



CENTRO BRASILEIRO DE
ANÁLISE E PLANEJAMENTO-CEBRAP



Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia



centro de estudos da metrópole

COLÓQUIO INTERNACIONAL

“NOVAS FORMAS DO TRABALHO
E DO DESEMPREGO:

BRASIL, JAPÃO E FRANÇA NUMA
PERSPECTIVA COMPARADA”

11 e 12 de setembro de 2006

São Paulo, SP

**Flexibilidade e regulação de um mercado de trabalho precário:
a experiência brasileira**

Claudio Salvadori Dedecca

(Economista, Professor Livre-Docente do Instituto de Economia,
Universidade de Campinas, Brasil)

Mesa Redonda 1

Mudança econômica e dinâmica dos mercados de trabalho:
as formas da flexibilização das relações de trabalho

Moderador

Alvaro Comin (USP/Cebrap, São Paulo)

FLEXIBILIDADE E REGULAÇÃO DE UM MERCADO DE TRABALHO PRECÁRIO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Cláudio Salvadori Dedecca¹

A construção do mercado brasileiro de trabalho foi marcada por um modelo de regulação que garantiu elevada flexibilidade das relações e do contrato de trabalho, que se traduziu em formas de subordinação do trabalho ao capital que se expressaram em uma acentuada desigualdade social. O modelo de regulação proveniente da Consolidação de Leis do Trabalho e as mudanças nele introduzidas nos anos 60 estabeleceram uma ampla gama de direitos formais ao trabalho, que não se efetivaram em razão da flexibilidade inerente às relações e ao contrato de trabalho. As inovações adotadas nas relações de trabalho durante os anos 90, como o banco de horas e a participação nos lucros e resultados, em um contexto de elevado desemprego, ampliaram o grau de flexibilidade dos contratos de trabalho, provocando tanto a redução da proteção social quanto uma desvalorização dos rendimentos do trabalho. As características da baixa renda e da precariedade que historicamente acompanharam o processo de construção do mercado brasileiro de trabalho foram reiteradas, colocando em risco o próprio sistema de proteção social existente. Nos últimos três anos, se observa uma simples contenção deste processo de deterioração das relações e do mercado de trabalho. As transformações recentes das relações de trabalho e do mercado de trabalho enfraqueceram o modelo de regulação, tornando ainda mais complexas as possibilidades de políticas de emprego, renda e social que criem um movimento mais favorável à elevação das condições de trabalho.

Este ensaio explora a recorrência da flexibilidade da regulação pública do contrato de trabalho no Brasil. Adotando o enfoque encontrado em Burawoy(1990), procura-se dar evidências que o modelo de regulação pública transitou, nos últimos 18 anos, de uma natureza despótica para uma despótica-hegemônica. Este processo não permitiu que o país transitasse pela regulação de natureza hegemônica, como ocorreu com os países desenvolvidos ocidentais ao longo das 7 primeiras décadas do Século XX.

Esta problemática será tratada neste ensaio tomando inicialmente os principais traços da regulação do trabalho nos países desenvolvidos ao longo do Século XX, quando será apresentado o enfoque proposto por Burawoy(1990). Em seguida, será encaminhada discussão semelhante para a experiência brasileira. E, finalmente, serão apresentadas algumas observações finais.

1. Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

Flexibilidade e contrato de trabalho nos países desenvolvidos

A centralidade do trabalho é uma característica geral da sociedade moderna. Cada um de nós viabiliza sua sobrevivência e obtém seu reconhecimento social através do trabalho. Na sociedade capitalista, esse processo assume aspectos específicos, que tem na separação entre produção e consumo e na propriedade privada seus determinantes relevantes.

Estes aspectos específicos explicam a emergência da noção de mercado de trabalho, de um lado, e de mercado de bens e serviços, por outro. Para a grande maioria da população, não detentora de algum tipo relevante de ativo econômico (propriedade), a venda da força de trabalho, direta ou indiretamente, constitui na única via para acesso ao mercado de bens e serviços. É a venda da força de trabalho que permite o provimento do elemento que viabiliza tal acesso: o dinheiro.

A venda da força de trabalho pode ocorrer através da relação de trabalho assalariada ou da prestação de um serviço. Em ambas as situações, se estabelece um contrato entre aquele que fornece o trabalho e o que compra. Este contrato pode incorporar explícita ou implicitamente, formal ou informalmente um conjunto de regras ou normas que lhe dão conteúdo ou substância.

Nos países de industrialização originária, este contrato tinha no mercado de trabalho a regulação e definição dessas regras e normas. Empresas e trabalhadores, individualmente, definiam o contrato de trabalho.

A venda individualizada do trabalho e a dependência da sobrevivência desta venda para a obtenção do dinheiro tornavam reduzido o poder de barganha dos trabalhadores, permitindo condições de contratação totalmente vantajosas às empresas. Estas tinham condições de estabelecer contratos fundados no baixo salário e na exploração extensiva da força de trabalho, não encontrando resistência quanto à apropriação dos ganhos propiciados aumento da produtividade e pelo volume de trabalho.

