve que se recorrer às barganhas de caráter fisiológico.

Essas dificuldades se ampliaram no segundo mandato, dado o agravamento da crise econômica, a antecipação do jogo sucessório e a complexidade dos temas e interesses envolvidos na agenda da reforma do Estado. Contudo, ainda que não tenham se viabilizado por completo – particularmente as propostas de reforma do sistema de relações –. as medidas anunciadas no final do primeiro mandato de FHC definiram a pauta das discussões e das ações governamentais na área trabalhista para o seu segundo mandato presidencial. As recentes propostas de reforma do Poder Judiciário, que incluem mudanças na Justiça do Trabalho, nada mais fazem do que corroborar essa tendência.<sup>31</sup>,

Além disso, continua a não haver consenso entre os atores sociais diretamente interessados num novo sistema de relações de trabalho. As resistências não se limitam ao campo das organizações de trabalhadores, mas se estendem às organizações patronais, às associações da área do Direito do Trabalho e a diferentes esferas do poder público, como o Judiciário, especialmente a Justiça do Trabalho, e a burocracia do Ministério do Trabalho. Por exemplo, uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) com 223 sindicatos – que representam 25% do universo total dos sindicatos patronais da indústria –, revela que 65,47% preferem a unicidade sindical e as contribuições compulsórias; 94,63% dos sindicatos industriais do país têm como principal fonte de receita a contribuição sindical; 40% deles têm menos de 100 empresas na base e 18% têm mais de mil empresas na base<sup>32</sup>. Acredita-se que a postura e o perfil dos demais sindicatos patronais devem seguir o comportamento do setor industrial, mas com menor expressão política na sociedade.

---

<sup>31</sup> A proposta apresentada pelo relator Aloysio Nunes Ferreira prevê a extinção da Justiça do Trabalho. Com a extinção do TST, os TRTs seriam transformados em varas especializadas que funcionariam no âmbito da Justiça Federal. Devido às divergências entre as principais lideranças da base governista, está sendo proposto um acordo que manteria a Justiça do Trabalho, mas com uma nova estrutura. Assim, o atual TST seria transformado em uma câmara nacional trabalhista, que funcionaria vinculada ao Superior Tribunal de Justiça, com a função de estabelecer jurisprudências e normas sobre questões divergentes nos tribunais de instância inferior. Os TRTs seriam reduzidos a seis, com o mesmo número de tribunais da Justiça Federal. As atuais juntas de Conciliação e Julgamento se tornariam juizados especiais do trabalho. Nesses juizados, os juizes teriam a função de promover a conciliação entre as partes e seriam escolhidos pelas entidades sindicais de classe<sup>31</sup>. Um juiz togado assinaria a sentença da conciliação. Em caso de não haver acordo, a causa seria encaminhada ao juizado especial, em que uma turma de 3 ou 4 juizes togados a julgariam. Nas questões complexas e coletivas, a causa seria julgada pelo Tribunal Regional do Trabalho. Além disso, seria criado um órgão informal de conciliação, mediação e arbitragem para tratar das causas definidas por lei. Fonte: Folha de São Paulo. **Os principais pontos da reforma**, 09/06/1999 p. 1-8

<sup>32</sup>. Cenário Sindical, CNI 1995.

Entre os sindicatos de trabalhadores, as divergências são imensas. As principais posições, em relação a esses temas, podem ser divididas em três grupos: os que têm uma postura relativamente mais favorável às iniciativas governamentais de acabar com os elementos centrais do corporativismo, cujos principais representantes são alguns grandes sindicatos da CUT e da Força Sindical, como os metalúrgicos do ABC e de São Paulo; os que historicamente defendem a unicidade, a contribuição compulsória e do poder normativo como salvaguardas da ação e organização sindical, representado sobretudo pelas organizações diretamente vinculadas ao sistema confederativo; e outro grupo, com maior peso no interior da CUT, que defende a liberdade sindical e a superação do corporativismo, mas que considera esse momento desvantajoso para negociar a reforma do sistema vigente, pois hoje a discussão estaria hegemônica pelas propostas liberalizantes e desregulamentadoras das relações de trabalho<sup>33</sup>.

Ao mesmo tempo, há uma forte pressão dos setores empresariais, absorvida positivamente pelo governo, no sentido de que a reforma do sistema de relações de trabalho contribua para a redução dos custos do trabalho e para gerar um novo compromisso entre capital e trabalho, com negociações e organizações sindicais mais descentralizadas e atuantes no âmbito das empresas. Para o governo FHC, essas medidas devem favorecer o combate ao desemprego, pois se acredita que elas irão estimular esse um novo compromisso, tendo como objetivo a busca de uma maior competitividade e produtividade, o que acabaria por dinamizar o próprio mercado de trabalho e estimular novas contratações.

