

INEZ STAMPA • ANA LOLE • MÁRCIA BOTÃO
NILZA ROGÉRIA NUNES (ORGS.)

Este livro integra as forças que lutam simultaneamente para decifrar o enigma do capitalismo nos tempos atuais, que defendem os direitos das grandes massas de trabalhadores e promovem um Serviço Social ativo e progressista, enfrentando as múltiplas formas da Questão Social na atualidade. Se debruça sobre as transformações no mundo contemporâneo e, em especial, no trabalho; analisa os contínuos processos de desmonte dos direitos em diversas direções, a começar por aqueles ligados ao mundo laboral; e analisa novas configurações aligeiradas propostas pelo capital para o Serviço Social (via telemarketing precarizado). Tendo como fio condutor a defesa dos direitos sociais, a obra se apresenta como resistência ao estado atual, contra todos os golpes e retiradas de direitos.

As análises, interrogações e propostas deste livro partem do reconhecimento do recrudescimento das desigualdades e do papel atual do Estado na sua manutenção e aprofundamento. Ao contrário da construção de um universo político comum, voltado para os comuns e para socialização da existência, assistimos ao esvaziamento das conquistas democráticas, ao aumento da truculência estatal, à imposição de uma espécie de pensamento único, o qual, tendo como base formas ultraliberais, associa-se sem pudor a diversos matizes conservadores.

TRABALHO, REGRESSÃO DE DIREITOS E SERVIÇO SOCIAL

 **mórmula**
EDITORIAL

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. *Liza Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

A reforma trabalhista no Brasil em perspectiva histórica¹

ROBERTO VÉRAS DE OLIVEIRA

Introdução

A industrialização do Brasil, que ganhou impulso nas primeiras décadas do século XX, se estabeleceu sob um legado colonialista e escravista. Nessa condição, precisou se apoiar em um Estado frágil estruturalmente e, paradoxalmente, voltado a uma implacável violência contra o trabalho (Cardoso, 2010a, 2010b).

A formação de um mercado de trabalho capitalista no país resulta de um processo lento e tortuoso, o qual ganha contornos mais bem definidos a partir das décadas de 1930 e 1940, mas sem que tenha conseguido eliminar as marcas de uma combinação esdrúxula entre o passado colonial-escravista e um impulso industrializante de caráter tardio e dependente, cuja consequência histórica tem sido a persistente reatualização de um quadro de profunda desigualdade social (Barbosa, 2008).

O presente ensaio visa a apresentar em perspectiva histórica as bases sobre as quais se firmou a regulação do mercado de trabalho no Brasil, para um melhor entendimento dos impulsos “modernizantes” que vêm se apresentando desde os anos 1990 e que ganham novos contornos mais recentemente, com a aprovação da reforma trabalhista, em julho de 2017², e outras medidas de mesma natureza.

¹ Este artigo foi inicialmente publicado como “Brazilian Labour Reform in Historical Perspective”. *Global Labour Journal*, v. 9, p. 319-338, 2018.

² Tendo entrado em vigência em novembro do mesmo ano.

A (controvertida) arquitetura de regulação laboral varguista

Mesmo com a denominada Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, foram feitas concessões à antiga elite agrária, ao restringir o novo marco regulatório ao mercado de trabalho urbano. Com isso, gerou-se “uma utopia irrealizável num ambiente de grande vulnerabilidade socioeconômica das massas: a utopia da proteção estatal representada pela legislação social e trabalhista” (Cardoso, 2010, p. 207), que foi responsável por uma intensa urbanização sem um correspondente lastro no processo de industrialização.

Segundo a clássica interpretação de Santos (1987), só após 1930 se estabeleceu, no país, as bases de uma regulamentação do processo de acumulação capitalista, contudo nos termos do que chamou de “cidadania regulada”. Os seus fundamentos se assentavam em um “sistema de estratificação ocupacional”, em invés de “código de valores políticos”, mas, em um sistema de estratificação ocupacional, passam a ser considerados “cidadãos” tão somente aqueles cujas ocupações são reconhecidas e definidas em lei. A “cidadania regulada” teve como pilares a regulamentação das profissões, a instituição da carteira profissional (documento em que são firmados os termos do contrato de trabalho e fixada a profissão do trabalhador) e a implantação dos sindicatos corporativos (reconhecidos, mantidos e fiscalizados pelo Estado por meio da Carta Sindical, do Estatuto Padrão, do Imposto Sindical e do Monopólio da Representação, por base territorial e categoria profissional, e do poder de intervenção do Estado na gestão das entidades sindicais em todos os níveis).

Conforme expressa a Figura 1, o sistema de regulação laboral estruturado sob o primeiro governo Vargas (1930-1945) contou com um conjunto mais amplo e mais complexo de instituições, entre elas: o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho, os Juizes Classistas da Justiça do Trabalho, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) — organizados por ramos de atividade econômica —, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o Salário Mínimo, o Sistema S — formado pelo Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Sistema Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT), entre outras agências gerenciadas por órgãos empresariais que contam com fundos para estatutais.

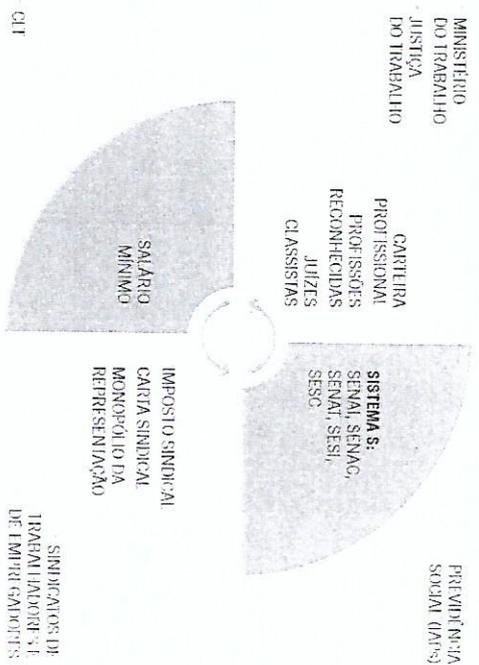


FIGURA 1: A arquitetura de regulação laboral varguista

Fonte: Elaboração própria

O processo de desenvolvimento capitalista no Brasil foi acompanhado por um modo peculiar de institucionalização das relações de trabalho — se comparado aos padrões adotados nos países desenvolvidos. Para Krein (2007, p. 25-26), o dinamismo econômico trazido com a industrialização e o sistema de regulação construído nas décadas de 1930 e 1940 proporcionaram, nos anos seguintes, a incorporação de parcela crescente da população ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que não foram capazes de proporcionar o mesmo grau de proteção social alcançado no pós-guerra na Europa. Deficiências estruturais persistiram ao longo do tempo, com destaque para: “o excedente estrutural de força de trabalho; alta rotatividade; a segmentação do mercado de trabalho entre grandes empresas e parte significativa das pequenas, dos negócios familiares e por conta própria; a alta informalidade; e os salários baixos e dispersos”. Considera-se, ainda, que permaneceram fora do alcance do sistema laboral em formação amplos segmentos da população trabalhadora, principalmente os trabalhadores autônomos, os rurais e as domésticas

(neste último caso, sempre com presença majoritária de mulheres). Os rurais foram sendo gradativamente incorporados a partir dos anos 1960³, e as domésticas⁴ só recentemente foram contempladas com tais direitos, mas ainda assim parcialmente.

Conforme ilustrado pela Figura 2, no caso brasileiro, a industrialização (tardia e marcada por forte concentração de renda, se comparada com o processo europeu e norte-americano), o assalariamento (crescente e vigoroso, embora parcial, jamais tendo alcançado o grau de universalização atingido nos países centrais) e o sistema de proteção social (estabelecido sob as condições de tutela estatal e alcance restrito, mantendo-se igualmente distante do padrão do Estado de Bem-Estar Social) concorreram para a constituição de um padrão de relações de trabalho marcado por discrepâncias sociais, recriando divergências de classe social, de gênero, de etnia/raça, de geração, de região de origem, dentre outras.



FIGURA 2: O Caráter segmentado das relações de trabalho no Brasil

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

3. Marcondante, com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963.
4. Apenas em 2013 foi aprovada uma Emenda Constitucional estendendo às domésticas a maioria dos direitos vigentes há décadas para os demais trabalhadores (entre os quais, o seguro-desemprego, o salário-família, o auxílio-creche e o seguro contra acidentes de trabalho). Contudo, sua regulamentação em lei ordinária ainda esperou por mais dois anos.

Para Cardoso (2010a), a “cidadania regulada” se converteu na forma institucional da luta de classes no Brasil com a busca por efetividade dos direitos existentes, seja pela extensão dos direitos a novas categorias profissionais, seja pela instituição de novos direitos. Do ponto de vista dos trabalhadores (individual e coletivamente) e de suas organizações representativas (reconhecidas ou não), não foi possível deixar de se ter nesse arranjo institucional uma referência basilar, adaptada ou contestada. Desenvolveu-se, assim, uma relação complexa, ambígua e contraditória entre a luta por direitos e o sistema varguista de relações de trabalho, de modo que os trabalhadores e suas organizações coletivas, desde então e até os dias de hoje, passaram a oscilar entre sua crítica e sua defesa.