A Segunda Revolução Industrial consolidará esta relação de subordinação do trabalho às empresas, ao transformar o progresso técnico em propriedade capitalista e em expropriar do trabalhador a autonomia em controlar as condições técnicas e organizacionais do processo produtivo. Como bem explicitou Marx (1974), estabelece-se a subsunção formal do trabalho ao capital, definindo-se um regime propriamente capitalista de uso e controle da força de trabalho.

A partir do final do Século XIX, a tese relativa aos rendimentos decrescente do trabalho, de origem ricardiana, é superada, pois se abre um amplo universo para o capital de exploração do trabalho sustentada na elevação sistêmica de sua produtividade, com resultados negativos para o conjunto dos trabalhadores.

Burawoy (1990) considera que este regime de regulação do trabalho consolidado com a Segunda Revolução Industrial como sendo de natureza claramente despótica, pois as condições de dependência do trabalho ao capital, dão a este todas as condições para estabelecer o contrato de trabalho que lhe é mais favorável e, portanto, de se apropriar predominantemente dos ganhos de produtividade auferidos pelos processos produtivos e de trabalho.

O regime despótico expressa uma situação de clara desigualdade na relação capital-trabalho e, portanto, da apropriação dos resultados auferidos pela maior eficiência do trabalho. Nestas condições, observa-se uma ampla flexibilidade favorável ao capital na compra da força de trabalho e completa rigidez nas condições da sua venda pelos trabalhadores. As regras e normas

que ordenam o contrato de trabalho são totalmente determinadas pelas empresas, cabendo aos trabalhadores a elas se submeterem completamente.

A maior expressão da flexibilidade conquistada pelas empresas é encontrada na mudança na forma de remuneração do trabalho. De uma remuneração por produção, que estimulava o aumento da produtividade diária, se transita para uma remuneração horária ou mensal, pois esta forma ao se fundar na estabilidade do salário nominal e em um regime de produção de produtividade crescente, se permite uma desvalorização progressiva do salário real e, portanto, de uma distribuição crescente desigual do excedente em favor do capital.

O salário horário ou mensal expressa a rigidez da remuneração para o trabalhador e estabelece um regime flexível para as empresas.

A vigência destas condições de regulação da relação capital-trabalho tem expressão em um contrato individualizado de trabalho, que tem na vontade das empresas sua determinação principal e única, cabendo aos trabalhadores se submeterem à perversidade das condições que lhe são impostas, em razão da dependência de sua sobrevivência em relação ao salário.

Contudo, as mudanças técnicas e organizacionais produzidas pela Segunda Revolução Industrial vão demandar crescente institucionalização do contrato de trabalho, rompendo sua dimensão individual, tão propalada pelo pensamento liberal.

A constituição das grandes empresas produziu a conformação de um exército de trabalhadores organizados em estruturas ocupacionais crescentemente complexas e muitas vezes distribuídos em diversas plantas produtivas.

Enquanto o trabalho tinha na produção têxtil sua referência, se realizava sob um mesmo teto, apresentava uma estrutura ocupacional homogênea e se organizava em contingentes relativamente limitados, era possível uma administração simples da produção de do trabalho.

Quando estas condições foram rompidas, novas formas de administração foram necessárias de serem desenvolvidas. A estrada de ferro foi uma referência importante deste processo. Por nascerem obrigatoriamente descentralizadas e com uma estrutura ocupacional diferenciada, as empresas ferroviárias foram obrigadas a estabelecer métodos gerenciais para a organização da atividade e do trabalho, mas conhecidos sob a denominação de administração científica da produção. Gerentes de estação, guarda-fios, pessoal de limpeza, caixas, carregadores, conferidores, maquinistas, foguistas, distribuídos em diversas unidades econômicas impediam a administração unificada das empresas ferroviárias. Ademais, o tamanho e a diversidade da força de trabalho da empresa impediam que o contrato de trabalho fosse estabelecido individualmente para cada empregado. Foi preciso, portanto, que as empresas passassem a estabelecer contratos padrões ao menos para cada um dos segmentos de trabalhadores, bem como a recorrência de suas regras e normas no tempo.

Não havia mais condições para que a empresa sonhasse em contratar cotidianamente a força de trabalho e que os termos do contrato fossem estabelecidos neste processo permanente. Era necessário estabilizar o contrato de trabalho, mesmo que este processo significasse perda de parte da flexibilidade dos termos em que ele se estabelecia.

A questão relevante a ser debate a partir deste ponto diz respeito, não mais à flexibilidade das normas e regras, estruturantes do contrato de trabalho, mas a quem cabe o poder de definir e fazer sua gestão. Os mecanismos econômicos perdem importância para a regulação do contrato de trabalho, fazendo dos políticos aqueles considerados relevantes.

Para as empresas, o poder de determinação do contrato de trabalho passa a ser a questão importante, pois é ele que lhe garante a possibilidade de modificar segundo suas necessidades os processos produtivos e de trabalho e, por consequência, manter ampla flexibilidade nas condições de uso da força de trabalho.

