

TUTELA ESTATAL DO TRABALHO REGULADORA SOCIAL OU GERADORA DE CONFLITOS?*

José Luciano de Castilho Pereira **

Sumário: 1. As origens da intervenção do Estado nas relações de trabalho; 2. A realidade de hoje; 3. Rumos a seguir; 4. Conclusão.

1. AS ORIGENS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

1.1. Quando se constata a grande intervenção do Estado nas relações de trabalho, por meio de volumosa e complicada legislação, e se inicia o debate sobre a conveniência de afastá-lo do mundo do trabalho, necessário é perguntar como teve início esta interferência estatal.

Como é sabido – e não cabe aqui grande digressão sobre tema – tal interferência foi devida à enorme mazela social provocada pela Segunda Revolução Industrial, no século XIX, assim descrita pelo Papa Leão XIII, em sua RERUM NOVARUM, publicada em 15/5/1891:

“A sede de inovações, que há muito tempo se apoderou das sociedades e as tem numa agitação febril, devia, tarde ou cedo, passar das regiões da política para a esfera vizinha da economia social. Efetivamente, os progressos incessantes da indústria, os novos caminhos em que entraram as artes, a alteração das relações entre os operários e os patrões, a afluência da riqueza nas mãos de um pequeno número, ao lado da indigência da multidão, a opinião enfim mais avantejada que os operários formam de si mesmos e a sua união mais compacta, tudo isto, sem falar da corrupção dos costumes, deu em resultado final um temível conflito”¹

1.2. O grande progresso econômico não foi acompanhado pelo desenvolvimento social.

Ao contrário, o mundo ainda não havia visto tamanho drama humano, naquilo que se convencionou chamar de QUESTÃO SOCIAL.

Percebeu-se, então, que as partes – empregados e empregadores – no exercício de formal liberdade contratual – não estavam resolvendo o problema. A ampla liberdade de contratar e o absentéismo do Estado faziam crescer a Questão Social, gerando,

* Trabalho apresentado no X CONAMAT, Natal (RN), 04.05.2000

** *Ministro do Tribunal Superior do Trabalho*

1. Edições Loyola-SP – série Documentos Pontifícios – Ed. 1991- p. 3, nº 1.

como se recorda, formidável efervescência ideológica, na busca da solução para a crise, que já se transformava em conflito.

Foi sendo compreendido que a Segunda Revolução Industrial introduziu problemas novos, que o Estado de então não estava preparado para resolver.

A utilização do Direito Civil e do Direito Penal apenas criava mais dúvidas e inquietações.

1.3. Notava-se que um mundo novo estava sendo gerado, ante a agonia manifesta da estrutura antiga, que, em nome da liberdade, aviltava a dignidade humana.

Dentre as coisas novas que surgiram, além da questão social, a 1ª Guerra Mundial – 1914/1918 – escandalizou o mundo com o trágico espetáculo da morte, que ainda mais aviltou a dignidade humana.

Daí muitos sustentarem que em 1914 começou o Século XX.

A enorme preocupação com o homem, em geral, fez surgir a Liga das Nações e com ela a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que por todos deveria ser respeitada.

Mas, considerando-se o particularismo do mundo do trabalho, foi criada também a Organização Internacional do Trabalho, que era portadora de tantas esperanças que levou MÁRIO DE CUEVA a dizer:

“(...) forjada a ilusão de que os povos e a humanidade preparavam-se para dar satisfação à esperança: assegurar ao homem que trabalha condições que lhe permitam concorrer ao banquete servido, diariamente, pelas riquezas naturais da terra, que não é um festim para alguém ou para alguns, senão para todos, porque nosso planeta foi um dom dos deuses para todos os tempos e para todas raças e tribos, um banquete que se serve para que os homens de todas as cores levantem-se da mesa sem temor ante a Vida e possam penetrar, então, nos espaços infinitos da cultura universal”².

Assim, foi sendo elaborado um novo direito, o Direito do Trabalho, pois o direito existente não se prestava ao novo mundo do trabalho.