Entre ditaduras e democracias, consolidação e ajustes no modelo varguista

O novo impulso industrializante nos anos 1950, subseqüentemente à fase de “substituição de importações”, fez-se ancorado no tripé: capital nacional privado, capital estatal e capital privado multinacional, com crescente dominância deste último.

Dai resultou uma combinação marcadamente discrepante entre um polo dinâmico, fortemente integrado à economia mundial e dotado de alguns mecanismos de proteção social — que Lipietz (1987) denominou de “fordista periférico” —, e uma vasta gama de sistemas produtivos subalternos, fundados em bases familiares, artesanais, precárias, fragmentadas e informais, que incorporaram economicamente a maior parte da população trabalhadora.

Vivia-se no Brasil a euforia nacional-desenvolvimentista e os ares da redemocratização da sociedade, contudo o sistema trabalhista estabelecido no governo ditatorial de Vargas se manteve praticamente intacto.

Welfort (1972), ao se referir à sobrevivência particularmente da estrutura sindical com o fim do Estado Novo (que correspondeu ao período ditatorial do governo Vargas, vigente entre 1937 e 1945), avaliou como surpreendente que justamente no período democrático o sistema sindical corporativo tenha ganhado eficácia como instrumento de controle da

classe trabalhadora pelo Estrado. No entanto, longe de supor que a estrutura sindical era apenas uma extensão da ditadura sobre a democracia, ela também teria sido resultado das escolhas dos trabalhadores e sindicalistas na forma do que denominou de “sindicalismo populista”, em um tipo de adesão ao “sistema corporativo”.

(Conforme French (1992), no período democrático, entre 1945 e 1964, a relação entre trabalhadores, suas lideranças e a estrutura sindical era mais complexa. Apesar dos aspectos negativos da CLT, esta teria favorecido a mobilização operária, com particular destaque para momentos politicamente críticos. Para Silva e Costa (2001), essa possibilidade encontrava espaço igualmente nas ambivalências da Justiça do Trabalho, que não poderia ser arbitrária a todo o momento, sob pena de não ser preservado como um poder legítimo.

Nesse contexto, os trabalhadores e suas lideranças sindicais se posicionaram, muitas vezes ambigüamente, entre a aderência e a crítica. Na Constituinte de 1946, houve uma tentativa frustrada, especialmente por parte do Partido Comunista Brasileiro (PCB) — então recém-legalizado —, de ampliar a autonomia e a liberdade sindical. Com o PCB novamente na ilegalidade (em 1947), houve por parte dele um impulso inicial de criação de sindicatos “paralelos” à estrutura oficial, que vigiou de 1948 a 1952, sendo em seguida abandonado (Santana, 2001).

As diversas correntes sindicais buscaram, não obstante suas diferenças, sobretudo garantir a efetividade dos direitos sociais, a utilização da estrutura sindical em favor da legitimação da organização dos trabalhadores e — sob afrouxamento dos instrumentos de controle do sistema corporativo — a ampliação do poder sindical com as chamadas organizações intersindicais paralelas (por sua vez ancoradas nos sindicatos da estrutura oficial). Os destaques ficaram para a criação do Pacto de Unidade Intersindical (PUI) em 1954, do Pacto de Ação Conjunta (PAC) e do Pacto de Unidade e Ação (PUA) em 1961, e do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) em 1962. Nessa base, foram organizadas lutas de destaque no período, como a greve dos 300 mil e dos marítimos em 1953, a greve dos 400 mil em 1957, a greve dos 700 mil em 1963 (Santana, 2001). No campo, eclodiram importantes conflitos, com destaque para as Ligas Camponesas no Nordeste do país (Moraes, 1970).

Nos anos considerados de interregno democrático (1945-1964), entre as crescentes mobilizações sindicais e as investidas das forças conservadoras, não foram produzidas mudanças estruturais no sistema de regulação das relações de trabalho e sindicais. A reforma da CLT não foi pactada, nem pelos representantes do capital e do trabalho, nem pelos governos do período. Contudo, ocorreram alterações pontuais, com destaque para: a instituição do 13º salário em 1962; o reconhecimento da sindicalização de trabalhadores rurais pelo Ministério do Trabalho em 1962; a criação do Estrato do Trabalhador Rural em 1963, que estendeu parte da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais; a criação do salário-família em 1963. No governo de João Goulart, o último desse ciclo democrático e um dos mais próximos dos sindicatos (tanto quanto o segundo governo de Getúlio Vargas, entre 1951 e 1954, reconduzido ao poder por meio do voto popular), chegou a ser esboçada uma proposta de reforma, que não seguiu adiante.

O Golpe Militar de 1964 mudou a correlação de forças entre capital e trabalho, em favor do primeiro, fazendo refluir o acesso aos direitos individuais e coletivos já instituídos, sem que para isso tenha ocorrido uma ampla reforma trabalhista. Foram largamente acionados os mecanismos de controle previstos na CLT, sobretudo de intervenção política e administrativa do Estrado nos sindicatos e de proibição das organizações intersindicais de cúpula. O direito de greve foi ainda mais restrito com a Lei nº 4.330, promulgada em 1964. Foi adotada uma política econômica fortemente ancorada na contenção dos salários, o que encontrou alguma resistência até 1968, quando a Ditadura recrudescu. Foram exemplos de formas de resistência do período: a constituição do Movimento Intersindical Anti-Arrocho (MIA), em São Paulo, em 1967; e as greves operárias de Osasco e Contagem, no mesmo ano (Weffort, 1972). Foi esvaziado o poder normativo da Justiça do Trabalho (na homologação de acordos e convenções coletivas), com a sobreposição da política salarial do governo frente às negociações coletivas. Os sindicatos foram condicionados a uma postura colaboracionista e a uma agenda assistencialista. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) — resultado da centralização da Previdência Social, com a unificação dos IAPs. Em 1967, foi criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador

Rural (FUNRURAL), incorporando os trabalhadores rurais como beneficiários do sistema previdenciário. Em 1967, foi abolida a exigência de que os sindicatos submetessem acordos e convenções à ratificação da assembleia. No mesmo ano, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), extinguindo o direito à estabilidade no emprego. Em 1975, foi criado o Sistema Público de Emprego (SINPE). Em 1977, constituiu-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS).

Observa Krein (2007) que, entre os anos 1960 e 1970, o dinamismo econômico, especialmente adquirido com o “milagre brasileiro” entre 1967 e 1974, ao possibilitar uma mobilidade social ascendente, contribuiu para arrefecer a crítica ao Regime Militar. O questionamento da política salarial do governo, do caráter repressor do regime e da estrutura sindical burocrática, corporativista e assistencialista só ganhou maior relevância a partir da segunda metade dos anos 1970.

Anos 1980: o sistema laboral varguista é questionado à esquerda

O impacto das lutas operárias e populares no final dos anos 1970 e início dos 1980 alterou os termos do debate político no país. Moisés (1982), inspirando-se na crítica de Weyfort (1973) ao “sindicalismo populista” do pré-1964, considerou que a emergência do “novo sindicalismo”, ao contrário, teria logrado articular demandas sociais e políticas em uma perspectiva autônoma.

O “novo sindicalismo” insurgiu-se contra a política de arrocho salarial da Ditadura, assim como contra os limites institucionais do sindicato oficial e as práticas autoritárias colaboracionistas, imobilistas e assistencialistas que marcaram a vida sindical nesse período. Assumiu como bandeiras centrais: a luta pela liberdade e autonomia sindical, o direito de organização dos trabalhadores no local de trabalho e o amplo direito de greve e de negociação coletiva (Oliveira, 2011).

Contudo, tal movimento de revigoração da luta sindical se manteve, na prática, sob os limites da estratégia de atuar dentro do sindicato oficial, mirando prioritariamente na conquista das diretorias dos sindicatos oficiais e na sua conversão em órgãos de luta dos trabalhadores. O gradativo afrouxamento do controle da estrutura sindical nos estereótipos do regime militar e no início do processo de redemocratização do país concorreram para, mais uma vez, arrefecer a crítica ao modelo sindical corporativista.

De outra parte, na burocracia do sistema de regulação laboral, persistia um importante núcleo de interessados na manutenção desse modelo, incluindo dirigentes patronais e de trabalhadores do sistema conferativo, o *establishment* do poder judiciário e a burocracia ministerial (Almeida, 1975).

O período foi fértil em politização à esquerda de amplos segmentos populares. Pela via da construção do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), dentre outros, assentaram-se as bases do que ficou conhecido como “campo democrático e popular”. Disseminaram-se greves por vários setores da economia, envolvendo metalúrgicos, trabalhadores da educação, canavieiros, bancários, servidores públicos, petroleiros e petroquímicos, trabalhadores de telecomunicações etc. Descendeu-se a Campanha das Diretas Já, em 1984, em defesa do direito ao voto direto para presidente da república e governadores de estados. Estabeleceu-se o processo Constituinte de 1986 a 1988. A CUT, em conjunto com outras organizações sindicais, conduziu seis Greves Gerais entre 1983 e 1996. Em 1989, foi realizada a primeira eleição presidencial após o golpe de 1964.

Vivia-se no país, nos anos 1980, um contraste entre a perda de dinamismo econômico, a transição democrática sob fortes limites e o reforço da organização popular e das conquistas sociais e políticas.