Em outras palavras, se é impossível manter um processo flexível de contratação do trabalho, que se mantenha para as empresas a possibilidade de controlar amplamente este processo e que a maior estabilidade do contrato de trabalho não se associe à criação de rigidez na organização do processo de trabalho.

Apesar da intervenção pública do Estado na preservação da riqueza capitalista, através da regulação da moeda, ela é totalmente ausente em relação ao contrato de trabalho, dando as empresas amplo poder, ou melhor, extensa flexibilidade na sua definição. É no âmbito privado das empresas que se consolidada a regulação do contrato de trabalho. São nessas condições que se estabelecem para o capital a maior flexibilidade do contrato de trabalho, expressando seu poder absoluto sobre a força de trabalho.

A concorrência entre trabalhadores pela sobrevivência em um mundo de trabalho escasso, expresso na recorrência do desemprego, reitera a assimetria da relação de trabalho, institucionalizada pelo contrato de trabalho, e consolidada a desigualdade social no capitalismo, dando atualidade às condições de subordinação do trabalho genericamente explicitadas por Rousseau(1978).

A reivindicação pela instituição de uma remuneração mínima, redução e controle da jornada de trabalho, de proibição do trabalho infantil, de restrição do trabalho da mulher junto ao Estado e luta pela construção de uma instituição de representação própria pelos trabalhadores tinham como objetivo intervir sobre as condições de gestão e de regulação do contrato de trabalho, bem como de reduzir o poder das empresas nesse processo.

Também, a demanda por acesso a certos bens públicos, como saúde, educação e previdência, seguro-desemprego pelos trabalhadores tinha por objetivo democratizar os frutos do progresso, que nada mais expressava que a busca por uma distribuição da riqueza gerada. Em suma, inicia-se um movimento a favor de uma mudança da regulação do contrato de trabalho do espaço da empresa para o público, levando que os trabalhadores aceitassem abrir mão da suposta liberdade de contratação em favor do Estado e que eles buscassem democratizar o Estado, ao exigir que seus instrumentos de regulação econômica e social protegessem o capital, mas também o trabalho (Polanyi, 1957).

A transferência da regulação do contrato de trabalho da esfera privada para a pública e o desenvolvimento da política social iniciou um processo de redução da assimetria na relação capital-trabalho, onde as instituições públicas de representação e de regulação tiveram papel crescentemente ativo. Como parte deste processo, surgiu uma forma particular de direito, o do trabalho.

Para Burawoy, até os anos 70 do Século passado, foi se estabelecendo um regime hegemônico de regulação do contrato de trabalho. As políticas sociais, a regulação pública estatal ou não do contrato de trabalho e a negociação coletiva foram restringindo progressivamente a autonomia das empresas da gestão do contrato de trabalho. Este movimento se realizou de modo limitado e tenso até o final da Segunda Grande Guerra. Ganhou velocidade nas décadas de 50 e 60, quando as condições de crescimento acelerado do capitalismo exigiram que as preocupações das empresas se voltassem principalmente para os ganhos propiciados pela maior e crescente escala de produção (Penrose, 1971).

O processo de destruição criadora (Schumpeter, 1984) se realizava para viabilizar níveis de produção que cresciam aceleradamente, estabelecendo um contexto de menor risco para o processo de investimento, favorecido ainda pelo custo negativo do dinheiro. Os custos do trabalho se diluíam no aumento sistêmico das escalar de produção. Se o rendimento por unidade produzida decrescia, incrementava-se rapidamente o rendimento total auferido.

A regulação econômica resultante de Bretton Woods, em um contexto de democratização das políticas públicas e de reconhecimento da representação sindical, não conflitava com a progressiva regulação do contrato de trabalho, que se expressava na maior legitimidade da Organização Internacional do Trabalho e de suas convenções e recomendações internacionais. Era inegável a perda de poder das empresas em estabelecerem autonomamente o contrato de trabalho nos países desenvolvidos. O menor poder das empresas se traduzia em fortalecimento da esfera pública, Estado e sindicatos, que produziu melhoras significativas nas condições de trabalho e na distribuição de renda.

Este contexto favorável para a regulação pública começa a se desmanchar a partir da segunda metade dos anos 60.

O movimento de 68 demandava uma regulação pública que não se restringisse ao contrato de trabalho, que passasse a alcançar a gestão interna e cotidiana do trabalho por parte das empresas. Também, contestavam a tendência de burocratização dos sindicatos, defendendo a descentralização do sistema de representação do trabalho.

As demandas pretendiam dar um novo avanço na regulação pública do contrato de trabalho, democratizando a gestão cotidiana do processo de trabalho. Pretendia-se aprofundar o modelo germânico de co-gestão da empresa, de um processo centrado nos resultados gerais para um outro focado na gestão da produção e do trabalho.

É lógico que estas demandas aterrorizaram as empresas, que as leram como um processo de socialização da gestão produtiva e como um passo para a da socialização da propriedade capitalista.

A convivência razoavelmente tranqüila entre capital e trabalho nos países desenvolvidos no após guerra começo a se eclipsar. As mudanças da política monetária americana, em 1971, e o choque do petróleo, em 1973, alterarão o cenário de crescimento das empresas (Marglin & Schor, 1990; Gordon, 1996) e ampliarão a tensão em relação às reivindicações dos sindicatos (Dedecca, 1999).