1.4. De outra parte, passou a existir a intervenção do Estado nas relações de trabalho, em ordem à busca da Justiça Social, que estava sendo liquidada pelo liberalismo de então, que dizia que empregados e empregadores – no respeito ao clássico direito de livre contratar – é que poderiam resolver seus problemas.

E surgem a legislação do trabalho, a da previdência social e a que regulava a vida sindical.

1.5. Mas tudo isto acontece em meio à liquidação do velho liberalismo político e econômico, com o aparecimento de estados totalitários, que não se contentaram com meros atos de mitigada intervenção na economia, na política e nas relações do trabalho.

2. Panorama do Direito do Trabalho. Ed. Sulina, Porto Alegre: 1969, p. 7.

Na lição de ALFREDO BOSI, viu-se, então, que “o triunfo do nazifascismo dava-se nos mesmos anos da ascensão do stalinismo e em plena crise do liberalismo econômico e político. O túnel das ditaduras, do controle das massas e da guerra total estava sendo construído e a humanidade inteira parecia condenada a perder-se nos seus labirintos”³.

1.6. No Brasil, também nessa época, especificamente a partir de 1930 – com um dos poucos movimentos que mais se aproximam da noção de revolução – é que tem início manifesta intervenção estatal, por meio de legislação cada vez mais copiosa, que se prolonga até hoje; legislação esta que ganhou mais impulso durante o período ditatorial, no chamado Estado Novo.

1.7. Vale ressaltar que esta intervenção estatal na economia e na vida social não foi um exclusivo fenômeno europeu com reflexos latino-americanos. Ela também aconteceu nos Estados Unidos da América, com o *New Deal*, na década de 30, que, além de profunda intervenção na economia, cuidou também de, por meio da Lei Wagner, assegurar a liberdade sindical; da lei de Segurança Social, que estabeleceu o seguro contra o desemprego, as pensões de velhice, o auxílio financeiro às mães e crianças desvalidas, além do *Fair Labor Standards ACT* lei de normas eqüitativas de trabalho, “que abolia o trabalho de crianças, fixava um salário horário mínimo e preparava a adoção da semana máxima quarenta horas em 1940”⁴.

1.8. O final da 2ª Guerra Mundial marca o fim do dantesco pesadelo de desespero e de morte, e, outra vez, ficou prenunciado um novo tempo em que o homem voltaria a ser a medida de todas as coisas.

A ONU substitui a antiga Liga das Nações e nova Declaração dos Direitos do Homem é editada, com a aprovação e a esperança de todos. Nessa Declaração há inédita ênfase nos problemas sociais e econômicos do homem, dizendo, no seu art. XXIII, que “todo homem tem Direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, às condições justas e favoráveis e à proteção ao desemprego”. Em seguida, a Declaração cuida da isonomia da remuneração para trabalho igual; trata do valor da remuneração, para assegurar existência digna para o trabalhador e para sua família; trata da proteção à maternidade e à infância, do repouso e lazer com limitação da jornada de trabalho, assegurando ainda férias a quem trabalha. Também faz recomendações sobre a liberdade sindical.

Tudo isto levou o prof. AMAURI MASCARO NASCIMENTO a dizer que, dessa forma, o Direito do Trabalho passou à nova posição, atingindo sua maturidade, pelo amplo reconhecimento de todos os povos, que firmaram a Declaração⁵.

1.9. No Brasil, o final da 2ª Guerra coincide com a queda de Vargas, em 1945, e o início dos debates pela redação da nova Constituição, que, em 1946, estabeleceu as

3. In Os apontamentos de Gramsci. Folha de São Paulo. Jornal de Resenhas, p. 1, dia 8 de abril de 2000.

4. Cfr. BURNS, Edward Mc Nall – in História da Civilização Ocidental. Ed. Globo. 2ª Ed. 965. Vol. II. p. 909.

5. In Compêndio de Direito do Trabalho. Ed. LTr. 1972, p. 11.

bases do Estado de Direito, que mantinha e até aprofundava a intervenção estatal em ordem à conquista da Justiça Social.

Foi quando a Justiça do Trabalho passou a integrar o Poder Judiciário.

