

# Políticas do Ministério do Trabalho do Brasil

JOÃO DE LIMA TEIXEIRA FILHO E JOSÉ ALVES DE PAULA

## SUMÁRIO

*1. Breve histórico. 2. Repensar o papel do Estado na área do trabalho. 3. A modernização do Estado e as relações coletivas de trabalho. 4. A modernização do Estado e as relações individuais de trabalho. 5. A política legislativa na área do trabalho. 6. O Estado e as condições ambientais de trabalho. 7. A política de emprego. 8. A formação profissional. 9. Participação e tripartismo. 10. Conclusão.*

### *1. Breve histórico*

O Ministério do Trabalho do Brasil foi criado pelos ideólogos da Revolução de 30, grandemente influenciados pelo Positivismo de Augusto Comte, para o qual o sufrágio universal e a democracia tornavam os Estados ingovernáveis. Os positivistas acreditavam que a política era uma ciência sujeita a leis tão rígidas quanto as das ciências exatas. A política era nada mais que uma física social e por isso deveria ser conduzida por tecnocratas. O que importava não era a representatividade dos governantes nem a vontade popular, mas a competência dos tecnocratas e planejadores estatais.

O governo deveria ser centralizador, com planejamento efetuado por uma elite tecnocrata, assim como exercer o poder sem participação da sociedade, sem o controle das Câmaras e com o máximo de continuidade administrativa.

Não obstante, nesse modelo centralizador e autoritário, havia grande preocupação com a justiça social como condição da paz e da estabilidade. Mas essa justiça social deveria alcançar-se não pela organização e pela luta sindical dos trabalhadores, mas pela outorga do Estado, que, de um lado, impunha aos empregadores certas obrigações legais e sociais para com os trabalhadores e, de outro lado, proibia a gre-

João de Lima Teixeira Filho foi Secretário Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. É membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho. José Alves de Paula foi Diretor do Departamento de Inspeção e das Relações de Trabalho do MTPS. É também advogado.

Em dezembro de 1991, os Ministros do Trabalho do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai celebraram o Convênio de Cooperação Técnica Horizontal, reconhecendo que as mudanças econômicas, tecnológicas e nas estruturas do Estado implicavam adequar e reaparelhar os Ministérios do Trabalho para atender às novas demandas e desempenhar suas funções em um novo contexto de relações individuais e coletivas de trabalho. Em decorrência disto, realizou-se, no Rio de Janeiro, nos dias 29 e 30 de abril de 1991, uma reunião de trabalho na qual os representantes de cada um dos citados países apresentaram breve reflexão, uma síntese mesmo, sobre o papel do seu Ministério do Trabalho, visando adequá-lo a essa nova realidade.

ve e colocava os sindicatos sob tutela e controle do Estado.

Este modelo prosperou e teve seu papel no cenário de um Brasil agrícola, com pequena concentração urbana e pouco desenvolvimento industrial. Em 1946, com a redemocratização do país, o modelo sofreu pequenas adaptações: a greve, por exemplo, tornou-se legítima. Mas a organização sindical não foi alterada em sua pirâmide confederativa, tutelada pelo Estado. Nas relações de trabalho, continuou-se a dar ênfase ao contrato individual de trabalho, a privilegiar o dissídio em vez da negociação e, por isso, a apoiar-se no poder normativo da Justiça do Trabalho. Esta Justiça especializada, por suas sentenças normativas, se substituiu quase invariavelmente à negociação direta das partes, gerando um instrumento normativo cujas condições de trabalho não são produto da vontade dos interessados. Este modelo superado sofreu mudanças com a Constituição de 1988, embora ainda mantenha a velha ordem sindical, de concepção fascista e consagradora do princípio da unicidade sindical imposta por categoria e por base territorial.

## 2. Repensar o papel do Estado na área do trabalho

Repensar as funções do Estado na área do trabalho, redefinir as políticas e funções do Estado nas relações de trabalho é uma tarefa constante. Mas repensar as relações de trabalho a partir de que parâmetros e com que objetivos? Redefinir as funções do Estado, na área do trabalho, a partir de que diretrizes?

Pelo menos três aspectos devem ser considerados neste repensar e redefinir: o aspecto econômico, o político e o jurídico-constitucional.

Economicamente, temos um país com pesada dívida externa, dando os primeiros sinais de que está saindo da estagnação, da recessão, reduzindo o desemprego e a inflação e lutando ainda contra o esgotamento financeiro do Estado — com limitadas condições para realizar obras de infra-estrutura ou para investir na área social.