Esta situação pode ser melhor compreendida pela análise das relações entre o custo total de produção e as relações de produção a ele associadas. Durante os anos de crescimento do após guerra, os custos de matéria prima, energia e financeiros apresentaram trajetória decrescentes. Apesar da tendência de aumento dos salários e impostos que tenderam a reduzir o lucro líquido por unidade produzida, o aumentos das escalar permitiram elevação sustentada da rentabilidade global das empresas.

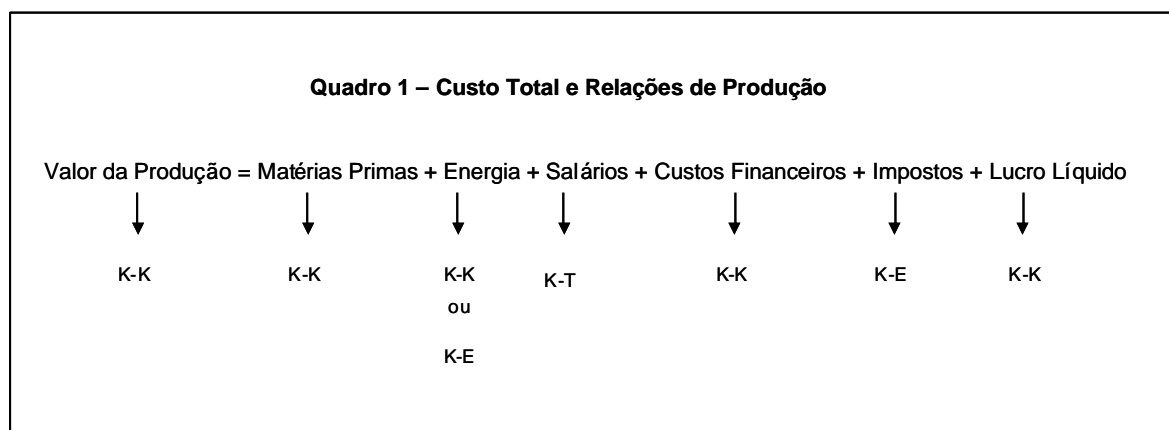
A partir de 1973, os elementos do custo que vinham se barateando nas décadas anteriores, tiveram esta tendência revertida, bem como se desacelera os aumentos de escala, em parte explicado pelo encarecimento do petróleo. Isto é, mesmo repassando para os preços parte das pressões de custos, as empresas começaram a conhecer queda tanto do lucro total quanto do lucro unitário. Qualquer tentativa de reverter esta situação implicava que as empresas reordenassem as relações de produção estabelecidas com outras formas de capital, consigo mesmo, com o Estado e os trabalhadores.

É visível que a partir deste momento as condições de regulação do contrato de trabalho passam a ser um problema para o processo de decisão capitalista, em especial porque parte dos impostos decorriam desta regulação. Do ponto de vista das empresas, era necessário, portanto, ajustar os custos diretos e indiretos do trabalho às novas condições de produção, apesar dos trabalhadores reivindicarem o aprofundamento da regulação pública consolidada no pós guerra.

Contudo, a regulação existente barrava este processo de ajuste. Qualquer mudança nos custos do trabalho dependia de acordos coletivos e de alterações nas políticas públicas sociais e de proteção ao trabalho.

Esta situação de restrição re-introduziu o tema da flexibilidade das relações de trabalho, que nada mais correspondia à flexibilização da regulação pública sobre o contrato de trabalho com o objetivo de recompor o poder (autonomia) das empresas de decidir as condições de contratação e organização do trabalho para seu processo produtivo.

Os mecanismos de regulação que recaíam sobre o contrato de trabalho não podiam ser eliminados, pois eram parte do arranjo institucional tanto do mercado de trabalho quanto da organização social. Em outras palavras, eram partes do arranjo democrático consolidado no Século XX nos países desenvolvidos.



A primeira estratégia buscada pela empresas para a flexibilização do contrato de trabalho foi através de uma modernização tecnológica pesada, marcada pela desativação de plantas e pela redução das necessidades produtivas de trabalho empreendidas na segunda metade dos anos 70, especialmente pelas empresas americanas. Através do desemprego tecnológico e da desqualificação do trabalho causados pela modernização produtiva se inscrevia a tese do fim do trabalho nas sociedades capitalistas desenvolvidas. A redundância do trabalho chegaria à sua situação extrema no final do século XX.

Esta estratégia foi desastrosa do ponto de vista econômico para as empresas. A grande maioria das iniciativas foram mal sucedidas (Dedecca, 1999). Contudo, tiveram êxito quanto à recomposição do poder das empresas junto aos trabalhadores e ao próprio Estado.

Quanto ao Estado, o aumento rápido do custo da proteção social ao desemprego abriu espaço para a discussão de uma flexibilização da regulação pública sobre o contrato de trabalho, sob o argumento que ela brecaria a racionalização de empregos em curso. Em uma trajetória de

elevação dos custos da proteção social em um contexto de carga tributária elevada, havia espaço para a demanda pela flexibilização da regulação pública.

