

PATAMARES MÍNIMOS DE PROTEÇÃO NO NOVO MUNDO DO TRABALHO*

José Pastore**

Sumário: As Grandes Mudanças do Mercado de Trabalho; 1. O Encolhimento do Mundo do Emprego e a Expansão do Mundo do Trabalho; 2. A Convivência dos dois Mundos como Vasos Comunicantes; 3. A Impotência das Leis do Emprego para Proteger o Mundo do Trabalho; 4. A Interpenetração dos Setores e as Transformações das Profissões e Modos de Trabalhar; 5. As Mudanças nos Sistemas de Negociação Coletiva; 6. O Ressurgimento da Negociação Individual; 7. A Erosão das Leis e dos Contratos Abrangentes; 8. A Encruzilhada dos Sindicatos; 9. A Reação dos Sindicatos Sobreviventes; 10. O Abalo na Questão da Isonomia; Os Efeitos Colaterais das Mudanças Econômicas; Os Traços Básicos das Novas Instituições do Trabalho.

Permitam-me começar com uma pergunta óbvia que demanda uma resposta complexa: É a realidade que deve se ajustar à lei ou é a lei que deve se ajustar à realidade?

O mercado de trabalho, como se sabe, passa por uma revolução dramática. No mundo inteiro as leis estão sendo desafiadas a evoluir tão depressa quanto as mudanças nos métodos de produzir e vender. Quando demoram para mudar, elas acabam gerando sérias desigualdades.

Não há a menor dúvida de que uma expressiva parte da precariedade registrada no mercado de trabalho do Brasil se deve à falta de leis realistas e à sobrevida de leis inadequadas.

AS GRANDES MUDANÇAS DO MERCADO DE TRABALHO

Apesar das enormes diferenças existentes entre os países, as mudanças no mercado de trabalho estão seguindo a mesma trajetória. Os dados do IBGE e do Ministério do Trabalho para o Brasil, da OCDE e EUROSTAT para a Europa, Bureau of Labor Statistics para os Estados Unidos e Canadá, Japan Institute of Labor para o Japão, Ásia e Oceania, do BID para a América Latina e da OIT para o mundo, permitem visualizar dez indicadores praticamente universais dessas tendências:

* Trabalho apresentado no **Seminário Internacional sobre Cooperativas de Trabalho e Legislação Trabalhista: Patamares Mínimos**, Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 09-12-99.

** *Professor da Universidade de São Paulo.*

1. O Encolhimento do Mundo do Emprego e a Expansão do Mundo do Trabalho

A revolução tecnológica, a globalização da economia e a reestruturação dos modos de produzir e vender estão provocando um rápido encolhimento do mundo do emprego, e uma forte expansão do mundo do trabalho, em especial, do trabalho independente. No Brasil, há 57% da força de trabalho na informalidade. A metade tem vínculo empregatício; a outra, é povoada pelas mais variadas formas de trabalho independente.

2. A Convivência dos dois Mundos como Vasos Comunicantes

A realidade do mercado de trabalho atual impede que grande parte das pessoas passem, de forma definitiva, do mundo do trabalho para o mundo do emprego. Hoje em dia, é cada vez mais comum o caso de pessoas que zigzagueiam entre o mundo do emprego e o mundo do trabalho. Devido à inflexibilidade das leis atuais, elas são fadadas a viver, ora protegidas, ora desprotegidas. As leis existentes ignoram que a dinâmica do mundo do trabalho é muito mais acentuada do que no mundo do emprego.

3. A Impotência das Leis do Emprego para Proteger o Mundo do Trabalho

É enorme a quantidade de brasileiros que trabalham por conta própria, por tarefa e por projeto (que têm começo, meio e fim). A maioria está na informalidade por falta de lei que possa acomodar a sua vida às peculiaridades do trabalho existente, uma vez que o velho emprego fixo, em tempo integral, com salário fixo e durante toda a carreira está ficando cada vez mais para trás.