Neste cenário é fundamental que os atores sociais, trabalhadores e empregadores, encontrem formas de convivência e de convergência, em vez de se esterilizarem na mútua desconfiança e no confronto.

Politicamente, o cenário que hoje vivemos é o de um país democrático, com total liberdade de expressão e de organização, inclusive na área

sindical, apesar da unicidade *meramente formal* que a Constituição consagra (art. 8.º). Tanto pela complexidade da economia como pelo desenvolvimento das forças sindicais e também pelo modelo constitucional vigente deste 1988, é indispensável hoje um sindicato domesticado e controlado pelo Estado.

Sob o aspecto jurídico-constitucional, a Constituição brasileira de 1988 declara que o *trabalho e a livre iniciativa* são dois dos *fundamentos* da República (art. 1.º, item IV).

Essa República, um de cujos fundamentos é o *trabalho*, tem como *objetivos fundamentais* construir uma sociedade *justa e solidária*, de onde se tenha erradicada a pobreza e reduzidas as desigualdades sociais (art. 3.º).

Por isto mesmo a organização social e a administração do trabalho deverá fundamentar-se na *valorização do trabalho humano* (art. 170), na *redução das desigualdades sociais* (art. 170, VII) e na *busca do pleno emprego* (art. 170, VIII). Além disso, a organização de suas estruturas econômicas deverá ter como *base o primado do trabalho e, como objetivo, a justiça social* (art. 193).

Por estas referências à Constituição de 1988 verifica-se que ela, fiel aos princípios da consciência ética universal, enfatiza repetidamente a importância do trabalho humano, que não pode ser considerado simples insumo ou apenas fator de custo, na produção de bens e serviços, mas, ao contrário, constitui-se em *fundamento* da República (art. 1.º).

O trabalho é ainda considerado pela Constituição brasileira de 1988 como *instrumento* para erradicar a miséria e a marginalização, bem assim para reduzir as desigualdades sociais (art. 170).

Quando considerado fator de produção, diz a Constituição de 1988 que o trabalho não é simplesmente um insumo. Tem *primazia* sobre o capital (art. 193), já que a sociedade não deve basear-se na luta de classe, mas na solidariedade social (art. 3.º), solidariedade esta que só pode existir se houver diálogo e justiça nas relações sociais, especialmente nas relações de trabalho (art. 193).

Se é este o papel do trabalho e se é com esta dimensão que a Constituição o insere na economia, isto não pode ser tomado pelo Ministério do Trabalho como uma simples exortação verbal desprovida de conseqüências. Para nós, trata-se de uma norma constitucional, certamente de eficácia contida, mas que está a apontar

em que direção devem orientar-se as políticas do Estado e do governo, na área do trabalho.

Dentro desta normativa constitucional, asume grande relevância o papel que o Estado e, por consequência, a Administração do Trabalho devem desempenhar nas relações do trabalho.

### 3. A modernização do Estado e as relações coletivas de trabalho

Esta ênfase dada ao fator trabalho não se choca, mas, ao contrário, está coerente com a preocupação do governo de modernizar o Estado.

Modernizar o Estado significa basicamente reduzir ou eliminar sua presença na atividade econômica, quer reduzindo os investimentos diretos, quer privatizando as empresas onde o Estado tenha participação no capital social e nas quais não haja razão para sua presença. Significa, ainda, frear a fúria intervencionista e regulamentadora do Estado, para permitir maior espaço à liberdade e à cidadania. Mas significa, também, liberar recursos e energias para que o Estado possa utilizá-los nas atividades que constituam sua função precípua: saúde, educação, polícia, justiça etc. Modernizar o Estado não quer dizer pura e simples retirada do Estado. Não quer dizer ausência ou omissão do Estado. Nas áreas que lhe são próprias, modernizar o Estado significa presença e atuação mais eficaz do Estado, mais produtividade e mais qualidade nos serviços que ele tem a obrigação de prestar.

Até 1988, as relações de trabalho no Brasil – seguindo um modelo que já vigorava há mais de meio século – baseavam-se na organização sindical confederativa tutelada pelo Estado, na ênfase dada ao contrato individual de trabalho e no exercício do poder normativo pela Justiça do Trabalho, retirando quase que integralmente o espaço reservado à negociação coletiva.

Podemos dizer que a evolução econômica e política do Brasil levou este modelo à estafa. Trata-se de um modelo que hoje está esgotado, não atendendo mais à necessidade da classe trabalhadora nem às demandas da sociedade.