Em relação às empresas, a ameaça do desemprego e o êxito da estratégia de reestruturação produtiva do Japão, assentada em um contrato de trabalho com baixa regulação pública, apreciam como sinais para os sindicatos quanto as conseqüências de uma recusa por moderação salarial e de conquistas.

A política do Dólar forte, adotada pelo governo americano em 1979, detonou uma recessão que há muito as sociedades capitalistas não conheciam, a decisão de construção da moeda única pela Comunidade Européia, tomada no final daquela mesma década, imporia uma política fiscal e monetária conservadora na região e os sinais claros de crise do projeto socialista criavam perspectivas econômicas e políticas sombrias para o sindicatos.

De modo mais ou menos generalizado, na primeira metade dos anos 80 os Estados Nacionais introduziram modificações nas políticas de proteção ao trabalho e as negociações coletivas introduziram mudanças na regulação do contrato de trabalho, que, em conjunto, iniciaram a flexibilização de direitos existente e permitiram a recomposição do poder das empresas quanto a contratação e organização do trabalho.

Em razão do processo ter ocorrido com a chancela do Estado e dos sindicatos, isto é, através das instituições que alicerçam os regimes nacionais democráticos, Burawoy considera como despótica-hegemônica a regulação do contrato de trabalho que tem emergido nestas últimas décadas nos países desenvolvidos. Hegemônica porque se estabeleceu através das instituições e dos mecanismos do regime democrático, despótica porque tem restabelecido o aumento da desigualdade da relação capital-trabalho. A intensidade do processo vem ocorrendo diferenciadamente em cada país, inclusive em termos de temporalidade. Os menos afetados pelo processo foram os países nórdicos, que em razão da maior densidade da regulação pública tiveram a capacidade de melhor monitorar mudanças com menos conseqüências negativas do ponto de vista social. Ao contrário, Inglaterra, Estados Unidos, Itália e Espanha conviveram com alterações mais expressivas. A França aparece como caso intermediário. A Alemanha somente nesta década começa a introduzir, de fato, mudanças mais substantivas. Quanto ao Japão, passa incólume pelo processo ao longo das décadas de 70 e 80, em razão da baixa regulação pública do contrato de trabalho.

A mudança da regulação pública nos países desenvolvidos pode ser assim resumida:

- a. Redução do tempo do seguro-desemprego e das condições de acesso e manutenção do benefício;
- b. Mudanças na regulamentação pública referente à demissão de trabalhadores, permitindo o rompimento velado do contrato de trabalho mesmo sem a existência de falta por parte do trabalhador;
- c. Desvalorização do poder de compra do salário mínimo, com conseqüências negativas sobre a evolução dos pisos salariais negociados;
- d. Estabelecimento da flexibilidade salarial e da jornada de trabalho, em um primeiro momento, via negociação coletiva, posteriormente chancelada pela regulação pública;
- e. Flexibilização das estruturas ocupacionais através da negociação coletiva e redução do poder da esfera pública sobre o processo de alocação do trabalho pelas empresas.

1. Flexibilidade e Contrato de Trabalho no Brasil

O Brasil como país de desenvolvimento e industrialização retardatária trilhou muito parcialmente a trajetória de desenvolvimento capitalista observada para economias desenvolvidas. Ademais, aspectos particulares do desenvolvimento definiram e continuando definindo características específicas do desenvolvimento capitalista nacional.

No momento que Europa e Estados Unidos já iniciavam o movimento para a superação de um regime de regulação despótica do contrato de trabalho, o Brasil iniciava a construção de seu mercado de trabalho com o fim do trabalho escravo, que coincidiu com o reconhecimento da propriedade privada da terra no país.

A formação desse mercado de trabalho foi marcada por uma clara assimetria entre capital e trabalho, que inicialmente teve maior expressão no setor agrícola. Somente a partir do início do Século XX, ganhou marcha o desenvolvimento dos setores não agrícola e, portanto, os segmentos do mercado de trabalho a eles vinculados².

Em grande medida, o mercado de trabalho não agrícola foi se constituindo nas grandes cidades do extenso território nacional, tendo maior presença na região Sudeste do país. Nestes espaços, observa-se o início da organização movimento operário, fortemente influenciado pelo anarquismo.

Por outro lado, o Estado Nacional introduz alguma regulação sobre o contrato de trabalho, que mais reiteraram o caráter despótico da relação de trabalho, que adotaram alguma proteção aos trabalhadores. Neste processo vai se estabelecendo uma regulação pública pouco integrada e de baixa cobertura do mercado de trabalho.

Durante o longo período (1930-45) de vigência de um governo autoritário se buscou alavancar o processo de industrialização nacional, contexto marcado pela crescente urbanização, avanço da industrialização, diversificação do setor de serviços e ampliação das funções do Estado nas diversas esferas administrativas.

