

A questão das reformas trabalhistas: continuidade e mudança

Texto de MARINHO, D. “Decoupling’ in Labour market policies and the governance failure: explaining the paradox of the unemployment insurance program in Brazil”, Amsterdam: UvA/AIAS, 2014. Tradução e comentário de Lorena Ferraz C. Gonçalves¹

As políticas públicas de combate ao desemprego tem-se tornado prioridade nas agendas governamentais, tanto nas economias industrializadas quanto nas economias em desenvolvimento. A globalização dos sistemas de produção e distribuição, as mudanças tecnológicas e a intensificação da competição tem desencadeado transformações profundas no mundo do trabalho. Mais recentemente, crises financeiras agudas impactam, mesmo que de forma diferenciada, países e setores econômicos. Novas dinâmicas surgem no mundo do trabalho demandando novos conceitos, novas abordagens político-institucionais (KONING, 2009) e formas não convencionais de emprego (*non-standard employment*). Da mesma forma, as políticas públicas de emprego procuram adaptar-se às novas contingências socioeconômicas (MARINHO et alii, 2010).

As dimensões globais dos fenômenos econômicos mostram que o desemprego e as formas precárias de trabalho não são um problema de subdesenvolvimento, nem uma questão exclusiva das economias em desenvolvimento. Entretanto, quando ajustes econômicos e tecnológicos são sobrepostos aos desafios institucionais e sociais de uma economia em desenvolvimento, os impactos decorrentes assumem forma mais complexa do que no caso das economias capitalistas mais estruturadas institucionalmente, ou historicamente mais maduras.

Os fatores que levam ao aumento do desemprego aberto frequentemente são os mesmos em países diversos. Porém, os seus impactos e a configuração dos ajustes no mercado de trabalho, como também a definição de políticas públicas em resposta ao problema são distintos. Os países europeus têm-se apoiado predominantemente em contratos de tempo parcial e de tempo determinado para aumentar a flexibilidade do trabalho. O aumento de emprego atípico (*non-standard employment*) nesses países ocorre geralmente nos setores

¹ Socióloga, mestre em Ciências Sociais (UnB).

formais e sob alguns códigos de proteção legal. Na América Latina (AL), a diminuição da capacidade do setor formal em gerar empregos de boa qualidade tem sido compensada em um primeiro momento pelo aumento contínuo no emprego informal, que atualmente absorve mais da metade da força de trabalho na região. Mesmo com a ampliação do emprego formal nos últimos anos, os empregos criados estão ainda bastante associados ao trabalho ‘precarizado’, com elevada rotatividade e baixos salários. Os trabalhadores do setor informal não podem contar com quase nenhuma rede de seguridade social ou de proteção legal, nem com nenhum espaço de diálogo social. Na AL, a informalidade tem-se integrado ao trabalho não protegido, contribuindo para a precariedade e para a baixa qualidade de vida (CHAHAD, 2009; POCHMANN, 2009).

A reforma de instituições e da legislação trabalhista é frequentemente considerada como uma estratégia-chave para obter uma alocação eficiente do trabalho e melhores perspectivas de emprego. Contudo, análises das iniciativas passadas de flexibilização da legislação trabalhista não são conclusivas, exemplos podem ser identificados tanto para confirmar quanto para negar o papel do afrouxamento da legislação trabalhista na redução do desemprego (FRAILLE, 2009). Isso sugere que as políticas econômicas e industriais, os serviços efetivos de intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, as políticas ativas de trabalho em geral podem ser fatores importantes no aumento da inserção no mercado de trabalho e na ampliação do bem-estar e da solidariedade social em geral (THELEN, 2014).

O contexto econômico e as mudanças desencadeadas nos países com economias maduras acabam servindo de modelo para os países em processo de desenvolvimento econômico e institucional. No Brasil, os problemas na governança das políticas de emprego, trabalho e renda (PETR), a crise de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a baixa efetividade do sistema público de emprego (SPE - intermediação de mão de obra) levam ao crescente questionamento sobre mudanças provavelmente no sentido de maior flexibilidade, menor solidariedade e menor proteção social. A questão que se coloca é se a sólida institucionalização das políticas de emprego conseguirá manter suas estruturas fundamentais. No caso das SPE, a indagação está no motivo de sua baixa efetividade, e na configuração de tendências de mudanças.

As políticas de trabalho (PETR) em países em desenvolvimento complementam de forma substantiva as políticas sociais; sabe-se que o mercado de trabalho é dependente da dinâmica

econômica, e nesses países as políticas necessitam tratar da complexa relação que envolve capital e trabalho e, ao mesmo tempo, enfrentar as desigualdades sociais e a exclusão econômica de parte importante de seus cidadãos. Sobreposto a isto, ocorrem movimentos cada vez mais acelerados do capitalismo globalizado, mudanças tecnológicas intensas e demandas por padrões materiais de vida, fruição de direitos e de expressão cultural.

As soluções não podem ser demoradas, a rapidez das mudanças materiais e culturais demanda do Estado ações que ao mesmo tempo transcendentais, devem ser práticas, coordenadas e exequíveis. A fase moderna das PETR no Brasil origina-se no estado corporativista da Era Vargas, cujo objetivo foi evitar conflitos sociais e controlar as relações capital/trabalho. Em larga medida as relações capital/trabalho (*industrial relations*) no país ainda são pautadas pela legislação daquele período. A Constituição de 1988, notável pela ampliação de direitos à cidadania, possibilitou a organização adicional de ampla rede de proteção social, de combate à pobreza e da desigualdade no país, inclusive da nova estruturação das PETR, mas a continuidade em relação à herança varguista de inserção tutelada e corporativa é predominante, mesmo em contexto global que exige reformas e mudanças institucionais. As mudanças ou reformas trabalhistas no Brasil acontecem sob o paradigma da continuidade, esta é a forte característica das reformas trabalhistas brasileiras no século XX.

Utilizando-se de um ‘otimismo crítico’, Marinho (2014) sugere que as reformas trabalhistas não devem abrir mão de princípios civilizatórios e humanísticos transcendentais, mesmo em face de fortes constrangimentos econômicos globais. O Brasil foi capaz de diminuir a desigualdade de renda neste século. O fator determinante foram as políticas sociais em interface com as políticas do mercado de trabalho (PETR). Para continuar reduzindo a desigualdade de renda e a desigualdade social que assombram o país, pois ainda muito altas, é fundamental incrementar e fortalecer o Sistema Público de Emprego, não limitá-lo como sugerem os manuais de reformas que focam a flexibilização e a austeridade.