No campo das relações coletivas de trabalho, o Estado não pode nem deve mais tutelar os sindicatos, seja arbitrando disputas de representatividade, seja concedendo ou retirando sua personalidade jurídica.

Anteriormente à Constituição de 1988, a criação e gestão dos sindicatos, bem assim o processo de reconhecimento para que pudessem

praticar atos da vida sindical, encontravam-se regulados em aparatosa malha legal, verdadeira peneira de microscópica granulometria, para ser administrada pelo Estado ao sabor de seus interesses de momento.

A tal ponto esse papel de controle agigantou e projetou o Ministério do Trabalho perante a sociedade que, com o advento da Constituição de 1988, a própria sociedade festeja as novas prerrogativas sindicais e, ao mesmo tempo, critica o que aparentava ser *omissão* do Ministério do Trabalho no campo coletivo, como se a antiga estrutura não tivesse sido, em boa parte, desmontada pela Constituição...

Deve o Ministério do Trabalho desenvolver a política de permanente *estímulo* a que os interlocutores sociais, sem a tutela do Estado, ocupem o espaço que lhes pertence, gerindo diretamente seus próprios conflitos coletivos na busca de soluções consensuais.

Esse processo negocial pressupõe a participação insubstituível e mediadora dos corpos intermediários, baseada no princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, o Estado tem apenas função supletiva e só deve centralizar e desempenhar aqueles papéis que não possam ser assumidos diretamente pelos cidadãos ou pelos corpos sociais intermédios: as empresas, os sindicatos e outras instituições que se interpõem entre os cidadãos e o Estado.<sup>1</sup>

As razões para isto são óbvias: é para que haja uma ampla e saudável descentralização capaz de dar respostas e soluções mais justas e mais racionais às demandas; para que se estimule o senso de responsabilidade e de participação de cada cidadão, que, assim, assumirá o papel de artífice de seu próprio destino e não ficará esperando as soluções padronizadas do Estado; e para evitar que os cidadãos tenham de enfrentar-se sempre diretamente com o próprio Estado, sem os amortecedores dos corpos mediadores.

E a negociação coletiva constitui o processo mais adequado para se estruturar uma verdadeira rede de *regras privadas*, revistas e aprimoradas a cada exercício da autonomia coletiva, sempre objetivando reduzir a folga, o espaço faltante que existe na área do trabalho em relação à área do capital, distância essa que nem mesmo a mera intervenção legislativa se mostrou capaz de corrigir.

<sup>1</sup> V. "O Estado e a Justiça Social", de João de Lima Teixeira Filho, in *Revista LTR*, abr/92, pp. 402 e ss.

Isso não significa menosprezar a função reguladora que o Estado efetivamente tem a desempenhar. Significa, isto sim, reconhecer a existência de uma vertente autônoma voltada para a busca — cada vez mais ostensiva e mais autêntica — da realização da justiça social.

Dessa forma, é possível conjugar e sincronizar a intensidade da intervenção estatal com os avanços sociais indicadores da suficiência da ação sindical, visando tentar, de alguma forma, corrigir o desnível existente entre trabalhadores e empresários.

Essa pujança e maturidade sindicais representam um divisor de águas no sentido de que a presença do Estado no campo das relações de trabalho já não é exigida, como o foi no advento da Revolução Industrial, com a mesma intensidade e com os mesmos objetivos. O afastamento total do Estado, numa atitude omissiva, também não é a posição correta, já que a Constituição brasileira reconhece as desigualdades sociais e regionais (arts. 3.º, III, e 170, VII) e imputa ao Estado, basicamente, o dever de reduzi-las.

Na busca desse objetivo, cumpre ao Estado, sem prejuízo de valer-se do intervencionismo básico sempre que se fizer necessário, adotar a posição de *estímulo* e de *sustento* a que os sindicatos assumam o papel de protagonista da regulação do trabalho, deixando o de pálido coadjuvante ou de complacente espectador do cenário de desigualdades.

Desde que efetivamente atuem os corpos *intermediários situados entre o cidadão e o Estado*, a este último incumbe lançar o núcleo das relações de trabalho, editando as normas de ordem pública, em resguardo do interesse coletivo. Isso porque a intervenção estatal em dose excessiva reduz desejavelmente, de um lado, a autonomia individual, porém, por outro lado, ocupa indesejavelmente espaços dentro dos quais a negociação coletiva deveria estar evoluindo e se desenvolvendo.

O sistema jurídico brasileiro está, em tese, armado dentro desse molde de diferentes níveis de interesses: o público, o coletivo e o individual.