Tanto para os empresários como para o governo federal, uma das causas do desemprego no Brasil é justamente a excessiva regulamentação do mercado de trabalho. O presidente da República entende que uma saída para enfrentar o desafio do desemprego é “tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, de modo a preservar o número de empregos. Esta flexibilidade deveria possibilitar, por exemplo, que empresas e trabalhadores negociassem livremente um leque tão vasto quanto possível de tópicos, tais como o número de horas extras etc. Deveria também resultar em menores custos para a contratação de trabalhadores”<sup>34</sup>. Em conferência pronunciada no Colégio do México, FHC detalhou melhor essas propostas e voltou a insistir “na diminuição do custo do fator trabalho e nas negociações entre o

---

<sup>33</sup> Uma pesquisa realizada no 5º Congresso Nacional da CUT (Concut), em 1994, revelou que 56% de seus delegados eram contrários à pluralidade sindical.

<sup>34</sup> Folha de São Paulo 28-01-96, 1-8.

capital e o trabalho para a flexibilização das relações trabalhistas, incluindo medidas que dêem maior autonomia aos sindicatos para celebração de contratos coletivos de trabalho”<sup>35</sup>.

### ***Implicações para o Movimento sindical***

Em resumo, o que está em pauta nesse momento – não apenas no Brasil como também em outros países latino-americanos – é a revisão dos dispositivos legais que vão de encontro às metas empresariais de flexibilização das relações de trabalho e que encontram grande ressonância nas iniciativas reformadoras do Poder Executivo. Trata-se, na verdade, de suprimir a legislação sobre direitos individuais ou reduzir a proteção social o máximo possível, mantendo ou alterando a legislação coletiva do trabalho apenas para restringir a ação sindical, a negociação coletiva e o direito de greve. Enquanto cresce a pressão para que sejam reduzidos os direitos individuais do trabalho, cresce em sentido contrário a tentativa de fragilizar o poder sindical, limitar a esfera da negociação coletiva e cercear o direito de greve. Além disso, as críticas e mudanças na legislação trabalhista estão sendo feitas num momento em que há uma exacerbação do individualismo e um claro desprestígio da proteção social e dos laços tradicionais de solidariedade da classe trabalhadora, o que envolve o questionamento dos sindicatos como ente coletivo e do papel do Estado como agente regulador de diferentes interesses sociais.

Se é verdade que essas reformas vêm sendo introduzidas de maneira esparsa e gradativa, elas têm sido confrontadas, como vimos, com as resistências presentes no movimento sindical, nos meios empresariais e na área trabalhista. Além disso, as dificuldades de curto prazo para a viabilização da política econômica e a extensa agenda de reformas pretendidas pelo Poder Executivo têm feito com que esse tema figure quase sempre de forma secundária na agenda nacional, o que não quer dizer que ela não venha a ser completada nessa nova etapa do governo FHC, quer pelo caminho das medidas esparsas e pontuais, quer por meio de uma reforma mais ampla. No entanto, o risco de que haja uma maior desorganização do sistema vigente, sem que se configure plenamente um novo sistema de relações de trabalho, é muito grande em ambos os casos, e as resistências e alternativas esboçadas até agora parecem não ter força suficiente diante das atuais e futuras medidas de desregulamentação de flexibilização do mercado e das relações de trabalho no Brasil.

---

<sup>35</sup> Folha de São Paulo 21-02-96, 1-6.



Ao valorizar as relações individuais em detrimento das relações coletivas e ao inviabilizar o pleno exercício da liberdade sindical, inclusive a organização nos locais de trabalho, o sistema corporativo vem, de certa forma, favorecendo as tendências atuais de descentralização da negociação coletiva, tendência esta alimentada pela própria pulverização e fragmentação da representação sindical, traduzida no grande número de sindicatos de base limitada e baixa representatividade. Como a empresa é o locus privilegiado dos processos de reestruturação produtiva e tecnológica e os sindicatos estão, na sua maioria, fora dos locais de trabalho, sempre esteve e permanece aberto o caminho para as soluções unilaterais no plano local, mesmo que continuem a existir vários obstáculos legais à negociação coletiva por empresa.

O fato é que as metas empresariais de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho não estão e dificilmente enfrentarão grandes obstáculos no plano das relações de trabalho. Essas metas são hoje facilitadas pela inexistência ou baixa eficácia dos mecanismos de contratação coletiva, pelo regime de trabalho altamente flexível que vigora no país, e pela própria fragilidade do movimento sindical - características intrínsecas de nosso sistema de relações de trabalho que têm sido ampliadas pelas novas medidas governamentais. Para a viabilização do atual processo de modernização conservadora, o sistema corporativo não precisou até agora sofrer grandes mudanças, bastando promover a alteração daqueles aspectos que vão de encontro às metas de flexibilização e que dizem respeito basicamente aos direitos individuais do trabalho, como procuramos demonstrar.