A Constituinte instalada em 1986 se converteu, nesse contexto, em um momento decisivo. Mesmo com limitações, não se pode negar os seus ganhos ao final: o Estado viu ampliadas suas funções de provedor de serviços sociais à população em várias áreas e com tendência à sua universalização (saúde, educação, previdência, assistência, habitação, saneamento básico etc.); foram criadas formas de participação da sociedade civil organizada no debate, elaboração e fiscalização das políticas

públicas; a centralidade da noção de “direitos sociais” em uma perspectiva universalista pôs em questão a referência historicamente construída da “cidadania regulada” (Telles; Paoli, 1998). No que se refere ao tema do trabalho, constituíram-se dois blocos, sendo ambos compostos por segmentos de esquerda e de direita. Na liderança da defesa da liberdade e da autonomia sindical estava o PT, mas também participaram alguns representantes de partidos ligados aos segmentos tradicionais da política brasileira (especialmente alinhados com uma perspectiva liberal), como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Liberal (PL), o Partido da Frente Liberal (PFL), entre outros. Do outro lado, na defesa da unicidade sindical⁵, do imposto sindical, do sistema confederativo e do poder normativo da Justiça do Trabalho estavam o PCB, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) — em conjunto, partidos do espectro de esquerda, mas posicionados mais ao centro —, assim como a maioria dos representantes dos partidos tradicionais e conservadores, nomeados pela mídia como “Centro”.

A nova Constituição foi promulgada em 1988, tendo estabelecido novas bases para a regulação laboral e cidadã no país, incorporando avanços sociais e políticos inéditos (conforme ilustra a Figura 3): a constitucionalização de direitos sociais e trabalhistas já previstos na CLT e nos contratos coletivos dos setores mais organizados (licença maternidade e paternidade, férias e 1/3 de férias, 13º salário, FGTS etc.); a regulamentação do seguro desemprego, citado em 1986; o reconhecimento do direito de greve, de sindicalização para os servidores públicos, de representação dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados, dentre outros; a eliminação dos mecanismos de intervenção governamental nos sindicatos e maior liberdade de organização, de negociação coletiva e de eleições sindicais. Completou esse quadro a constituição de um sistema de Seguridade Social de caráter universal, baseado no Sistema Único de

Saúde (SUS), no sistema de Previdência Social e na Assistência Social. Mas, de outro lado, em certos aspectos, incluindo o tema laboral, imitações se impuseram. Alguns dos direitos aprovados ficaram na dependência de regulamentação específica, como o direito de greve (especialmente para os servidores públicos) e o direito de organização no local de trabalho. Foram preservados o monopólio da representação, a contribuição sindical obrigatória e o poder normativo da Justiça do Trabalho, configurando um modelo híbrido de regulação sindical.



FIGURA 3: A Constituição de 1988 e as novas bases de regulação do trabalho

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

⁵ O termo unicidade sindical derivou do princípio do monopólio da representação, vigente na legislação sindical brasileira. Trata-se, portanto, da unidade formal, imposta pela lei que desde sempre gerou controvérsias entre sindicalistas sobre seus benefícios para organização dos trabalhadores.

Logo após sua promulgação, a Constituição de 1988 foi alvo de críticas à esquerda, por suas insuficiências. Essa posição se inverteu quando vieram os ataques à direita ao longo dos anos 1990. A onda neoliberal que se estabeleceu a partir de então se pautou pelo discurso empresarial e governamental dos excessivos custos do trabalho e da necessidade de flexibilização das relações de trabalho.

Anos 1990: o sistema laboral varguista (modificado) é questionado à direita

A eleição de Fernando Collor contra a candidatura de Lula colocou em franca oposição dois projetos: um, de natureza neoliberal, em sintonia com as tendências mundiais de convergência com o Consenso de Washington; outro, de natureza democrática e popular, de acordo com as lutas populares construídas ao longo da década de 1980. Venceu a primeira. Inaugurava-se, então, uma agenda francamente pró-mercado no país, em detrimento da regulação pública das relações de trabalho.

A agenda da reestruturação produtiva, das privatizações, da reforma administrativa (gerencialista) do Estado, dentre outros processos, conduziriam ao longo da década a um quadro de desemprego, flexibilização, informalização e precarização do trabalho (Pochmann, 2009). De início, a recessão econômica e a ofensiva ideológica de natureza conservadora, pró-mercado e contra os direitos de cidadania, associadas ao crescimento do desemprego, produziram um efeito de desmobilização dos trabalhadores e de adoção de uma agenda sindical defensiva (Oliveira, 2010).

O governo Collor, não obstante algumas tentativas, ao sofrer o *impachment* em 1992, não teve tempo de avançar na reforma laboral. Sob o governo de Itamar Franco, foi criado um contexto mais favorável a uma perspectiva negociada de condução das reformas trabalhista e sindical. Conforme apurou Oliveira (2002), a partir de um circuito nacional de debates patrocinados pelo Ministério do Trabalho, realizado em 1993, explicitaram-se as posições dos atores estratégicos relacionadas ao tema da regulação do trabalho. Como ilustra a Figura 4, firmaram-se três posições principais.

Defendiam uma reforma global do sistema de relações de trabalho, com a implementação de um novo código do trabalho: a CUT, a Força Sindical (segunda maior central sindical até então) e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Mirava-se na democratização das relações de trabalho, com liberdade e autonomia sindical e adoção de uma legislação de sustento à organização sindical e à negociação coletiva, tendo como base as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tais medidas deveriam ser acompanhadas pelo fim da



FIGURA 4: Principais posições sobre a regulação do trabalho no início dos anos 1990

FONTE: FABRICAÇÃO PRÓPRIA

unicidade sindical, do imposto sindical e do poder normativo da Justiça do Trabalho. Contudo, a crescente hegemonia do discurso neoliberal, as fragilidades da liderança empresarial do PNBE e as posições vacilantes da Força Sindical, que passou a defender as medidas de flexibilização das relações de trabalho, enfraqueceram tal perspectiva.

Em defesa da desregulamentação das relações de trabalho se colocaram as mais importantes organizações empresariais, a exemplo da Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Federação Nacional dos Bancos (FEBRABAN). Apoiavam a supremacia das ‘lutas negociais’ empresariais, sem qualquer legislação de sustento, com a prevalência do negociado sobre o legislado e defendiam em geral a manutenção da unicidade sindical, do sistema confederativo e do poder normativo da Justiça do Trabalho.

Um terceiro grupo se pôs em defesa de uma reforma parcial das relações de trabalho. Nesse grupo se encontravam representantes de organizações de trabalhadores (incluindo algumas empresariais) identificados com o sistema confederativo. Entre eles, a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Industriais (CNTI), a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), assim como a entidade empresarial Confederação Nacional do Transporte (CNT). Prevalcia a defesa da unicidade sindical, das contribuições obrigatórias, do poder

normativo da Justiça do Trabalho, dos juízes classistas, do sistema conferativo e da CLT.

O governo Fernando Henrique fez uma clara opção pela suspensão do diálogo institucional tripartite e em favor da desregulamentação dos direitos laborais, contando com um forte suporte midiático. Todavia, adotou a estratégia de proceder a mudanças pontuais, embora sistêmicas, de modo a enfrentar menor resistência. Muitas vezes recorreu a medidas provisórias⁶. Os que se opunham à desregulamentação foram postos na defensiva, tanto os que propunham uma reforma global como os que defendiam uma reforma parcial do sistema de relações de trabalho. Ao final do período, embora não implicando alterações estruturais na organização sindical, na negociação coletiva e na Justiça do Trabalho, tiveram forte impacto na flexibilização das relações de trabalho, com perdas de direitos.

As principais medidas tomadas pelo governo Fernando Henrique no campo da regulação do trabalho (Krein, 2007) foram: isenção de vínculo empregatício entre cooperativas e seus associados em 1994; fim da política salarial, baseada na indexação automática dos salários à inflação em 1995; regulamentação da Participação nos Lucros e Resultados (PLR), com flexibilização da remuneração; enfraquecimento dos instrumentos de fiscalização da legislação laboral; postura governamental antissindical; denúncia da Convenção 158 da OIT (sobre dispensa imotivada), ratificada em 1995; permissão de trabalho aos domingos no comércio varejista em 1997; fim do regime jurídico único dos servidores públicos em 1998; fim do princípio da ultratividade de acordos coletivos, os quais deixam de vigorar se não forem renovados na data-base anual, em 1998; criação do contrato por tempo determinado, valendo para qualquer atividade, em até 24 meses, em 1998; regulamentação do trabalho por tempo parcial, em até 25 horas semanais, com redução proporcional do salário e das férias, em 1998; instituição do banco de horas, estabelecido por negociação coletiva para todos os tipos de atividades, em 1998; suspensão do contrato

individual de trabalho por período de dois a cinco meses, acompanhado de curso de qualificação profissional, em 1998; extinção dos juízes classistas da Justiça do Trabalho em 1999; criação de Comissões de Conciliação Prévia, de caráter bipartite e patritário, para promover conciliações de caráter extrajudicial, por mediação privada, a partir de 2000. Houve ainda tentativas de alterar a lei de greve, a contribuição negociada para custeio do sistema confederativo e a organização e atribuições da Justiça do Trabalho. Algumas medidas, contudo, embora sendo iniciativas isoladas, levaram a ampliação de direitos: a regulamentação do seguro desemprego, os limites impostos ao trabalho da criança e do adolescente, a incorporação ao aviso-prévio do valor pago em horas-extras frequentes, a proibição da discriminação por sexo e raça no mercado de trabalho e regras mais favoráveis para exercício do direito à licença maternidade. No último ano de governo, Fernando Henrique apresentou um projeto de lei visando a alterar o artigo 618 da CLT e instituir a prevalência do negociado sobre o legislado, de modo a não recorrer a uma Emenda Constitucional. Tal projeto foi aprovado na Câmara em 2001, não havendo tempo de ser apreciado pelo Senado. Para uma síntese do período, ver Figura 5.