4. A Interpenetração dos Setores e as Transformações das Profissões e Modos de Trabalhar

Assiste-se no mundo inteiro a uma mesclagem dos setores produtivos. Muitas indústrias realizam serviços da mesma maneira que lojas produzem bens outrora industriais. Com isso, vão se fundindo os segmentos do mercado de trabalho, tradicionalmente subdividido em agricultura, indústria, comércio e serviços. A composição da força de trabalho vai se modificando. Algumas profissões morrem, outras nascem e a maioria se transforma. No novo mercado de trabalho, passam a ser fundamentais a versatilidade, a competência e a conduta social adequada.

5. As Mudanças nos Sistemas de Negociação Coletiva

O mundo inteiro assiste a uma profunda mudança no papel da negociação coletiva centralizada. Para atender as necessidades de uma produção descentralizada e individualizada – quase sob medida – e às mudanças nas profissões e formas de trabalhar, as negociações trabalhistas se deslocam do nível nacional para o regional e, deste, para o das empresas.

6. *O Ressurgimento da Negociação Individual*

Mas as mudanças vão mais longe. Em muitos casos, a própria negociação coletiva passa a ser substituída pela negociação individual. É isso o que acontece com trabalhadores autônomos, subcontratados, terceirizados, os que trabalham por tarefa e por projeto, etc. – que, aliás, estão se tornando maioria no mercado de trabalho.

7. *A Erosão das Leis e dos Contratos Abrangentes*

A centralidade da lei e dos contratos como fundamento da ordem social mostra sinais de erosão. Muitos juristas, políticos e dirigentes sindicais continuam considerando a lei e os contratos coletivos como centrais. Mas isso não diminui em nada a sua obsolescência. A maioria das proteções trabalhistas do mundo do emprego sofre de grave fadiga institucional. E pouco ajudam na proteção do mundo do trabalho.

8. *A Encruzilhada dos Sindicatos*

Os sindicatos, que nasceram em um outro tempo e que apreenderam a trabalhar no mundo do emprego, estão sendo desafiados a sobreviver e contribuir no mundo do trabalho. É uma mudança profunda. Poucos sabem como fazer essa travessia, considerando-se, ainda, que ela vem cercada de desemprego, de desconcentração do operariado industrial e do aumento da participação da mulher no mercado de trabalho. Com raras exceções, a filiação sindical e a saúde financeira dos sindicatos despencam no mundo inteiro. O mundo tem assistido à morte *de facto* de muitos sindicatos. No Brasil, a mortandade sindical só não é maior porque as entidades têm a sua receita garantida por uma lei que dispensa a opinião e a vontade do contribuinte e o bom desempenho dos sindicatos.

9. *A Reação dos Sindicatos Sobreviventes*

Mas muitos sindicatos estão respondendo positivamente às mudanças do mercado de trabalho. As pesquisas mostram que as entidades sobreviventes, envolvem-se cada vez mais com educação, treinamento e sistemas de seguridade social. Ademais, vários sindicatos já perceberam a importância de participarem ativamente na reformulação das atuais instituições trabalhistas e providenciárias. Está em formação uma nova ideologia sobre o papel e o destino dos sindicatos.

10. *O Abalo na Questão da Isonomia*

No novo mercado de trabalho, no qual a produção é cada vez mais individualizada e descentralizada, e as atividades são intermitentes e focadas em tarefas e projetos, diminuem de importância os critérios de isonomia entre os trabalhadores. Não há a menor razão, hoje em dia, para se acreditar que a produtividade de um trabalhador seja exatamente igual à de seu companheiro de trabalho se ambos têm competências diferentes. Não tem o menor cabimento, nos dias atuais, fixar por lei o valor dos salários ou dos pisos salariais das diferentes profissões. No mundo inteiro, reduz-se o peso do sa-

lário fixo e aumenta o peso da remuneração variável, do pagamento por tarefa e por projeto, dos prêmios de produtividade, da participação nos lucros, e benefícios relacionados à qualidade e bom atendimento dos clientes. As formas de remunerar vão se tornando uma verdadeira constelação de procedimentos. Fica cada vez mais para trás a rigidez salarial e a centralidade do salário como forma de remuneração do trabalho humano.