O interesse público encontra-se resguardado com a cláusula de irrenunciabilidade e com a cominação de nulidade dos atos que contra ele atentem (arts. 9.º e 444 da CLT). É ainda previsto que, mesmo na hipótese de lacuna legislativa, as autoridades judiciárias ou administrativas recorrerão aos meios usuais de supri-la, mas

decidirão sempre de modo que “nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público” (art. 8.º da CLT).

O interesse coletivo, de categorias profissionais (empregados) e econômicas (empregadores), é revelado através das negociações coletivas, de onde resultam condições de trabalho de eficácia restrita ao âmbito das respectivas representações, ajustadas no vazio ou por cima do mínimo da lei, embora seja constitucionalmente permitida a flexibilização de direitos, sempre sob tutela sindical (art. 7.º, incisos VI, XII e XIV da Constituição Federal). E contra a pactuação coletiva não cabe o acordo individual (art. 444 da CLT).

O interesse individual, exatamente por ser o mais frágil, quando isoladamente considerado, submete-se aos demais níveis de interesse e só produz eficácia jurídica se presentes os requisitos da bilateralidade da avença e, ainda assim, da ausência de prejuízos diretos ou indiretos para o trabalhador (art. 468 da CLT).

A proliferação de normas estatais que até poucos anos atrás se verificava no Brasil, ultrapassando o campo do interesse público, conquanto não comprometa a estrutura do modelo acima referido, direciona a convicção no sentido de que o sindicato ainda não vinha cumprindo, na intensidade e na medida do desejável, sua função distributiva, apesar do significativo e permanente robustecimento de sua ação, nos últimos quinze anos. Aliás, este revigoramento do sindicato explica por que o legislador constituinte de 1988 introduziu na Lei Maior a figura da flexibilização de direitos, sob estrito controle sindical (art. 7.º, VI).

Por fim, ainda no campo das relações coletivas, não deve o Estado continuar editando leis impositivas para aumentar o rol dos direitos individuais dos trabalhadores, de maneira uniforme para todas as empresas e para todas as regiões do país, sem consultar os interessados e sem avaliar o impacto desigual que isto terá sobre as situações concretas no âmbito de cada região e de cada empresa.

Isto não quer dizer que o Estado não tenha um papel a desempenhar nas relações de trabalho. Incumbe-lhe atuar como formulador de propostas que orientem e balizem os atores sociais, fomentando o exercício do diálogo social e da negociação coletiva de trabalho, sem nela interferir, promovendo a formação do autêntico sindicalismo, verdadeiramente representativo; estabelecendo leis dispositivas que priorizem o

regramento consensual a que chegaram empresas e sindicatos.

#### *4. A modernização do Estado e as relações individuais de trabalho*

No âmbito das relações individuais de trabalho, deve o Estado exercer eficaz ação fiscalizadora para assegurar ao trabalhador as garantias mínimas de formalidade do vínculo de emprego (carteira de trabalho assinada), ponto de partida para a fruição de direitos sociais, como jornada de trabalho, salário mínimo, repouso semanal remunerado, férias anuais remuneradas, indenização por despedida, condições ambientais de trabalho salubres e todas as demais conquistas históricas dos trabalhadores que constituem um patamar mínimo de legítima interferência estatal.

As condições de remuneração e de trabalho situadas acima desse patamar, considerado como o mínimo necessário para uma subsistência digna, deverão ser livremente buscadas e estabelecidas pelas partes, em acordos ou convenções coletivas, segundo a realidade regional e setorial de cada caso. Tanto o piso de garantias quanto o produto da autocomposição de interesses serão fiscalizados pelo Ministério do Trabalho. Isto porque o Estado tem de garantir o equilíbrio de poder entre as partes e para transmitir a certeza a todos de que o modelo econômico e trabalhista adotado pelo governo é para valer, não podendo ser desrespeitado pela parte mais forte.

Por isso que a modernização do Estado, também na esfera das relações individuais, não significa ausência ou afastamento, mas, ao contrário, melhoria dos serviços prestados, vale dizer, mais eficácia e melhor qualidade da fiscalização.

#### *5. A política legislativa na área do trabalho*

Dentro da linha filosófica de estimular e promover o entendimento direto entre as partes, cuidar-se-á para que, nas matérias que não envolvam as garantias mínimas legais, consideradas devidas por estrita justiça, o governo adote sempre, como política legislativa, a propositura de leis de natureza dispositiva, de preferência a leis impositivas.