O processo de flexibilização e precarização do trabalho avançou. Os empresários se sentiram estimulados e/ou pressionados a desencadear processos de reestruturação produtiva com foco na flexibilização do emprego, especialmente por meio da terceirização. Buscaram atuar junto aos poderes instituídos e à mídia, visando a legitimar tal processo e associá-lo a demandas pela desregulamentação das relações de trabalho. Os governos do período, por sua vez, com importante respaldo de outros poderes institucionais e da mídia, atuaram em favor da desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, fomentando a reestruturação produtiva, operando alterações na legislação laboral, conduzindo uma agenda de privatizações e de reforma do Estado, adotando atitudes antissindicais e de criminalização dos movimentos sociais e uma política macroeconômica dissociada do horizonte do emprego. A queda no dinamismo econômico foi acompanhada de um quadro de rebaixamento dos indicadores de emprego e de renda (grau de formalização, níveis salariais, resultados quantitativos e qualitativos das negociações coletivas, entre outros), ao mesmo tempo em que resultou das condições anteriores.

⁶ São medidas tomadas em caráter de urgência pela Presidência da República, com força imediata de lei, mas que precisam ser posteriormente, quando já em vigência, aprovadas pelo Poder Legislativo.

Em suma, produziu-se um ambiente extremamente desfavorável para os trabalhadores. Ao sindicalismo restou uma ação defensiva, de resistência (mesmo com variações internas), ao ter que lidar com um quadro econômico adverso, governos hostis, ações empresariais precarizantes e antissindicalis, ambiente político geral desfavorável e novas condições de atuação em um local de trabalho reestruturado, mais adverso à ação coletiva. Somam-se a isso as dificuldades históricas de superação da estrutura sindical corporativista e de equacionamento político de suas divergências internas. O sindicalismo ainda assim se manteve como referência das demandas dos trabalhadores nas negociações coletivas e junto à Justiça, assim como no âmbito das interlocuções políticas mais gerais, com o Executivo e com o Parlamento, contudo, com o desempenho claramente inferior ao do período anterior.

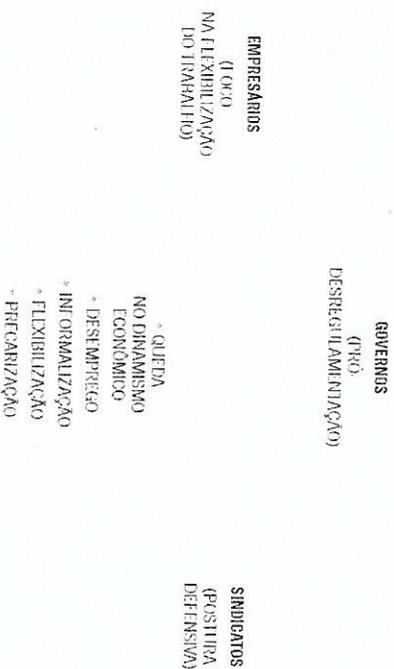


FIGURA 5: Anos 1990: tendência flexibilizadora das relações de trabalho

FONTE: EMBOREÇÃO PROPRIA

Um interregno na tendência de flexibilização do trabalho no Brasil?

Os governos Lula e Dilma se colocaram como uma promessa, por sua condição de expressão do campo democrático e popular. Um programa focado na defesa do social, da produção, do desenvolvimento e do resgate do projeto nacional sinalizou um contraponto ao neoliberalismo. Entretanto, eles se posicionaram entre interesses contraditórios e conflitantes, agregando demandas de setores diversos da sociedade: dos movimentos sociais e sindicais revigorados a partir do final dos anos 1970; dos novos movimentos ambientalistas; de segmentos empresariais em defesa da produção face à financeirização da economia; mas também abriram o flanco para atender às exigências do capital financeiro e do rentismo; assim como, na condição de governos de coalizão, cederam às pressões dos políticos clientelistas (tornando-se tão importantes a ponto dos governos lançarem mão da ampliação de sua base parlamentar de sustentação).

No tema do trabalho, como primeira sinalização, o governo solicitou ao Congresso o arquivamento do Projeto de Lei patrocinado pelo governo Fernando Henrique, que esperava apreciação pelo Senado. Ainda em 2003, criou o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), visando a favorecer espaços de negociação social, a exemplo também do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Mesa Nacional de Negociação Coletiva para servidores federais, do Fórum Nacional da Previdência Social e das conferências ministeriais (nas pastas do trabalho e emprego, saúde, educação, meio ambiente, cidades, entre outras).

O FNT foi instituído com uma composição tripartite e paritária, reunindo representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores (Oliveira, 2008). A posição do governo situou-se, contraditoriamente, entre os compromissos históricos do seu núcleo petista e sindicalista e os compromissos construídos com sua base aliada. Os empresários buscaram a flexibilização da legislação trabalhista. Entre as centrais sindicais, houve divergências sobre questões trabalhistas e sindicais, ao mesmo tempo em que se construiu uma base de convergências, prevalecendo uma posição de maior resistência à flexibilização. Uma vez instalado o Fórum, os debates foram iniciados pela reforma sindical (por proposição das Centrais e com o apoio do governo).

Ao final dos trabalhos, os principais acordos produzidos no Fórum sobre a reforma sindical foram os seguintes: a instituição do contrato coletivo para todos os ramos da economia; a legalização das centrais sindicais; a organização sindical por ramo de atividade econômica (e não mais por categoria profissional); o fim do Imposto Sindical; a substituição do monopólio da representação por um sistema de reconhecimento sindical mais participativo e plural; a relativização do Poder Normativo da Justiça do Trabalho; a ampliação do direito de greve; e a criação do Conselho Nacional de Relações de Trabalho como órgão máximo de regulação do trabalho no país. As principais divergências versaram sobre: a defesa do princípio da liberdade e autonomia sindical, de um lado, e da unicidade sindical, de outro; as negociações coletivas mais ou menos centralizadas e articuladas nacionalmente, sendo suportadas ou não por uma legislação de sustento; a extinção ou reformulação do Poder Normativo da Justiça do Trabalho; mais ou menos garantias ao direito de greve; e mais ou menos garantias à organização por local de trabalho.

Apesar de não ser a proposta ideal na visão das centrais sindicais, o texto final da reforma sindical foi considerado um avanço. As resistências ao projeto vieram, sobretudo, do empresariado e dos partidos mais à direita, tanto os situados na base de apoio quanto na oposição ao governo do PT. Somando-se a tais resistências a crise política que se estabeleceu entre 2005 e 2006, a partir de uma ampla campanha midiática de denúncias de corrupção envolvendo o núcleo do governo (que ficou conhecida como “mensalão”), o projeto não prosperou no Congresso, e o próprio Fórum se enfraqueceu.

Alternativamente, em 2008, o governo negociou com as centrais sindicais um projeto de lei propondo o seu reconhecimento e conferindo às mesmas a atribuição de elaborar e coordenar as políticas gerais de ação das entidades sindicais a elas filiadas e de atuar em nome da generalidade dos trabalhadores, com uma representação proporcional ao número de filiados, no âmbito dos diversos espaços de diálogo de composição tripartite voltados à discussão de assuntos de interesse geral dos trabalhadores. Para isso, as pleiteantes necessitariam atender requisitos mínimos de representatividade. Uma vez reconhecidas, caberia às centrais sindicais receberem 10% do total da Contribuição Sindical recolhida dos trabalhadores (Araújo; Oliveira, 2011).

Desde 2004, mudanças positivas no mercado de trabalho, com a redução dos índices de desemprego e a criação de empregos formais, apontaram para um cenário mais favorável aos trabalhadores e à ação sindical. Como resultado de uma maior articulação entre centrais sindicais e governo, foi criada uma Comissão Quadripartite — com governo, trabalhadores, empregadores e aposentados — para elaborar uma política permanentemente reajuste do salário mínimo, que foi aprovada pelo Congresso em 2008. O salário mínimo passou a ter aumentos expressivos já a partir de 2005. Apesar de suas limitações, os governos Lula e Dilma resultaram em francas melhorias nas condições dos trabalhadores e na distribuição de renda no país, apoiadas sobremaneira pela valorização real do salário mínimo (Baltar *et al.*, 2010).

Apesar de um ambiente bem mais favorável aos trabalhadores, as medidas de flexibilização continuaram, entretanto de forma pontual e em ritmo desacelerado (Krein; Bivasschi, 2015). Foram destacados: a lei das falências (que restringiu o acesso dos trabalhadores ao pagamento do passivo trabalhista em caso de falência), aprovada em 2005; a reforma da previdência no setor público (que entre outras medidas extinguiu o Regime Jurídico Único para os servidores públicos); o programa do primeiro emprego, concebido em 2003, que criava condições especiais de contratação de jovens, sem as garantias integrais da legislação laboral; a criação do Super Simples em 2006, que previa condições diferenciadas para as microempresas quanto às obrigações fiscais e laborais (o que, igualmente, criou regimes de contratação laboral em bases rebaiçadas); e a permissão do trabalho aos domingos e feriados para os trabalhadores do comércio, desde que ratificado em acordos coletivos de trabalho, em 2007. Por outro lado, a flexibilização continuou avançando pela dinâmica do mercado de trabalho, com a disseminação da terceirização e a ampliação da informalidade, da contratação de Pessoa Jurídica e do desrespeito à legislação trabalhista, combinados com a alta rotatividade no emprego e uma atuação da Justiça do Trabalho cada vez mais favorável à flexibilização. Para uma síntese do período, ver Figura 6.