OS EFEITOS COLATERAIS DAS MUDANÇAS ECONÔMICAS

Essas são, em linhas gerais, as grandes tendências dos mercados de trabalho das sociedades contemporâneas. Para uma boa parte das sociedades, essas mudanças têm ocorrido no meio de muita prosperidade. Para outras, elas ocorrem no meio do retrocesso econômico.

Mas, nos dois casos, as mudanças estão deixando como seqüelas inúmeros problemas de segunda geração, que precisam ser equacionados. Os efeitos colaterais no campo social têm sido dramáticos. Ora falta trabalho para quem precisa trabalhar. Ora falta proteção para quem consegue trabalhar.

É claro que, como seres humanos e racionais, preferimos uma vida marcada pela estabilidade, previsibilidade e acesso certo às formas convencionais de proteção na hora do desemprego, da doença, da velhice e da viuvez.

Mas as instituições de proteção atuais foram criadas na Europa nos anos dourados, quando o crescimento era forte, o emprego era o modo de trabalhar dominante e a composição demográfica da população era favorável.

Naquele tempo, um grande grupo de pessoas empregadas sustentava um pequeno grupo de pessoas desempregadas. Um grande grupo de pessoas saudáveis mantinha um pequeno grupo de pessoas doentes. Um grande grupo de pessoas jovens financiava a aposentadoria de um pequeno grupo de pessoas idosas.

Hoje tudo mudou. Um grupo bem menor de pessoas empregadas passou a ser demandado a sustentar um enorme grupo de pessoas desempregadas. Um grupo relativamente pequeno de pessoas saudáveis tem de arcar com as despesas de um grupo colossal de pessoas doentes. Um grupo declinante de pessoas jovens está ficando com a responsabilidade de financiar a aposentadoria de um grupo explosivo de pessoas idosas.

A capacidade das atuais instituições trabalhistas e providenciárias realizarem a necessária proteção ficou severamente abalada. As receitas dos Estados diminuíram na hora em que eram mais necessárias. Os governos tornaram-se impotentes para manter os compromissos estabelecidos em um contexto de emprego fixo, em tempo integral, de base contínua, e de salário fixo.

O Brasil e o mundo têm de criar novas instituições. Instituições essas que sejam capazes de manter um mínimo de proteção em uma sociedade que exige um máximo de flexibilização. De nada adianta gritar “parem o mundo porque eu quero descer”. Os

ponteiros do relógio não voltarão para trás. A tentativa de se transferir a maior parte das pessoas do mundo do trabalho para o mundo do emprego é irrealista.

Não há outra saída. Temos de criar novas instituições de proteção social.

As políticas econômicas das últimas décadas buscaram garantir o crescimento através do controle rigoroso da inflação, a redução dos déficits públicos, a liberalização do comércio internacional, os investimentos em tecnologia e a elevação da eficiência produtiva. Tudo indica que essas políticas vão continuar e que as reformas pró-mercado avançarão ainda mais nas próximas décadas.

Tudo indica também que as décadas serão marcadas pela prosperidade econômica – o que será alegremente comemorado pelos seres humanos. Mas eles lamentarão, na mesma época, a escalada da intranquilidade.

O novo século começa com esse enorme desafio, ou seja, o de combinar prosperidade com tranqüilidade, o de demonstrar que a competição global é compatível com a coesão social.

A redução das receitas das atuais instituições de proteção social dificilmente poderá ser compensada através de mecanismos que subvertam o objetivo das políticas de contração.

A realidade tem sido cruel. O Estado reduz a sua capacidade de proteger. As empresas se despem das responsabilidades de amparar seus empregados ou limitam os benefícios a um núcleo central de profissionais cada vez menor ou passam a utilizar o trabalho de quem não mais pertence aos seus quadros.

O Estado e a empresa se retiram e os trabalhadores ficam no ar. É como se a sociedade dissesse: agora o problema é de vocês. Cuidem da sua proteção. É um jogo perigoso porque a frustração e a incerteza são os mais eficazes detratores da coesão social.