Isso não quer dizer que está totalmente descartada a possibilidade de uma ampla reforma do sistema corporativo, com o conseqüente fim da unicidade, do imposto sindical e do poder normativo da Justiça do Trabalho, sem o recurso a qualquer legislação de sustento nos termos consagrados pelas Convenções Internacionais da OIT e, portanto, muito distante do regime de liberdade sindical idealizado pela CUT. Apenas, essa reforma não tem se mostrado imprescindível aos objetivos empresariais e governamentais. Mas para que ela ocorra será preciso vencer muitas resistências, inclusive em esferas do próprio poder público, o que exigirá uma difícil operação política para acomodar muitos interesses conflitantes, quando não antagônicos, das representações sindicais e patronais e da burocracia da área do trabalho.

Nessa hipótese, as razões que devem presidir a reforma serão menos de ordem econômica e muito mais de ordem política. Ainda que se preste à difusão das regras da economia de livre mercado, o alvo privilegiado será, antes de tudo, o poder político e

organizativo do movimento sindical, sobretudo dos setores reunidos na CUT. Mesmo assim, uma reforma dessa natureza não excluirá a possibilidade de rearticulação de interesses entre Estado e Sindicato no Brasil, podendo ser reeditadas por outras vias as velhas práticas de cooptação das lideranças sindicais mais dóceis e de controle e repressão dos setores que opõem maior resistência à modernização conservadora, algo que, na verdade, já vem ocorrendo quando se observa, por exemplo, a forma de diferenciada do relacionamento do governo com a CUT e a FORÇA SINDICAL.

A idéia de que os trabalhadores poderão resistir ao atual contexto de crise e mudança por meio do sistema corporativo é, contudo, insustentável e não afasta o risco de esvaziamento de suas organizações e de uma maior perda de dinamismo do movimento sindical. Mesmo que dê margem à preservação da máquina sindical e à sobrevivência formal dos sindicatos, isso se revelaria ineficaz para uma atuação de maior envergadura diante das mudanças que estão ocorrendo no mercado de trabalho e no perfil dos trabalhadores, podendo se ampliar a distância entre os organismos de cúpula e os locais de trabalho, com reflexos no poder de pressão e negociação e na participação político-institucional dos sindicatos.

Essa situação torna-se ainda mais grave se considerarmos as iniciativas, em pleno curso, de desregulamentação dos direitos sociais e de flexibilização das relações de trabalho, que estão sendo promovidas pelo poder público justamente no momento em que perderam força política e apelo social as propostas que visavam a democratização do sistema de relações de trabalho. Diante desse cenário, os sindicatos não têm outra alternativa a não ser transcender o âmbito exclusivo das relações de trabalho para buscar saídas que permitam manter e ampliar sua base sustentação, seu poder de representação e suas conquistas sociais, sem o que a democratização das relações de trabalho continuará a ser puro exercício de ficção.