Como parte deste movimento, o governo Vargas reorganiza os instrumentos de regulação pública sobre o contrato de trabalho, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1942, e introduz a remuneração mínima legal (salário mínimo) para o mercado de trabalho, em 1940. Mesmo com um caráter autoritário, a ação do Estado prometia atuar sobre as assimetrias do mercado de trabalho, com vistas à redução da desigualdade social existente.

Contudo, tanto a CLT quanto o salário mínimo se tornaram meras promessas, pouco modificando a natureza despótica do processo de contratação do trabalho no país.

A CLT definia um amplo conjunto de direitos para os trabalhadores, influenciada pelo positivismo prevalente à época, mas era restrita aos trabalhadores urbanos, exclusive o emprego doméstico. Ademais, estabelecia um enquadramento da estrutura sindical que criava uma subordinação da organização sindical ao estado, tanto no que dizia respeito às suas funções quanto no que se referia ao seu funcionamento.

Portanto, o Governo Vargas estabeleceu as instituições de regulação do contrato de trabalho limitadamente. Ademais, burocratizou e cerceou a ação sindical, impedindo que sua emergência forçasse a difusão do modelo de regulação constituído. Por outro lado, o Estado pouco fez para que a CLT passasse a regular efetivamente os contrato de trabalho que deveriam

2. Sobre a formação e consolidação do mercado de trabalho brasileiro e suas implicações para a regulação do contrato de trabalho, ver Barbosa (2003) e Dedecca (2005).

ser por ela abarcados. Em suma, a regulação pública do contrato de trabalho foi, em grande medida, apenas de natureza formal. O mesmo pode se dizer do instituto do salário mínimo.

Findo o Governo Vargas, o país passou por um período de democratização e de transformações econômicas e sociais expressivas durante a década de 50. No final destes anos, 50% da população economicamente ativa brasileira se encontrava no meio urbano, contra uma participação de 25% em 1930.

As transformações econômicas, potencializadas pela industrialização pesada, reorganizaram extensamente a estrutura ocupacional brasileira. Reduziram a importância da ocupação agrícola no mercado nacional de trabalho. Deram densidade ao emprego do setor industrial, mas modificaram acentuadamente sua estrutura setorial em favor dos segmentos mais modernos. Ampliaram a dimensão da ocupação privada e pública do setor de serviços, inclusive tornando-a mais diversificada. Iniciou-se um movimento importante de interiorização do mercado de trabalho, rompendo sua concentração litorânea.

Este processo, em um contexto de progressiva democratização do país e de crescimento, favoreceu o avanço da organização social e sindical e, por conseqüência, ampliou as pressões para a democratização da regulação do contrato de trabalho, com ampliação do sistema de proteção ao trabalho e social. Abria-se, portanto, a perspectiva para que a regulação pública transitasse, de fato, do regime despótico para o hegemônico e se aproximasse da experiência consolidada nos países desenvolvidos ocidentais.

Contudo, esta esperança não se tornou realidade. O restabelecimento de um governo autoritário, em 1964, reiterou o regime despótico de regulação do contrato de trabalho, mantendo a natureza formal da regulação pública sobre o contrato e a acentuada assimetria na relação capital-trabalho. Os efeitos desta relação assimétrica, em um contexto de explosão do crescimento econômico, se traduziram em regressão, sem precedentes, da distribuição de renda e a conformação de um amplo bolsão de pobreza em uma situação de prosperidade econômica invejável.

Ademais, o governo tornou irrestrita a demissão sem justa causa, impondo somente uma compensação financeira ao trabalhador, reiterando o caráter despótico da regulação do contrato de trabalho. Esta iniciativa permitiu uma rotatividade exacerbada da força de trabalho, que serviu como instrumento eficiente de contenção salarial no período de crescimento dos anos 70. Em certos setores econômicos não agrícolas, o número de contratações chegou a superar o estoque médio de trabalhadores em alguns anos.

O fim do longo ciclo de governos militares nos anos 80 abriu caminho para a democratização do país e o renascimento da esperança de uma regulação pública do contrato de trabalho de natureza hegemônica.

Contudo, a crise econômica que afetou o país produziu uma inflação cavalgar e um desemprego que comprometeram qualquer veleidade de ampliação real da regulação pública e das negociações coletiva sobre o contrato de trabalho. Os sindicatos, apesar de retomarem a cena pública, foram obrigados a privilegiar a defesa do emprego e dos salários.

Mesmo sob estas condições restritivas, o país aprovou uma nova Constituição Federal, em 1988, que ampliou a possibilidade de avançar a regulação pública e fortalecer a ação sindical. Mais, uma vez se avançou, do ponto de vista formal, na regulação pública do contrato de trabalho em direção a um regime hegemônico.

Contudo, os primeiros governos eleitos diretamente, a partir de 1989, adotaram como estratégia básica a política de liberação comercial e externa, que impôs um processo de ajuste

cruel da estrutura econômica com conseqüências desastrosas para o mercado de trabalho. No setor industrial, somente 1 de cada 2 empregos resistiram à avalanche liberal dos anos 90. Em duas décadas, a taxa de desemprego foi, ao menos, triplicada. Os contratos informais de trabalho passaram a ser dominantes no mercado nacional de trabalho. E uma desvalorização salarial ocorreu de modo generalizado.