Comparando com o período anterior (ilustrado pela Figura 5), pode-se afirmar que, ao mesmo tempo em que houve ganhos para os trabalhadores e para o sindicalismo, a flexibilização das relações de trabalho continuou,

embora não com a mesma amplitude nem no mesmo ritmo. Os governos atuaram sob limites e ambivalências nos temas de trabalho e de proteção social: evitaram colocar em pauta a reforma trabalhista (demandada pelos empresários); adotaram uma política econômica de estímulo ao crescimento, ao incremento do mercado interno e à geração de emprego; desenvolveram políticas sociais com foco na transferência de renda e na recomposição do salário mínimo; favoreceram a constituição de espaços de negociação social; incorporaram sindicalistas em postos estratégicos da gestão pública; entre outras ações. Mas também adotaram algumas medidas flexibilizadoras, como o Contrato do Primeiro Emprego e a Lei do Super Simples. Além do mais, as ações de governo favoráveis à perspectiva dos direitos sociais e de cidadania encontraram sempre resistências em segmentos de sua própria base de apoio no parlamento, em setores dos demais poderes institucionais, na mídia etc. Os indicadores de emprego reagiram positivamente: o desemprego caiu, a formalização cresceu, a renda média dos trabalhadores subiu e os resultados das negociações coletivas melhoraram, favorecendo a ação sindical. Os empresários continuaram implementando a terceirização e a flexibilização (e pressionando por sua regulamentação, em bases favoráveis), enquanto tornaram-se mais cautelosos, em vista do ambiente político e de alguma recomposição do poder de barganha sindical e dos trabalhadores. O sindicalismo se viu favorecido pela melhora do quadro geral do mercado de trabalho, assim como por um maior trânsito junto ao governo federal (exceção feita aos segmentos de oposição ao governo). Aumentou com isso sua eficácia no plano das negociações coletivas e sua influência política mais geral, mas não recuperou o protagonismo político que tinha nos anos 1980.

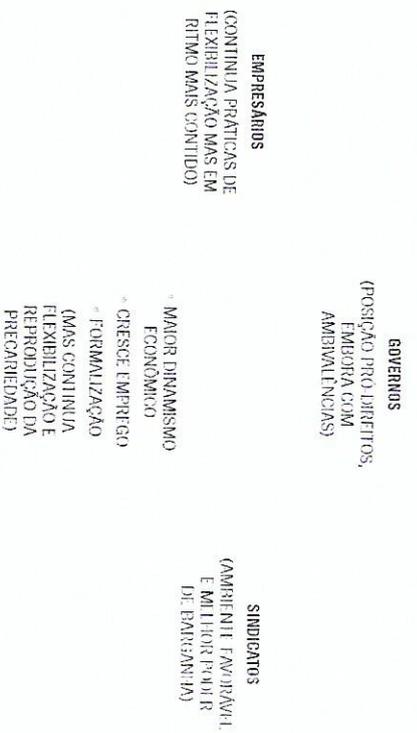


Figura 6: Anos 2003-2015: ganhos laborais, mas com limitações

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Os novos velhos tempos: os retrocessos são inevitáveis?

Apesar dos ganhos sociais, as políticas dos governos Lula e Dilma, tendo por meta o desenvolvimento econômico com distribuição de renda, foram incapazes de mudar substancialmente as condições gerais do mercado de trabalho, que carrega as marcas históricas da segmentação, da desigualdade, do excedente estrutural, da flexibilidade, da rotatividade, da violação generalizada das leis laborais e da alta taxa de informalidade. Contudo, no conjunto, representaram inquestionáveis avanços sociais e políticos.

Tal quadro, entretanto, começou a mudar. Certos processos sociais convergiram ao longo de anos para criar uma onda conservadora, especialmente a partir de 2013, entre eles: uma campanha midiática sistêmica contra Lula, Dilma, o PT e as ideias de esquerda, buscando associá-los ao tema da corrupção; o crescimento das novas igrejas evangélicas carismáticas e de seus representantes políticos; o avanço de um discurso de apologia à repressão, por parte da mídia e de outros agentes sociais em resposta

ao aumento da violência cotidiana e às lutas populares; a disseminação de atitudes conservadoras e fascistas entre grupos da classe média; a disseminação de uma postura meritocrática, moralista, conservadora, anti-PT e antiesquerda entre corporações do Estado (Oliveira, 2017).

Uma sequência de acontecimentos (cada vez mais articulados entre si) marcou uma mudança de correlação de forças em favor de um discurso conservador, retrógrado e antidemocrático na direção da retomada das políticas neoliberais: o escândalo do “mensalão” entre 2005 e 2006; o início da desaceleração da economia brasileira em 2012, principalmente com a queda do preço internacional das commodities e a exaustão dos mecanismos adotados pelo governo para impulsionar a renda e o consumo internos; e as manifestações de junho de 2013, que expressaram o desgaste político do governo frente à sua base militante e o encorajamento de segmentos de classe média conservadores em se manifestarem publicamente. As eleições presidenciais de 2014, apesar de resultarem na quarta vitória seguida do PT (duas vezes com Lula e mais duas com Dilma), ocorreram com margem extremamente apertada e sob forte polarização e tensão.

Uma vez empossada, Dilma tomou medidas de ajuste fiscal visando a conter as crescentes pressões (da direita) contra seu governo. Entretanto, não só não logrou êxito, como teve o agravante de perder apoio da esquerda. O governo, então, se fragiliza demasiadamente e sofre um golpe midiático-parlamentar-judiciário, capitaneado pelo vice-presidente, Michel Temer. A economia entra em rota de recessão e o desemprego explode. Crescem as pressões: do mercado, por mais austeridade fiscal e pela alienação do patrimônio público; dos empresários, pelas reformas trabalhista, previdenciária e tributária; da bancada parlamentar que constitui a base de apoio ao golpe de estado, pelo acesso a maiores fatias do orçamento federal e pela implementação de uma agenda de retrocessos sociais, políticos, ambientais e culturais; de corporações do Estado, por mais poder e privilégios.

Instalou-se um novo cenário, agora sem ambiguidades (ver Figura 8, em contraste com o exposto na Figura 7). As pressões das novas forças hegemônicas convergiram para uma agressiva agenda de desregulamentação de direitos laborais e de cidadania. O governo Temer instalou um verdadeiro balcão de negócios para atender aos reclames dos grandes grupos econômicos e das forças políticas conservadoras e retrógradas

para conseguir se manter no poder. A aprovação da “lei do teto”, da lei da terceirização⁸ e da reforma trabalhista, aliada à anunciada reforma da previdência, já começaram a promover o maior retrocesso dos direitos sociais na história do país. Os alvos principais são os direitos assegurados na CLT e na Constituição de 1988 e os benefícios trazidos com as políticas sociais dos governos Lula e Dilma. Sem poder contar com as ações governamentais que favoreciam o emprego e a renda do trabalhador nem com os mesmos espaços de influência na agenda do governo, nem com um quadro econômico favorável ao emprego e à barganha sindical, nem ainda com certa cautela empresarial (nas suas investidas contra os direitos dos trabalhadores), o sindicalismo está desafiado a assumir um papel mais proativo na condução de uma agenda política do trabalho, sob pena de sucumbir frente à avalanche conservadora em curso.



FIGURA 7. Pós-golpe: agenda de retrocessos

Fonte: Elaboração própria

⁷ Aprovada em 2016, essa foi uma das medidas mais duras em termos de efeitos sociais negativos. Apresentada na forma de uma emenda constitucional, estabeleceu um teto para o reajuste dos gastos públicos anuais, por um prazo de 20 anos, atrelado às taxas de inflação. Em especial, isso afetará a saúde, a educação e outras políticas sociais. Se o referido teto não for cumprido, até o reajuste do salário mínimo pode ser proibido.

⁸ Em março de 2017, a Câmara aprovou um projeto de lei que autoriza a terceirização em todos os setores da economia, de atividade-fim ou atividade-meio, incluindo no setor público.

A reforma trabalhista da Era Temer e os sinais da Era Bolsonaro

Uma das primeiras medidas do governo Temer foi, já no final de 2016, enviar ao Congresso um projeto de reforma trabalhista. Esse projeto foi elaborado com estrutura assessoria das entidades empresariais, com destaque para a FIESP e a CNI, de modo que se colocaram em completa sintonia com as demandas empresariais.

Em março de 2017, o projeto entrou em análise na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, tendo recebido 457 emendas. Em ritmo acelerado, sem que houvesse debate com a sociedade, e com a mídia divulgando tão somente os argumentos a seu favor, o relatório final incorporou mudanças em mais de cem artigos da CLT.