1.10. Terminando esta primeira parte deste estudo, fixo os seguintes pontos:

a) as novas formas de produção engendradas pela 2ª Revolução Industrial estabeleceram profunda ruptura com as antigas relações de trabalho, que vinculavam os que detinham os meios de produção e os que forneciam sua inteligência e sua força a serviço do trabalho a ser realizado;

b) a produção aumentava, mas em proporção até maior crescia o problema social, que se transformava em crise e caminhava para verdadeiro conflito;

c) em face da fragilidade da classe trabalhadora e da manifesta incapacidade dos atores sociais – no exercício de sua liberdade – de resolver a questão social, foi reclamada a intervenção estatal, em ordem ao estabelecimento da Justiça Social;

d) não há liberdade de contratar se uma das partes é muito mais poderosa que a outra. Isto não é uma teoria; é uma conclusão imposta pelos fatos.

2. A REALIDADE DE HOJE

2.1. Neste momento, como também é sabido e testemunhado por todos, passamos por outra monumental revolução tecnológica, que não pára de crescer e que tem estado revolucionando os meios de produção, as formas de circulação do que está sendo produzido e, por consequência, colocado em cheque toda a regulamentação estatal sobre a economia, sobre o sistema tributário, sobre a legislação do trabalho, sobre as leis da previdência e quase sobre tudo o mais.

2.2. De outra parte, a emblemática queda do muro de Berlim e o esfacelamento do império soviético teve como imediata consequência o final da Guerra Fria, com a eliminação do medo dos comunistas, medo este que alimentou tanto sistema de segurança em toda parte.

ERIC HOBSBAWM afirma mais. Ele diz, em artigo de 1990, que foi este medo que sustentou o crescimento do Estado do Bem-Estar Social, dizendo, como o esfacelamento do estado soviético, não tendo mais a quem temer, não haveria mais porque sustentar o sistema da seguridade social, parecendo pleno o desenvolvimento do capitalismo⁶.

2.3. O certo é que de algum tempo a esta parte ressoam em todo canto as afirmações sobre a inadequação da legislação existente para regular as novíssimas relações de trabalho, que nascem – e a cada dia se transformam – com as modernas formas de produção e de sua comercialização.

6. Adeus a Tudo Aquilo, *in* Depois da Queda, com outros autores, Ed. Paz e Terra. 1993, pp. 103-104.

DOUTRINA

Detectam-se dados estatísticos assustadores, que dizem que mais da metade da mão-de-obra empregada trabalha na informalidade, isto é, à margem de qualquer proteção legal.

2.4. Tem início, então, a pregação pela *flexibilização* da legislação trabalhista, apontada como entrave ao emprego regular e, portanto, causadora do assustador crescimento da informalidade.

Mas o debate não pára aí.

O que se quer mesmo é afastar o Estado de qualquer intervenção nas relações de trabalho.

Começa a ser ouvido da boca de muitos líderes – alguns até representantes de empregados – que, nessa área, as partes, no regular exercício de seu poder de contratar, é que devem decidir sobre suas relações de trabalho.

Assim, toda intervenção estatal inibe o amadurecimento da classe trabalhadora além de inviabilizar o desenvolvimento nacional numa economia globalizada.

2.5. Vendo a legislação trabalhista como resultado de um modelo *varguista*, construído no Estado Novo, PAULO PAIVA – então Ministro do Trabalho – misturando direito individual e direito coletivo do trabalho, além da Justiça Trabalho e representação classista, assim colocou o tema da intervenção estatal:

“Até a promulgação da Constituição de 1988, a expressão maior da presença do Estado na organização sindical era o enquadramento sindical, por meio do qual cabia ao Executivo, pelo Ministério do Trabalho, o reconhecimento para o funcionamento de um determinado sindicato, com poderes, inclusive, de intervenção.

Do lado do Poder Judiciário, o sistema de conciliação e julgamento, no âmbito do poder normativo da Justiça do Trabalho, com a presença de juízes classistas, estabeleceu um procedimento em que os conflitos decorrentes das relações entre trabalhadores e empregadores passaram a ser tratados como questões do Poder Judiciário. Isso deu a esses conflitos uma dimensão jurisdicional e criou, ainda, uma ligação entre lideranças sindicais e a Justiça do Trabalho, através das nomeações de juízes classistas. (...) a proteção individual ficou a cargo do Estado paternalista e autoritário. Não é por outra razão que, ao longo do tempo, a ampliação dos direitos individuais tem-se dado através de mais legislação e não através de resultados de negociação coletiva”⁷.