#### *6. O Estado e as condições ambientais de trabalho*

As condições ambientais de trabalho deverão continuar a receber tratamento legislativo de forma impositiva, sem prejuízo do que os trabalhadores obtiverem a mais em convenções e acordos coletivos.

O Estado deve dar relevo ao aspecto prevencionista da segurança no trabalho, enfatizando que os gastos empresariais, neste setor, significam melhoria da produtividade e economia de gastos com o tratamento de acidentados pela previdência social, não bastassem as óbvias razões de higiene física e mental do trabalhador.

#### *7. A política de emprego*

Quanto ao emprego, o Estado não tem por função gerar postos de trabalho. Ele não atua diretamente sobre o nível de emprego. Contudo, compete ao Ministério do Trabalho desenvolver ferramenta adequada a radiografar o mercado de trabalho, retratando as suas realidades regionais, a fim de permitir que cada município tenha condições de executar suas políticas locais de emprego, evitando com isso intensos fluxos migratórios internos. Compete-lhe também administrar o Seguro-Desemprego de forma conjugada com a intermediação profissional e a reciclagem do trabalhador, objetivando fazer com que o tempo de busca do reemprego seja o menor possível.

#### *8. A formação profissional*

Mas é função do Ministério do Trabalho promover a formação profissional e estimular a qualificação da mão-de-obra, pelo menos por dois relevantes motivos:

a) por motivos estratégicos, porque uma boa formação profissional é condição essencial para facilitar a reconversão industrial e viabilizar os ajustes estruturais, para garantir a qualidade dos bens e serviços e, conseqüentemente, para aumentar o nível de qualidade e competitividade da economia nacional, assim como para ensejar a ascensão salarial e social do trabalhador à medida que mais se enriquece tecnicamente;

b) por motivo de justiça, já que, ao definir as políticas e as estratégias para o setor econômico, não pode o Estado ignorar as repercussões sociais dessas medidas, sobretudo zelando para que os efeitos sociais negativos das mudanças tecnológicas e dos ajustes estruturais sejam compensados por políticas de emprego, de formação e reciclagem profissional.

Por isso, cabe ao Ministério do Trabalho desenvolver políticas de emprego e de formação de mão-de-obra, para reduzir o impacto das

mudanças tecnológicas e dos ajustes estruturais sobre o nível de emprego, e como instrumento para preservar a paz social, promover socialmente o trabalhador e elevar as condições de produtividade do trabalho e de competitividade das empresas.

#### 9. Participação e tripartismo

Outra política do Ministério, na área do trabalho, no sentido de incentivar a participação, é o tripartismo.

Nossa Constituição de 1988 assegura expressamente a participação dos trabalhadores e dos empregadores nos órgãos colegiados da Administração Pública Federal que tenham por atribuição estudar os assuntos relacionados às atividades de empresários e trabalhadores (art. 10).

Seguindo esta norma constitucional, existem vários conselhos ligados ao trabalho, em que vem ocorrendo a participação de representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, num trabalho comum bastante produtivo. É o caso, dentre outros, do Conselho do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Conselho da Previdência Social.

Mas é necessário estimular também outras formas de diálogo, colaboração tripartite e bipartite, no campo das relações de trabalho.

A modernização do Estado significa ainda melhoria substancial de seus serviços de justiça. No caso específico da Justiça do Trabalho, uma das maneiras de dar-lhe mais eficiência é diminuir sua carga de trabalho. E isto se poderá obter de duas maneiras: reorganizando e automatizando seus procedimentos administrativos e cartoriais (tarefa que não compete ao Ministério) e, por ação do Ministério do Trabalho, criando-se mecanismos bipartites extrajudiciais<sup>2</sup>, no âmbito das relações privadas ou dentro das próprias empresas, em que os próprios trabalhadores e empregadores procurarão conciliar, superar e resolver tanto os conflitos de direito individual quanto os de direito coletivo.

#### 10. Conclusão

De todo o exposto, temos, em síntese, que:

a) no campo das relações coletivas de trabalho, as políticas do Ministério devem orientar-se no sentido da valorização da negociação coletiva e do fortalecimento da organização sindical, baseada em autêntica representatividade;

b) no campo das relações individuais de trabalho, a política a ser implementada é nitidamente intervencionista, no que se refere à inspeção do trabalho, à saúde e segurança do trabalhador, e promocional com relação a emprego e formação profissional.

<sup>2</sup> V. João de Lima Teixeira Filho, in *Instituições de Direito do Trabalho*, v. 2, 12.ª ed., 1992, LTr, p. 1148.