Em abril, o referido projeto foi aprovado na Câmara, com 296 votos a favor e 177 contra, e, em julho, foi aprovado no Senado, com 50 votos a 26, sem qualquer alteração no texto aprovado na Câmara, de modo que não se abrisse nova rodada de discussão. Logo em seguida, recebeu a sanção presidencial, tendo entrado em vigor no dia 11 de novembro.

Nesse contexto, os novos impulsos de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho, tendo a reforma trabalhista como carro-chefe, são sistematicamente defendidos nos discursos empresarial, midiático e governamental, sob o eufemismo da “modernização”. Contudo, trata-se de um movimento que aponta, indistintamente, para um retorno a um padrão de relações de trabalho similar em vários de seus aspectos ao que vigia antes da introdução das formas modernas de regulação, simbolizadas pela CLT.

Atual reforma trabalhista representa a maior mudança já realizada nos fundamentos do sistema varguista. Tem como principais pilares, segundo Cesit (2017):

1. a primazia do negociado sobre o legislado — que fragiliza e secundariza o papel do sistema legal, sobretudo nos seus aspectos de proteção social, e prioriza as “livres negociações”;
2. a desconfiguração da CLT — que mesmo sob limites instituiu um padrão protegido de relações de trabalho no país;

3. a fragilização do papel da Justiça do Trabalho — que historicamente funcionou, embora com muitos limites, como instrumento de equilíbrio em uma relação que por sua condição é assimétrica, e que, em casos como o Brasil, é ainda mais desigual e assimétrica;

4. a legalização de diferentes tipos de contrato — que em vez da referência do padrão histórico de contrato por tempo indeterminado e dotado de garantia reconhecimento (seja por meio da regulamentação legal, seja por meio das negociações coletivas) dos chamados contratos “atípicos”, nas suas variadas formas;

5. a substituição da intervenção estatal na resolução dos conflitos trabalhistas pela autocomposição das partes — esvaziando os instrumentos públicos de resolução de conflitos;

6. a fragilização da organização sindical — eliminando a principal fonte de financiamento para a maioria dos sindicatos (o imposto sindical) e deixando de ser obrigatório e passa a ser de quem autorizar, esvaziando seu poder de negociação coletiva e minhando as formas de acionamento sindical da Justiça do Trabalho.

Como consequências da implementação da reforma trabalhista, Cesit (2017) prevê: a disseminação de formas de contratação atípicas e precárias (terceirização, contrato intermitente, parcial, autônomo, temporário, home office, negociação da dispensa etc.), uma maior flexibilidade da jornada de trabalho, o rebaixamento da remuneração média do trabalho, a alteração das normas de saúde e segurança do trabalho em desfavor dos trabalhadores, a fragilização sindical e de negociação coletiva, a limitação do acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho, por sua vez fragilizada, entre outras.

Como resposta a essas medidas, membros da Justiça do Trabalho (juizes, procuradores e advogados), articulados em torno da Associação dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA), ameaçam não aplicar as novas regras, sob o argumento de que elas violam direitos previstos na Constituição ou em convenções internacionais. As ce-

sua vez, têm tentado esboçar alguma resistência, a exemplo da convocação do Dia Nacional de Mobilização em Defesa dos Direitos para o dia 10 de novembro, véspera da implementação da nova Lei, o que, contudo, não vem conseguindo se firmar. Em contrapartida, sob o título “Reforma trabalhista brasileira desanima investidores nos EUA”, a Folha de São Paulo publicou no dia 03 de outubro de 2017 matéria sobre reunião da Câmara de Comércio Brasil-EUA na qual empresários norte-americanos teriam reclamado da timidez da reforma trabalhista aprovada no país. O governo não só não vetou nenhum item da reforma aprovada (embora tenha prometido isso aos senadores que vacilavam em apoiar a proposta aprovada na Câmara), como seguiu com sua agenda de desarticulação da regulação pública do trabalho. De um lado, o Ministério do Trabalho (no dia 16 de outubro) emitiu Portaria estabelecendo novas regras para a caracterização de trabalho análogo ao da escravidão, assim como para a atualização do cadastro de empregadores que tenham submetido pessoas a essa condição (denominada “lista suja do trabalho escravo”). De outro lado, a base do governo na Câmara se articulou para aprovar projeto que põe fim à Justiça do Trabalho, de modo a evitar que nesse âmbito se estabeleça um campo de resistência à implantação da lei aprovada.

Com a eleição e posse de Jair Bolsonaro, esse processo tende a continuar se aprofundando. O novo governo cogita, entre outras coisas, ao lado da reforma da previdência, introduzir a Carteira Verde e Amarela, que prevê contratos de trabalho com redução de direitos. Em uma de suas primeiras entrevistas, o presidente recém-empossado afirmou: “O Brasil é o país dos direitos em excesso, mas faltam empregos. Olha os Estados Unidos, eles quase não têm direitos. A ideia é aprofundar a reforma trabalhista”.

Não se trata apenas de um ajuste entre uma nova base de regulamentação das relações de trabalho e as práticas patronais que apontam para a flexibilização e precarização do trabalho. As medidas que vêm sendo tomadas visam a ampliar uma correlação de forças que a partir do golpe de 2016 foi alterada em favor de uma perspectiva conservadora, neoliberal e retrógrada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T. Sindicato no Brasil: Novos Problemas, Velhas Estruturas. *Debate e Crítica*, v. 6, n. 1, p. 32-60, 1975.
- ARAÚJO, A.; OLIVEIRA, R. V. El Sindicalismo Brasileño en la Era de Luta. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, v. 5, n. 1, p. 83-112, 2011.
- BALTAR, P. et al. Moving towards Decent Work: Labour in the Luta government: reflections on recent Brazilian experience. *Global Labour University Working Papers*, v. 9, n. 1, p. 1-43, 2010.
- BARBOSA, A. *A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- CARDOSO, A. *A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010a.
- CARDOSO, A. Uma Utopia Brasileira: Vargas e a Construção do Estado de Bem-Estar numa Sociedade Estruturalmente Desigual. *Dados*, v. 53, n. 4, p. 775-819, 2010b.
- CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS (CESIT). *Contribuição Crítica à Reforma Trabalhista*. Campinas: Unicamp, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/Dossier14set2017.pdf>. Acesso em: ago. 2017.
- FRENCH, J. *The Brazilian Workers' ABC: Class Conflict and Alliances in Modern São Paulo*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992.
- KREIN, D. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil*. — 1990/2005. Tese (Doutorado em Economia). — Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- KREIN, D.; BIAVASCHI, M. Brasil: os Movimentos Contraditórios da Regulação do Trabalho dos Anos 2000. *Cuadernos del CENDES*, v. 1, n. 1, p. 47-83, 2015.

⁹ Ver matéria do IJL Paris: <https://brasil.ejpalps.com/brasil/2018/10/22/politica/1540230714_377475.html>. Acesso em: fev. 2019.

- LIPPERT, A. *Mirages and Miracles (Crises in Global Fordism)*. London: Verso, 1987.
- MORAES, C. Peasant Leagues in Brazil. In: STAVENHAGEN, R. (ed.). *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*. New York: Doubleday, 1970.
- OLIVEIRA, R. V. A Reforma Trabalhista e a Concertação Social no Brasil. In: ESTANQUE E. et al. *A Questão Social no Novo Milênio*. Coimbra: Universidade de Coimbra. *Revista Transmissas*, v. 6/7, n. 1, p. 391-411, 2008.
- OLIVEIRA, R. V. *Sindicalismo e Democracia no Brasil: do Novo Sindicalismo ao Sindicato Cidadão*. São Paulo: Annablume, 2011.
- OLIVEIRA, R. V. Precarious Work, Development and the Social Question in Brazil: A Tortuous and Difficult Path. *Análise [Friedrich-Ebert-Stiftung]*, v. 25, n. 1, p. 1-26, 2017.
- POCHMANN, M. What Brazil Learned from Labour Flexibilization in the 1990s. *International Labour Review*, v. 148, n. 1, p. 269-282, 2009.
- SANTANA, M. A. *Homens Partidos: Comunistas e Sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.
- SILVA, F. T.; COSTA, H. Trabalhadores Urbanos e Populismo: Um Balanço dos Estudos Recentes. In: FERREIRA, J. (ed.). *O Populismo e sua História: Debate e Crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- TELLES, V. S.; PAOLI, M. G. Social Rights: Conflicts and Negotiations in Contemporary Brazil. In: DAGNINO E.; ESCOBAR A.; ALVAREZ S. (ed.). *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 1998.
- WEFFORT, F. Participação e Conflito Industrial: Contagem e Osasco — 1968. *Cadernos CEBRAP*, v. 5, n. 1, p. 1-93, 1972.
- WEFFORT, F. *Origens do Sindicalismo Populista no Brasil*. São Paulo: Estudos Cebirap, 1973.

Trabalho, precarização social e movimento organizado de trabalhadores em tempos de intensificação do neoliberalismo¹

INEZ STAMPA
ANA LOLE

Introdução

A reflexão, baseada em revisão bibliográfica e fontes documentais, toma o trabalho como categoria-chave da compreensão da história, bem como indica dilemas sobre a ação sindical em um contexto de restrição de direitos e de ações coletivas. Ao considerar a importância da ampliação de espaços da luta coletiva para a dinâmica do movimento organizado de trabalhadores no Brasil atual, busca enfatizar que tal movimento não pode ser pensado apenas no espaço do mundo do trabalho ou mesmo no espaço institucional das relações profissionais. A ampliação do campo de ação se impõe, pois a ação tradicional do sindicalismo se mostra insuficiente para enfrentar a multiplicidade dos terrenos, das disputas e das lutas que devem ser conduzidas fora do trabalho, as quais são tão numerosas e complexas que nenhuma organização pode pretender assumi-las sozinha em tempos de intensificação do neoliberalismo.