Nada mais claro e nem mais explícito.

7. Discurso de abertura do Seminário Internacional de Relações de Trabalho realizado em São Paulo, 1997; Anais publicados pelo Ministério do Trabalho. Brasília : 1998, pp. 13-14.

3. RUMOS A SEGUIR

3.1. Em face do quadro traçado, é preciso aprofundar um pouco mais o debate, em busca de um rumo para a saúde das relações de trabalho, no Brasil.

Primeiro convém remarcar que não tem fundamento na verdade brasileira a afirmação de que o grande número de ações judiciais trabalhistas decorre do fato de que os direitos advêm da Lei e não da Negociação Coletiva.

Em qualquer Vara do Trabalho, descobrir-se-á que as reclamações trabalhistas fundam-se, em grande parte, em direitos previstos em normas coletivas – Acordo ou Convenção – direitos estes que não foram satisfeitos pelos empregadores.

Logo, é apressada a conclusão de que o direito nascido na lei é que gerou o conflito judicial.

Também, com todo respeito, é apressadíssima a indicação de que o direito individual do trabalho tem somente fonte na lei formal, como parece decorrer das palavras do Min. PAULO PAIVA.

3.2. Reconheço que, em muitos campos, a legislação trabalhista foi ultrapassada pelos fatos.

É também verdade que institutos fundamentais do Direito do Trabalho passaram a sofrer largo questionamento.

Cada vez maior é o debate sobre o contrato de trabalho e, especialmente, sobre seu caráter parcialmente estatutário, levando JEAN CLAUDE JAVILLIER a dizer:

“Será o terceiro milênio o do pragmatismo, da tolerância, das complementaridades, das sinergias? Assim esperamos. O que implica, em Direito do Trabalho, um papel determinante desempenhado pelo contrato individual do trabalho. Um contrato que permite uma verdadeira conciliação entre interesses da empresa e do assalariado. Um contrato que, longe de congelar as relações dentro da empresa, facilita as adaptações indispensáveis dos assalariados e do empregador. De modo durável, para salvaguardar os equilíbrios sociais e econômicos, a empresa e a sociedade têm grande necessidade do contrato. O contrato, individual bem como o coletivo, é um pilar da democracia. Esta ordena o livre desenvolvimento de um e de outra. Convenção coletiva e contrato individual de trabalho: mesmo combate pelo estado de direito e desenvolvimento dos sistemas de relações profissionais”⁸.

Nota-se, logo, nas palavras do eminente jurista francês, uma tendência de retirar qualquer caráter regulamentar do contrato de trabalho.

Como regra geral, esta inclinação liberalizante ou neoliberalizante pode ser amplamente aplicada no Brasil?

8. Entre Direito e Gestão: O Contrato de Trabalho na Encruzilhada – mesmo seminário e mesmo Anais referidos no item 7, p. 181.

Depois de apontar a crescente informalidade, que se desenvolve ao lado da enorme rotatividade da mão-de-obra empregada – muito mais do que a ocorrente nos Estados Unidos; e após ressaltar a grande desigualdade de remuneração existente no Brasil, o Prof. MÁRCIO POCHMANN afirma:

“Apesar de contar com uma complexa legislação fundada no contrato individual de trabalho, as alterações realizadas no Brasil terminaram muito mais por descaracterizar o atual sistema de relações de trabalho, sem colocar no lugar, entretanto, nada de estruturalmente novo e moderno. Assim, o país caminha, a passos largos, para uma legislação *frankenstein*, com contratos de trabalhos especiais e modificações pontuais e anestésicas, cujo objetivo parece ser o de retirar o mais rapidamente possível a eficácia e efetividade da regulamentação existente, construída a duras penas pós 1930”⁹.

O Min. DORNELLES nega que o governo pense em modificar a legislação trabalhista, sustentado que não se pretende acabar com nenhum direito assegurado aos trabalhadores.