Temos de reconhecer. Vivemos uma fase de grave impotência política. Nas suas reações espasmódicas, o Estado [ainda] tenta passar muitas de suas obrigações para as empresas através de medidas legais e referentes ao mundo do emprego. As empresas reagem, e o mundo do emprego se encolhe ainda mais.

OS TRAÇOS BÁSICOS DAS NOVAS INSTITUIÇÕES DO TRABALHO

O mundo está pedindo instituições portáteis, que acompanham as pessoas nos seus ciclos de vida e no zigzague entre os dois mundos.

As redes de proteção social atual têm severos limites para realizar essa tarefa mesmo porque a maioria está “quebrada”, não dando conta, nem mesmo, de atender o mundo do emprego.

A criação de novas instituições de proteção é urgente também para a manutenção da coesão social. Pelo fato de os seres humanos valorizarem a segurança e a previsibilidade, eles estão sempre prontos a aderir à sociedade que oferece instituições que

desempenham bem essas funções. Ao se verem desamparados, eles se tornam inseguros e frustrados, o que compromete severamente a coesão social.

É ilusório esperar que a globalização e o mercado gerem automaticamente instituições capazes de resolver esses problemas. Competirá aos seres humanos e às organizações construir as novas instituições.

Nessa empreitada, porém, há um sério perigo. Os desprotegidos, via de regra, constituem grupos de pouco poder de pressão. Por isso, as mudanças institucionais, quando realizadas, tendem a atender os compromissos anteriormente assumidos com grupos de forte poder de pressão, dentre eles as corporações e os sindicatos.

No caso do Brasil, as poucas mudanças realizadas no campo trabalhista atrelaram o destino dos excluídos à vontade dos incluídos e aos respectivos representantes dos grupos de pressão. Resultado: elas ajudaram muito pouco os que mais precisavam delas.

Nesse terreno, há uma guerra surda entre os incluídos e os excluídos. Surda, porque os excluídos não têm voz, não têm liderança, estão desarmados, e nem chegam a se aperceber da maldade que os incluídos preparam para eles.

Os incluídos, municiados com argumentos e dados, com franco acesso às autoridades, e com lideranças bem articuladas, acabam afastando sistematicamente as mudanças que poderiam trazer para o mundo dos incluídos uma boa parte dos excluídos.

Nessa guerra, os governos tornam-se cada vez menos capazes de atender os que mais necessitam da sua ajuda, enquanto as transferências e proteções destinadas às corporações permanecem intactas.

No caso do Brasil, por exemplo, todos sabem que os grandes beneficiados da previdência social são as minorias das classes médias e os que recebem aposentadorias com base no último salário integral (servidores públicos), e que os grandes prejudicados são a esmagadora maioria de pobres de baixa renda e os que estão no mercado informal.

Ocorre que essa brutalidade é garantida pelos dispositivos constitucionais que os grupos privilegiados tiveram sucesso ao inseri-los na Carta Magna em 1988. Quanto menor era a proteção requerida, maiores foram as pressões para tornar os mecanismos de apoio mais generosos, atendendo, assim, os que menos precisavam deles.

Não há a menor dúvida de que a principal fonte de desigualdade social do Brasil atual está na Constituição Federal e nas várias leis trabalhistas e providenciárias que foram feitas – e continuam sendo feitas – para atender os interesses de grupos corporativistas.

O atual quadro legal que sustenta os mecanismos de proteção social no Brasil não oferece firmeza para apoiar os que mais precisam, tudo indicando que, no futuro, esse hiato será maior se nada for feito agora.

Na busca de instituições portáteis, tudo indica que os trabalhadores do futuro, gradualmente, embutirão no preço do seu trabalho os recursos necessários para fazer

contribuições diretas a fundos e sistemas de seguros individuais e coletivos para, com eles, enfrentar as horas de incerteza na doença, no desemprego e na velhice.

Mas, para os mais pobres, será inevitável ao governo complementar as contribuições individuais. Isso exigirá um novo cálculo tributário de modo a se gerar “overheads” para se manterem as proteções básicas dos desprotegidos, enquanto continuarem como tal.