Apesar dos claros efeitos negativos da ausência de crescimento e da destruição de segmentos produtivos sobre o mercado de trabalho, os governos justificavam o desemprego na regulação pública do contrato de trabalho, mesmo que esta fosse, em grande medida, formal, e na baixa escolaridade da força de trabalho.

Assim, mesmo considerando o caráter despótico da regulação pública real dos contratos de trabalho, apareceram fortes pressões a favor da sua flexibilização, sendo que as mais expressivas vieram do segmento das grandes empresas internacionais.

Estas aproveitaram a liberalização econômica para integrar às plantas brasileiras aos seus sistemas de redes internacionais. Ademais, no auge do desemprego, demandaram aos sindicatos a aceitação da remuneração por resultados (Participação em Lucros e Resultados), da adoção da jornada de trabalho flexível (Banco de Horas), do enxugamento das estruturas de cargos e salários, de redução dos salários e de trabalho aos domingos. Os sindicatos constrangidos pela ameaça de desemprego, aceitaram tais exigências, mesmo que elas ferissem as determinações legais e ampliassem a flexibilidade da regulação pública sobre o contrato de trabalho.

Flexibilizadas estas normas públicas via negociação, os governos foram encaminhando mudanças na regulação com o objetivo de dar sustentação aos acordos coletivos. Ao aceitarem a flexibilização a partir dos acordos e os chancelarem posteriormente, a ação dos governos deu combustível para novas demandas de flexibilização de outros direitos. Assim, os governos implementaram os contratos por tempo parcial ou determinado, a redução das contribuições sociais para as empresas de menor porte, o subsídio público ao emprego dos jovens. Ademais, sob o argumento da necessidade de flexibilização deixaram de investir na fiscalização sobre o contrato de trabalho, reduzindo a possibilidade de punição para as empresas que contratam trabalho em condições sem cumprimento das determinações legais.

Se não bastasse a flexibilização da regulação sobre o contrato de trabalho, permitiram a emergência de um contrato de serviços de natureza de pessoa jurídica na contratação de força de trabalho. A relação de subordinação do trabalho ao capital passou a ser, muitas vezes, regida por um contrato de prestação de serviços, no qual o trabalhador se constitui enquanto pessoa jurídica³.

Os governos recentes foram além da flexibilização da regulação pública do contrato de trabalho, ao criar a figura do trabalhador enquanto pessoa jurídica, equiparando-o à empresa e, portanto, lhe retirando toda a proteção social ao seu trabalho. Foi estabelecida, portanto, uma nova forma de contrato de trabalho sem proteção social específica, mas totalmente enquadrada nas determinações legais. Enfim, foi criada uma nova forma de contratação formal do trabalho, desprovida dos direitos estabelecidos pela norma pública.

É possível afirmar que a experiência brasileira de flexibilização da regulação pública sobre o contrato de trabalho deve ser tomada como um caso particular na experiência internacional, pois, adotando a terminologia de Burawoy, pode-se dizer que o país transitou de um regime de natureza despótica para outro de natureza despótica-hegemônica.

3. Sobre os novos instrumentos de regulação pública do contrato de trabalho adotados ao longo dos anos 90, ver Krein, 2004.

O Governo atual procurou reverter o processo de flexibilização, a partir de 2003, apesar de não ter conseguido unidade política interna quanto a esta estratégia. Dentre as iniciativas realizadas, pode-se mencionar a retomada a política de fiscalização sobre os contratos de trabalho, as ações voltadas para a coibição dos abusos na adoção da PLR e do banco de horas, a implementação de uma política de valorização do salário mínimo, a preparação da reforma sindical com o objetivo de fortalecer a organização dos trabalhadores e a negociação coletiva, a adoção da agenda da OIT sobre trabalho decente e a discussão para restringir o trabalho nos fins de semana.

Ademais, desvinculou o problema do desemprego da regulação do mercado de trabalho, reconhecendo que a geração de empregos depende do crescimento econômico. Deste modo, recusou o debate sobre a reforma trabalhista, apesar de não fazê-lo de modo definitivo⁴.

Contudo, ao aceitar a relevância e eficácia da política econômica conservadora manteve a subordinação das políticas de desenvolvimento e sociais às determinações fiscais e monetárias restritivas que a caracteriza. Portanto, foi obrigado a conduzir a política social e de trabalho nos estreitos limites permitidos pela política econômica.

A experiência recente brasileira evidencia as iniciativas do governo de atuar no sentido de reduzir a assimetria presente na relação de capital-trabalho e de retomar os instrumentos de regulação pública do contrato de trabalho esbarram nas determinações da política econômica, em relação à qual exerce um papel subordinado. Isto é, ampliar a regulação pública sobre o contrato de trabalho com o objetivo de torná-la menos assimétrica exige uma autonomia das políticas de proteção ao trabalho e social em relação à política econômica.