Desde 2008 estamos experimentando mais uma crise cíclica do capital. Crise financeira, quebra de bancos e empresas, diminuição do ritmo de crescimento e desemprego são temas em destaque na imprensa nacional e internacional.

¹ Originalmente foi publicado na *Revista de Políticas Públicas* com o título “Trabalho e precarização social no capitalismo contemporâneo: dilemas e resistência do movimento organizado de trabalhadores” (Stampa: Iole, 2018). Para integrar esta coletânea o texto foi reviso e ampliado.

O trabalho dos assistentes sociais, a categoria “processo de trabalho” e os desafios da atualidade¹

ELAINE MARLOVA VENZON FRANCISCO

Debater sobre as alterações que permeiam as relações e condições de trabalho em nossa sociedade atual, assim como seus impactos sobre o trabalho dos assistentes sociais, coloca-se como tarefa fundamental para enfrentar os desafios que se apresentam para o exercício profissional neste contexto.

Busca-se aqui contextualizar o debate acerca da categoria “processo de trabalho” no âmbito do Serviço Social brasileiro. Trazer uma recuperação, ainda que breve, desse debate iniciado no despertar dos anos 1990, possibilita uma reflexão sobre as condições e relações de trabalho vivenciadas por segmentos dos trabalhadores assistentes sociais a partir das transformações oriundas dos processos de reestruturação produtiva e de implementação de políticas de corte neoliberal que têm gerado impactos sobre o conjunto dos trabalhadores.

O estudo da categoria “trabalho”, já largamente analisada e discutida no âmbito profissional², tem possibilitado não apenas o entendimento

¹ A reflexão deste capítulo constitui parte do debate sobre “Processo de Trabalho e Serviço Social” realizado no Seminário “Trabalho, Regressão de Direitos e Sindicatos”, organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social (TRAPPUS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em outubro de 2018.

² Ver, entre outros, Almeida (1995); Jamamoto (1998, 2007); Barbosa, Cardoso e Alencar (1998); Granemann (1999); Costa (2008); Almeida e Alencar (2011); e Katsichelis (2011, 2018).

da inserção do trabalho profissional no âmbito do trabalho coletivo, na divisão sociotécnica do trabalho, mas também a compreensão do assistente social como trabalhador, como força de trabalho inserida em processos coletivos de trabalho em diversos espaços socio-ocupacionais, pautados por diferentes políticas sociais ou lógicas institucionais do setor de serviços sociais³.

Em seguida, trataremos mais especificamente da repercussão das transformações que vêm sendo geradas no campo das relações e condições de trabalho para os trabalhadores, entre eles os assistentes sociais.

Uma breve recuperação sobre a categoria “processo de trabalho” e o trabalho do assistente social

As discussões em torno da categoria “processo de trabalho”⁴ e a sua pertinência para compreender o trabalho profissional vêm se desenvolvendo na profissão desde os anos 1990, a ponto de ser incorporada, em 1996, nas Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Essa concepção da profissão teve início na Faculdade de Serviço Social (FSS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em seu processo de revisão curricular, que originou o currículo implementado pela unidade em 1993⁵. Os debates

levados a termo no interior da FSS/UERJ⁶ buscaram, naquele momento, ultrapassar a compreensão da “prática” do Serviço Social, por entender, a partir da produção de Iannamoto e Carvalho (1985), a inserção da profissão nos processos coletivos de reprodução social, material e ideológica dos trabalhadores. Ou, como afirma Raichelis: “ultrapassar a visão liberal que apreende a prática do assistente social a partir de uma relação dual e individual entre o profissional e os sujeitos aos quais presta serviço” (2011, p. 426).

A partir dos elementos simples do processo de trabalho, ou seja, objeto, meios e força de trabalho, Francisco e Cardoso afirmam:

O primeiro elemento a ser considerado em relação ao Serviço Social é de que o processo de trabalho profissional envolve mais elementos do que o suporte técnico da intervenção. Portanto, é imprescindível considerar: quais são os objetos que envolvem a prática profissional; qual é o conteúdo da atividade do Serviço Social; quais os instrumentos de que ele se utiliza e quais significados estes possuem; qual o resultado do seu processo de trabalho e como o mesmo pode ser aferido; quais elementos externos atravessam esse processo; quais dimensões e formas de exercício do controle passam seu trabalho. (1995, p. 8).

A partir dessa perspectiva teórica, Cardoso complementa:

Verifica-se, desta forma, que os elementos que compõem o processo de trabalho são indissociáveis. A partir desta condição, os elementos teóricos, a orientação político-ideológica e os aparatos técnicos são acionados como meios que estabelecem finalidade à ação e como instrumentos de trabalho que convergem para um dado campo de objetivos, planejados como resultados sobre o objeto da atuação do Serviço Social. (Cardoso, 1997, p. 31).

³ Sobre a dimensão do setor de serviços no processo de acumulação capitalista, na fase monopolista, e a inserção do trabalho profissional nesse segmento, ver, entre outros: Almeida (1995), Barbosa, Cardoso e Almeida (1998) e Costa (2008, 2010). Um balanço da produção teórica da área sobre o tema trabalho encontra-se em Larru (2011).

⁴ Em Marx, a concepção acerca do processo de trabalho encontra-se no primeiro livro de *O Capital*, no capítulo “Processo de trabalho e processo de valorização”, no qual explicita o processo de obtenção da mais-valia. Esse texto encontra-se também em Artunes (2013).

⁵ Naquele momento ainda não se diferenciava a profissão/instituição Serviço Social e o trabalho do assistente social, explicitado em Iannamoto (2007). Foi isso a denominação de Processos de Trabalho de Serviço Social que acompanhou o nome das disciplinas do currículo. Esse currículo encontra-se em fase de finalização, devido a um processo de revisão curricular.

⁶ Esse primeiro esforço de análise está registrado no n. 6 da antiga revista denominada *Em Pauta* — *Cadernos da Faculdade de Serviço Social*, publicada em novembro de 1995. Nesse número, o artigo de Almeida recupera esse processo dentro da FSS/UERJ.

A autora ainda faz a seguinte afirmação:

Transitar do foco da prática ao trabalho não é uma mudança de nomenclatura, mas de concepção: o que geralmente é chamado de prática, corresponde a um dos elementos constitutivos do processo de trabalho que é o próprio trabalho. Mas, para existir trabalho são necessários os meios de trabalho e a matéria-prima, ou objeto sobre o que incide a ação transformadora do trabalho. [...] É, portanto, a condição de trabalhador assalariado, como forma social assumida pelo trabalho, que revela a insuficiência da interpretação corrente de prática profissional, tal como anteriormente referida, para explicar o exercício profissional no conjunto de seus elementos constitutivos. Aquela interpretação supõe que a atividade do assistente social depende, fundamentalmente, do profissional, como se ele dispusesse de autonomia necessária para acioná-la e direcioná-la conforme suas próprias e exclusivas exigências, o que se choca com a condição de assalariamento. (Iamamoto, 1998, p. 95-98, grifos da autora).

Em 1998, é publicado um artigo que, ao problematizar a pertinência da categoria “processo de trabalho” para entender a profissão, vai destacar exatamente a relação autonomia versus assalariamento e as determinações impostas pelas unidades de prestação de serviço no âmbito das políticas sociais, já em um contexto de transformação dos setores produtivos e de serviços e de alterações no campo das políticas sociais:

Considerando-se as determinações sobre o campo das políticas sociais [...] e as mediações postas pelas particularidades da área de serviços, procuramos sublinhar com esta reflexão a contradição que a categoria “processo de trabalho” pode oferecer para a compreensão dos principais fenômenos do campo laborativo dos assistentes sociais que podem ajudar a desvelar tanto o grau quanto o peso que têm o discernimento e a autonomia que estes trabalhadores possuem para lidar com a dinâmica das pressões externas e das racionalidades internas que marcam os trabalhos na área de serviços no atual estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista. (Barbosa; Cardoso; Almeida, 1998, p. 129)⁸

⁸ Costa (2008) analisa o trabalho dos assistentes sociais dentro de uma unidade hospitalar, a partir das condições de implantação do SUS nos anos 1990.

Já o texto de Costa (2008)⁹ apresenta uma primeira análise da situação concreta, a partir da teoria do processo de trabalho, para demonstrar as consequências das transformações operadas na organização e na gestão de uma política social, no caso a de saúde, sobre o trabalho cotidiano dos trabalhadores, entre eles os assistentes sociais. Para tanto, também recupera as transformações do mundo do trabalho, principalmente no setor de serviços, e as particularidades do serviço de saúde:

Entendemos que apreensão das particularidades da atividade profissional remetem a discussão para o âmbito da natureza e das formas de inserção da profissão no interior de práticas desenvolvidas nas organizações de saúde. Já a questão da subordinação e do controle implicam em tratar a atividade do profissional como um trabalho que está sujeito a regras mais gerais que qualificam o trabalho assalariado na sociedade capitalista.