“O que nós queremos é criar, assegura o Min. DORNELLES, um sistema paralelo à atual legislação. Ou seja instituir um sistema no qual, quando quiserem, os sindicatos possam fazer negociações que não sejam consideradas inconstitucionais. Há pouco tempo, assistimos a negociações entre a Ford e as centrais sindicais para redução de salários e de jornada de trabalho. Mas o Ministério Público as considerou ilegais, o que foi ratificado pela Justiça. No sistema paralelo não haverá espaço para contestações. Todos poderão negociar seus direitos, quando quiserem e pelo tempo que desejarem. Se não gostarem do novo sistema, poderão voltar para o regime atual. É melhor a pessoa trabalhar num sistema negociado do que não ter direito nenhum”¹⁰.

Ora, quando se diz que é melhor o sistema negociado do que não ter direito nenhum o que se está afirmando é que no campo negocial serão suprimidos muitos dos atuais direitos trabalhistas, confirmando, de modo oficial, o que teme o Prof. MÁRCIO POCHMANN.

No conjunto de suas palavras, o Ministro do Trabalho deixa claro que é a legislação trabalhista e a ação da Justiça que provocam a informalidade e o desemprego no Brasil.

Terá ele razão?

É tempo, pois, de se perguntar se as causas que forçaram a intervenção estatal já desapareceram. Isto é, se no Brasil – país onde moramos e onde precisamos edificar uma sociedade próspera e justa – os trabalhadores e seus sindicatos já atingiram um tal grau de desenvolvimento e de maturidade que podem negociar sua vida laboral, em pé de igualdade com seus empregadores.

9. In Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, p. 2, dia 08.12.99.

10. In Correio Braziliense, p. 22, dia 06.02.2000.

DOUTRINA

A resposta, como ninguém ignora, é que, nesta quadra de nossa história, é muito frágil a posição dos trabalhadores individualmente; mas é também débil sua organização sindical, ambos – os trabalhadores e seus sindicatos – crescentemente acuados pela tragédia do desemprego.

Acrescente-se a isto as enormes desigualdades regionais existentes no Brasil, fazendo coro com a perversa distribuição de rendas, com clara tendência de agravamento.

Deve ainda ser dito que ainda não são plenamente democráticas as relações de trabalho praticadas em todos os *brasis*.

Aqui, vale a pena lembrar que a escravidão terminou entre nós há pouco mais de um século e, segundo EVALDO CABRAL DE MELLO, comentando NABUCO,

“(...) foi a escravidão que formou o Brasil como nação; ela é a instituição que ilumina nosso passado mais poderosamente que qualquer outra. É a partir dela que se definiram entre nós a economia, a organização social e a estrutura de classes, o Estado e o poder político e a própria cultura”¹¹.

É este conjunto sócio-econômico que levou o Sr. Presidente da República, em recente entrevista, após afirmar que as reformas implantadas conduzem à construção de um Estado norteado pelo interesse público – a dizer que:

“É verdade que temos que resgatar um dívida social de 500 anos de atraso, latifúndio, exclusão e desesperança. Nestes cinco séculos, nossos índios foram vítimas da bárbarie branca. E muita riqueza foi construída com a escravidão de nossos irmãos negros. Não é fácil resgatar em alguns poucos anos esta dívida de cinco séculos. Tudo o que se fizer será sempre apenas uma gota d'água diante da injustiça, da exclusão e da violência (...). Hoje, no ano 2000, chegou a hora de vencermos juntos o oceano da pobreza, da fome e do atraso para construirmos um Brasil de igualdade, liberdade e fraternidade”¹².

Sendo este o nosso quadro sócio-econômico, como desejar que o Estado se afaste de seu dever de ser agente da Justiça Social?

Nesse *oceano de pobreza*, poderemos concluir que as causas que geraram a intervenção do Estado não mais existem?

O manifesto desejo do Estado de se afastar de qualquer interferência nas relações de trabalho – como já está explicitamente acontecendo no Brasil – tem atenuado ou agravado as desigualdades sociais?

Ora, todos sabem qual a resposta a ser dada a cada uma destas indagações.