O atual governo ao acreditar que poderia construir uma política de proteção do trabalho e social mais consistente sob a vigência de uma política econômica conservadora, acabou transformando suas iniciativas como pontuais e sem maiores efeitos sobre as condições de funcionamento e organização do mercado de trabalho.

A recuperação econômica puxada pelas exportações e pelas grandes empresas tem permitido recompor o nível de emprego formal e reduzir o grau de informalidade dos contratos de trabalho. Porém, ela não tem produzido uma transformação do funcionamento e organização do mercado de trabalho, em razão dos limites da expansão para a redução do desemprego, que poderia fortalecer o poder de barganha dos sindicatos, e da impossibilidade do governo estabelecer uma política de proteção ao trabalho e social mais consistentes.

Portanto, a elevada flexibilidade dos contratos de trabalho consolidada nos anos 90 se reproduz na atual década, apesar do desejo do Governo atual de revertê-la.

Observações finais

A construção do mercado brasileiro de trabalho foi marcada por um modelo de regulação que garantiu elevada flexibilidade das relações e do contrato de trabalho, que se traduziu em formas de subordinação do trabalho ao capital que se expressaram em uma acentuada desigualdade social. O modelo de regulação proveniente da Consolidação de Leis do Trabalho e as mudanças nele introduzidas nos anos 60 estabeleceram uma ampla gama de

4. É importante ressaltar, que a recusa ao debate sobre a reforma trabalhista tem sido um movimento comum aos novos governos de vários países da América do Sul, como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Peru, Uruguai e Chile.

direitos formais ao trabalho, que não se efetivaram em razão da flexibilidade inerente às relações e ao contrato de trabalho.

Este processo produziu uma regulação do contrato de trabalho de natureza despótica, não permitindo que no país se reproduzisse, com o avanço da industrialização, o modelo de regulação que predominou nos países desenvolvidos ocidentais no pós guerra, isto é, aquela de natureza hegemônica.

As inovações adotadas nas relações de trabalho durante os anos 90, como o banco de horas e a participação nos lucros e resultados, em um contexto de elevado desemprego, ampliaram o grau de flexibilidade dos contratos de trabalho, provocando tanto a redução da proteção social quanto uma desvalorização dos rendimentos do trabalho. As características da baixa renda e da precariedade que historicamente acompanharam o processo de construção do mercado brasileiro de trabalho foram reiteradas, colocando em risco o próprio sistema de proteção social existente.

Tais inovações abriram espaço para mudanças na regulação pública do contrato de trabalho, permitindo que de um modelo de natureza despótica se migrasse para um outro de natureza despótica-hegemônica, com características daquele em processo de construção nos países desenvolvidos, porém com muito maior flexibilidade.

Nos últimos três anos, se observa uma simples contenção deste processo de deterioração das relações e do mercado de trabalho e de construção do modelo despótico-hegemônico. Apesar do discurso e das iniciativas tomadas pelo Governo com o objetivo de retomar uma regulação pública do contrato de trabalho que reduza a assimetria da relação capital-trabalho, observa-se que elas tem sido limitadas e pontuais.

A questão relevante que se coloca para análise refere-se aos determinantes econômicos e sociais que explicam ou influenciam a ação limitada do Governo atual na busca da reversão da flexibilidade do contrato de trabalho no país. Algumas pistas foram anteriormente apontadas, porém escaparia o objetivo deste ensaio discuti-las.

Concluindo, este ensaio procurou apontar a particularidade do processo de flexibilidade da regulação pública do contrato de trabalho no Brasil, mostrando que ela permitiu que se migrasse, nos últimos 18 anos, de um regime despótico para um outro despótico-hegemônico. Finalmente chegou a modernidade ao mercado nacional de trabalho, porém, mais uma vez, de forma perversa.

Referências Bibliográficas

- Barbosa, A.F. (2003) A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento, Tese de Doutorado, Campinas: IE-Unicamp.
- Burawoy, M. (1990) A Transformação dos Regimes Fabris no Capitalismo Avançado, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 13, Junho, Rio de Janeiro: Anpocs.
- Dedecca, C. (1999) Racionalização e Trabalho no Capitalismo Avançado, Campinas: IE-Unicamp.
- Dedecca, C. (2005) Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil, Revista de Economia Política, 1(97), São Paulo: Editora 34.
- Gordon, D. (1996) Fat and Mean, New York: The Free Press.
- Krein, D.J. (2004) Balanço da reforma trabalhista, in M.W.Proni & W. Henrique (Org.), Trabalho, Mercado e Sociedade, Campinas: Unesp/Instituto de Economia da Unicamp.
- Marglin, S. & Schor, J. (1990) The Golden Age of Capitalism, Oxford: Clarendon.
- Marx, K. (1974) El Capital: libro I, capítulo VI, inédito, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Penrose, E. (1971) The theory of the growth in the firm, Oxford: Blackwell.
- Polanyi, K. (1957) The Great Transformation, Boston: Beacon Press.
- Rousseau, J._J. (1978) Discurso sobre a origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens, Coleção os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural.
- Schumpeter, J. (1984) Capitalismo, Democracia e Socialismo, Rio de Janeiro: Zahar Editores.