### ***Bibliografia***

- AMADEO, E. Emprego: não legalizar a precariedade. **Folha de São Paulo**, 11-02-1996, 2-2.
- \_\_\_\_\_. **Reflexões sobre o trabalho no Brasil: Há fatores que merecem atenção porque comprometem o futuro, as condições de emprego dos jovens**. O Estado de São Paulo, 13/07/1998, 2-2.
- \_\_\_\_\_; CAMARGO, J. M. In: CAMARGO, J. M. (org.). **Flexibilização do Mercado de Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- BALTAR, P. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego. **Revista de Economia** nº 06. IE/Unicamp, Campinas, 1996.
- CNI. **Cenário Sindical 1995**. Departamento Jurídico, Divisão de Relações de Trabalho nº 01, Rio de Janeiro, CNI, 1996
- \_\_\_\_\_. **Indústria e Produtividade. O Custo do Trabalho na modernização do País**. Ano 30 nº 303. Rio de Janeiro, CNI, Out. 1997
- \_\_\_\_\_. **Emprego na Indústria: Evolução recente e uma agenda de mudanças**. Rio de Janeiro, CNI, 1997.
- CNI. Agenda Legislativa da Indústria. Legislação trabalhista. Rio de Janeiro, CNI, 1998.
- CRIVELLI, E. **Ainda a adoção da Convenção 87 da OIT**. Uma breve análise da proposta governamental de extinção da unicidade sindical. mimeo. São Paulo, 1999.
- A CUT e a liberdade Sindical: contribuição ao debate sobre liberdade sindical e as convenções da OIT que a regulamentam**. Texto elaborado pela assessoria técnica da CUT, para o seminário nacional “Sistema Democrático de relações de trabalho”, São Paulo, 1999.
- DIAP. Encarte ao Boletim do Diap Ano VIII nº 92 abril/98. **Principais projetos de interesse dos trabalhadores na Câmara**, Brasília, Diap, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Reorganização Produtiva e Relações de Trabalho no Brasil – anos 90**. Cesit/IE/Unicamp. Campinas, mimeo. 1998
- DIEESE. **O impacto das recentes transformações no mundo do trabalho sobre as contratações coletivas. Sistema de acompanhamento de contratações coletivas (SACC)**, São Paulo, Dieese, mimeo, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Contrato por tempo determinado – análise das medidas aprovadas**. São Paulo. Dieese, mimeo, 1998.
- Folha de São Paulo, 05/06/1999 (Universo On line - Homepage Dinheiro).
- \_\_\_\_\_. 28-01-96, 1-8.
- \_\_\_\_\_. 21-02-96, 1-6.
- \_\_\_\_\_. Os principais pontos da reforma., 09/06/1999 p. 1-8
- FREITAS, E. C. Alterações nas relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC. In: **Encarte ao Boletim do Diap**, Ano VIII, nº 93 maio/98. Brasília, Diap, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Alterações nas relações de trabalho: as iniciativas do governo de FHC**. Assessoria do PT, Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. PELIANO J. C.. **Crítica às propostas apresentadas pelo Ministro do Trabalho para geração de emprego**. Brasília, mimeo, 1998.
- KREIN, J. D. **A Reformulação do sistema de relações de trabalho no Brasil**. Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Projeto de Pesquisa e Formação Técnica DIEESE/CESIT/CNPq. Linha 2 – Sistemas de Relações de Trabalho e Negociações Coletivas. DIEESE: São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, M. A. **Mudanças Institucionais e Relações de Trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998**. Campinas, mimeo, 1999.

- MINISTÉRIO DO TRABALHO. A Nova Modalidade de Contrato por Prazo Determinado e o Banco de Horas. **Cartilha Ministério do Trabalho, FAT e Brasil em Ação**. Brasília, Ministério do Trabalho, 1998.
- \_\_\_\_\_. In: **Lida**, Ano II, nº 6, Jan/fev/98. **Revista do Ministério do Trabalho**. Brasília, Ministério do Trabalho, 1998.
- O Estado de São Paulo, 04/11/1998. Caderno de Economia. Home-page NETestado.
- \_\_\_\_\_. **Proposta pretende introduzir a livre negociação coletiva de direitos como FGTS, férias, 13º, Aviso prévio e hora extra**. 19/03/1999. Home page
- \_\_\_\_\_. **Central promete lutar contra teses que tornam flexíveis benefícios hoje garantidos ao trabalhador**. 19/03/1999. Home page
- OIT-CESIT. **As mudanças recentes nas relações de trabalho no Brasil – Relatório de Pesquisa**, Oit-Cesit, IE/Unicamp, 1997.
- OLIVEIRA, M. A. O que há de novo (e de velho) sobre a precarização do trabalho no Brasil. In: **Revista de debate da Escola Sindical São Paulo**. Nº 05. As perspectiva do Sindicalismo no Limiar do Século XXI. São Paulo, Escola Sindical São Paulo, 1998.
- \_\_\_\_\_, O novo projeto de lei sobre contribuição sindical. **Boletim CESIT**, UNICAMP, Campinas, 1997, no. 1, julho de 1997.
- \_\_\_\_\_, Reestruturação e Mudanças das Relações de Trabalho. In Oliveira, Marco Antonio (org.) **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas, Unicamp/IE, 1998.
- \_\_\_\_\_, SIQUEIRA NETO, J. F. Contrato Coletivo de Trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil, In OLIVEIRA, Carlos Alonso e MATTOSO, Jorge E.L. **Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado?** São Paulo, Scritta, 1996.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **As negociações coletivas no Contexto do Plano Real**. São Paulo, mimeo, 1998.
- POCHMANN, Márcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado. Exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Editora Contexto, 1999.
- REPÓRTER FECESP. Boletim Abril/98. **O Congresso Decide futuro dos trabalhadores**. São Paulo, Fecesp, 1998.
- SIQUEIRA NETO, J. F. Flexibilidade e Reforma do Sistema Nacional de Relações de Trabalho. In Oliveira, Marco Antonio (org.) **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas, Unicamp/IE, 1998.