11. O caráter orgânico da escravidão. Caderno Mais. Folha de São Paulo. 12.12.99, p. 13.

12. Revista ISTO É, 23.04.2000.

4. CONCLUSÃO

Volto ao início deste trabalho para lembrar que também agora – e até em proporções mais dramáticas – o desenvolvimento desta nova revolução tecnológica não tem sido acompanhada da valorização do homem. A contrário, nunca se viu tanta exclusão social.

É também verdade que as novas e inimagináveis formas de produção têm gerado novíssimas relações de trabalho, que estão reclamando regulamentação adequada.

Concluindo um estudo sobre o novo contrato de trabalho, assim se manifesta o jurista ARION SAYÃO ROMITA:

“No começo, foi a lei do empregador; depois a lei do Estado, no futuro, será a lei dos parceiros sociais. Esta seqüência de fases já conduziu ao terceiro dos seus estágios: ganha força, cada vez mais, a autonomia coletiva privada. Mas para que o termo final desse processo evolutivo seja alcançado, certos requisitos deverão ser observados: democracia, liberdade sindical, mentalidade dos atores sociais afeiçoada aos métodos da negociação coletiva, função promocional do Direito”¹³.

Não percebo a presença, na cruel realidade brasileira, dos requisitos indicados a alcançarmos o estágio da ampla e completa autonomia coletiva privada.

Reconheço que o ideal é que tal autonomia exista, o que reclama uma menor atuação do Estado. Mas um Estado menor não pode significar Estado nenhum.

Se conseguirmos reconduzir o Direito do Trabalho às suas origens, orientando-se e justificando-se na luta pela promoção da dignidade do homem trabalhador, deveremos estabelecer um mínimo legal de direitos, acima dos quais tudo poderia ser negociado. E o mínimo estabelecido deverá ser o suficiente a assegurar vida digna e saudável ao trabalhador.

Na lição do professor romano EDOARDO GHERA,

“A hipótese de uma legislação que dê apoio à autonomia individual pode ir ao encontro de múltiplas variantes. É certo, todavia, que o fortalecimento da autonomia individual deve ser compensado e reequilibrado pela manutenção de uma área de tutela imperativa – e, portanto, indisponível à autonomia privada – dos direitos essenciais do trabalhador não apenas como pessoa implicada, mas, sobretudo, enquanto titular de uma cidadania social no mercado de trabalho”¹⁴.

É o que penso com relação ao Brasil, afirmando, portanto, que a flexibilização prevista na Constituição é suficiente neste estágio de nosso desenvolvimento.

Como o jovem juiz e professor JORGE LUIZ SOUTO MAIOR, o que sustento:

13. Novas Perspectivas Contratuais: O Contrato de Trabalho – *in* LTr. Vol. 64, nº 3, p. 306 – março do ano 2000.

14. *In* Perspectiva do Contrato Individual de Trabalho, nos mesmos Anais referidos no item 7, p. 199.

DOCTRINA

“(…) é que o direito do trabalho só se justifica como instrumento de construção de uma justiça social e que isso, em última análise, não interessa só aos trabalhadores, mas a toda a sociedade, como forma de mantê-la viva, não se podendo utilizar objeções econômicas para inviabilizar esse ideal, até porque os limites impostos pelo econômico, de um lado, não têm correspondência com a realidade e, de outro, não respeitam a dignidade humana e a necessária justiça, que devem ser os postulados básicos de uma sociedade”¹⁵.

Para tanto, o Direito do Trabalho não pode ignorar a realidade sobre a qual ele atua, para que efetivamente se preste a agente positivo da Justiça Social, que, em nenhum lugar do mundo, foi alcançada pelos embates das leis do mercado.

Como afirmado por GILBERTO DUPAS, com fundamento em recomendação do Banco Mundial, em relatório de 1997, “(…) a história tem repetidamente mostrado que um bom governo não é um luxo mas uma necessidade vital. Sem um Estado efetivo, desenvolvimento econômico e social sustentados são impossíveis”¹⁶.

Muito obrigado.

15. *In* O Direito do Trabalho como Instrumento de Justiça Social. Ed. Ltr. 2000, pp. 382-383.

16. *In* Economia Global e Exclusão Social. Ed. Paz e Terra. 1999, pp. 113-114.