O desenho da transição do sistema convencional para o sistema novo é ainda uma grande incógnita. Nos países que compreenderam melhor a necessidade dessas mudanças, expandem-se os sistemas de seguros privados.

Nos países que insistem em evitar o problema, explodem as finanças públicas e, no desespero, os governos aumentam cada vez mais os impostos e procuram enquadrar a realidade através da ação dos tribunais. Eles não se deram conta que os problemas estão com a obsolescência das instituições de proteção atuais que, como vimos, foram construídas para um outro mundo – o mundo do emprego – que garantia suas receitas através dos vínculos empregatícios.

O grande desafio é o de saber se teremos de construir instituições separadas para o mundo do trabalho ou se devemos aperfeiçoar as existentes para que possam cobrir o mundo do emprego e do trabalho.

Tendo a considerar mais viável a segunda alternativa mesmo porque, ao longo da história, o mais comum foi sempre as instituições se sucederem, guardando parte do passado e introduzindo elementos do futuro.

Noto uma certa lógica, por exemplo, nas várias denominações que teve o Ministério do Trabalho no Brasil. O órgão foi criado em 1930 como “Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”¹, com o propósito de garantir a paz social onde o capitalismo começava a ser gestado – nas cidades – que, na época, eram povoadas por desordens de sindicalistas anarquistas.

A busca da paz social urbana se manteve como objetivo central até os anos 60. Em 1960, o órgão teve o seu nome mudado para “Ministério do Trabalho e Previdência Social”². As instituições providenciárias foram criadas na Europa nos anos 50, todas elas atreladas e financiadas por recursos decorrentes da relação de vínculo de emprego. Como, no Brasil, os vínculos de emprego eram fiscalizados pelo Ministério do Trabalho, nada mais lógico do que ligar, como vasos comunicantes, o trabalho e a previdência.

Em 1974, vislumbrando-se a crise da previdência social, houve separação dos dois organismos. O ministério passou a ser denominado simplesmente “Ministério do Trabalho”. Em 1990, voltou-se ao Ministério do Trabalho e Previdência Social”³.

-
1. Decreto 19.433, de 26/11/30, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, assumindo a pasta o Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor.
 2. Lei nº 3.782, de 22/07/60
 3. Pela lei no. 6.036, de 01/05/74. O órgão passou a ser denominado Ministério do Trabalho. Pela lei 8.020, de 12/04/90, o órgão voltou a ser Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Pela lei 8.422, de 13/05/92 o órgão passou a ser denominado Ministério do Trabalho e da Administração Federal.

DOCTRINA

Agora, no final da década de 90, o órgão tem o seu nome novamente modificado para Ministério do Trabalho e do Emprego⁴.

Parece ter havido um reconhecimento de que o século XXI será aberto com a urgente necessidade de se construírem instituições capazes de proteger o mundo do trabalho e o mundo do emprego.

A sociedade moderna está pedindo as ações dos Poderes Públicos para os dois mundos mas, de modo muito particular para o mundo do trabalho, ainda desamparado.

Qual será o papel do Ministério do Trabalho e do Emprego, então? Deverá o órgão liderar um movimento de criação de instituições inteiramente novas para o mundo do trabalho? Ou apresentar inovações da legislação atual para que ela possa cobrir, de maneira flexível, o mundo do emprego e o mundo do trabalho?

Esta é uma questão complexa. Gostaria de ter uma resposta segura. Tenho apenas uma inclinação, aliás, já relatada, e que se baseia na análise das mudanças institucionais ao longo da história. Nas sociedades contemporâneas, as mudanças institucionais ocorrem, com raras exceções, através de um processo evolutivo, sem destruição das antigas, e atendendo as necessidades dos novos tempos. Nesse processo, as novas instituições não são inteiramente iguais ou diferentes das antigas. Elas guardam partes do passado e introduzem inovações no território do futuro.

Deixo esta sugestão para a apreciação mais avalizada dos competentes especialistas que participam deste Seminário.

4. Medida Provisória 1.799, de 01/01/99.