Essas conclusões nos levaram a tratar sobre as particularidades do trabalho dos assistentes sociais no interior do processo de cooperação que assegura a dinâmica do trabalho coletivo nos serviços de saúde. [...] O processo de cooperação envolve atividades especializadas, saberes e habilidades que mobilizam, articulam e põem em movimento, unidades de serviços, tecnologias, equipamentos e procedimentos operacionais. (Costa, 2008, p. 306-307).

Análise de Costa, ao flagrar os impactos da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), nos anos 1990, sobre o trabalho dos assistentes sociais, expressa com clareza a relação entre a racionalidade na organização dos serviços e o trabalho profissional:

[...] mudanças de ordem tecnológica, organizacional e política passaram a exigir novas formas de organização do trabalho na saúde, determinadas pela hierarquização por nível e complexidade, descentralização e democratização do sistema, impingiram novas características ao modelo de gestão e atenção e, portanto, aos processos de trabalho, vindo a compor novas modalidades de cooperação [...]. (Costa, 2008, p. 310-311).

⁹ Referente à dissertação de mestrado defendida em 1998.

Cabe destacar também, na fecundidade da produção teórica do final dos anos 1990¹⁰, o texto de Granemann (1999)¹¹, que traz as principais ideias da categoria processo de trabalho para o entendimento do exercício profissional, esclarecendo sobre a diversidade de processos de trabalho em que o assistente social se insere, assim como o debate em torno do trabalho produtivo e improdutivo:

Pode-se seguramente afirmar que o Serviço Social opera como trabalho produtivo quando participa da geração das condições para a extração da mais-valia. Participa, portanto, da geração, da produção da mais-valia, embora não opere diretamente no chão da fábrica como o operário. No entanto, ele igualmente participa do processo — como trabalhador coletivo — da geração da riqueza, como parte do trabalhador coletivo.

[...] Contudo, há trabalhos e, dentre eles o do assistente social, que não operam na produção de mais-valia. Trabalham sem produzir mais-valia. [...] Para esclarecer: é trabalho improdutivo aquele no qual o trabalhador troca seus esforços, suas capacidades, por dinheiro necessário por dinheiro para a sua subsistência. Neste caso, trocou um valor de uso — sua força de trabalho — sem acrescentar mais valor para aquele que o contratou. Assim, cabem nesta definição os serviços — as políticas públicas — executadas pelo Estado.

[...] Há ainda que se explicar que um mesmo trabalho, de idêntico conteúdo, pode ser produtivo ou improdutivo. (Granemann, 1999, p. 159-161).

A continuidade dos estudos nessa perspectiva ganhou uma contibuição expressiva com Iannamoto (2007), quando chama a atenção para a necessidade de aprofundar os estudos sobre o trabalho profissional

¹⁰ Nesse debate teórico surgiu uma perspectiva crítica que não considera a profissão como trabalho, mas como componente de outros complexos sociais. Sobre essa questão, ver: Lessa (2000), Costa (2000) e Almeida e Alencar (2011).

¹¹ O valor desse texto está em resumir os principais aspectos da teoria do processo de trabalho, suas principais categorias teóricas em um texto bastante enxuto e didático, voltado para a capacitação, a distância, de profissionais de Serviço Social.

não só na sua dimensão concreta, da qualidade do trabalho, mas também enquanto trabalho abstrato, como trabalho social médio. Para a autora:

As implicações do trabalho do assistente social no circuito do valor — da produção e distribuição do valor e da mais-valia —, não são tratadas, como se a “forma valor fosse mero cerimonial” na sociedade do capital fetiche. Ainda que a citada produção reconheça o fato do assistente social ser um trabalhador assalariado — e, enquanto tal, vivendo uma situação comum a todos os demais assalariados — não erige essa característica como central. (p. 218).

[...]

Quando a preocupação é elucidar o significado social desse trabalho no processo de reprodução das relações sociais, é decisivo constatar as particulares condições e relações sociais que emolduram o trabalho profissional para clarificar seus efeitos nos processos sociopolíticos e culturais e no circuito global de (re) produção do capital. Em outros termos, o exercício profissional sob a ótica do Estado, das empresas capitalistas e das entidades privadas não lucrativas tem efeitos e significados distintos no processo de reprodução das relações sociais, porque o trabalho se realiza na relação com sujeitos sociais específicos. (p. 425).

Nesse sentido, Iannamoto (2007, p. 429) reafirma que não existe um processo de trabalho do Serviço Social, já que o trabalho é atividade de um sujeito vivo, portanto, existe “um trabalho do assistente social e processos de trabalho nos quais se envolve na condição de trabalhador especializado”.

As análises de Almeida e Alencar (2011) demonstram como o debate teórico tem avançado para uma maior explicitação das relações entre as determinações político-econômicas que definem novas racionalidades na formulação e na execução das políticas sociais públicas e outros serviços sociais e a realização do trabalho no cotidiano dos espaços institucionais. Como afirmam os autores:

As mudanças decorrentes do processo de mundialização do capital e que atravessam diferentes dimensões da vida social sob o traço marcante da hegemonia financeira, alteram também as formas de

sociabilidade existentes, na medida em que necessitam de novos suportes políticos, ideológicos e culturais. Imprimem novas racionalidades às formas de organização do Estado e das políticas públicas alterando os processos de distribuição do fundo público e, consequentemente, os modos de organização e prestação dos serviços sociais. (Almeida; Alencar, 2011, p. 143).

Logo, essas transformações se expressam no cotidiano dos serviços, através das atividades profissionais dos diferentes sujeitos que dão vida às instituições e serviços sociais. Os diferentes processos de trabalho em que os assistentes sociais se inserem — assim como o conjunto dos demais processos de trabalho realizados por todos os demais trabalhadores do segmento dos serviços sociais — e as diferentes formas de cooperação que formam o trabalho abstrato nesse segmento ganham concretude através de atividades realizadas a partir da inserção desses sujeitos em relações sociais. Como afirma Yamamoto:

O assistente social ingressa nas instituições empregadoras como parte de um coletivo de trabalhadores que implementa as ações institucionais, cujo resultado final é fruto de um trabalho combinado ou cooperativo, que assume perfis diferenciados nos vários espaços ocupacionais. Também a relação que o profissional estabelece com o objeto de seu trabalho — as múltiplas manifestações da questão social, tal como se expressam na vida dos sujeitos com os quais trabalha —, dependem do prévio recorte das políticas definidas pelos organismos empregadores, que estabelecem demandas e prioridades a serem atendidas. (2007, p. 421).

Essa dimensão mais imediata de realização da produção de um serviço é determinada pelas racionalidades econômicas e políticas das instituições. Formata da também pelas características e peculiaridades culturais que permeiam esses espaços, além de informada pelos conteúdos e valores hegemônicos em cada especialidade profissional e técnica, mas, principalmente, é regulada pelas relações de trabalho. Essas relações, no âmbito do capitalismo contemporâneo, na predominância das relações contratuais assalariadas, moldam e restringem o campo e as formas de ação dos sujeitos profissionais.

Portanto, o entendimento do exercício profissional a partir das contribuições da teoria do valor, pela apreensão da dupla dimensão do trabalho enquanto concreto e abstrato, ou seja, trabalho produtor de um determinado serviço que tem valor de uso e que é, concomitantemente, atividade medida em tempo de trabalho socialmente necessário, computado em sua quantidade, no conjunto do trabalho coletivo (Marx, 2013), tem permitido analisar as diferentes determinações que incidem sobre o trabalho do assistente social na sociedade brasileira atual. Assim, cabe atentar para o impacto das transformações profissionais sobre a força de trabalho em suas relações e condições enquanto fragmento do trabalho coletivo do qual faz parte.

Assistente social, trabalhador do setor de serviços: transformações no âmbito das relações e condições de trabalho

Para os trabalhadores em geral, as mudanças no campo da inovação tecnológica e organizacional dos diversos setores produtivos e das políticas econômicas de base neoliberal, que têm provocado grandes transformações nos mercados e nas funções dos Estados nacionais, a partir dos anos 1990, são processos que repercutem diretamente em suas relações e condições de trabalho. Assim, incidem sobre as formas e o conteúdo do trabalho, além de produzir em novas formas de aviltamento, expropriação e expropriação do trabalhador.

Esse cenário global se desenvolve através de um processo sociopolítico calcado nos ideais do neoliberalismo e adquire diferentes contornos em cada contexto nacional e local. Países como o Brasil, que, historicamente, não chegaram a desenvolver um Estado de Bem-Estar Social, vivenciam essas transformações de forma ainda mais destrutiva para os trabalhadores (Almeida; Alencar, 2011, p. 50–51).

No caso brasileiro, as políticas econômicas de corte neoliberal que começaram a ser implementadas principalmente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, vieram na esteira

de uma recém-promulgada Constituição, em 1988, na qual muitos direitos sociais, como o direito à saúde, à moradia e à educação, colocavam-se como direitos universais a serem promovidos pelo Estado. Ou seja, já em 1995 tem início um processo de diminuição do Estado e de flexibilização de direitos sociais, a despeito da Constituição (Almeida; Alencar, 2011, p. 80-81). Essa política econômica foi apenas “mançada por uma variante social-liberal” (Antunes, 2018, p. 121) durante os primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2010¹⁴. Conforme Braga:

A vitória eleitoral de Fernando Collor, em 1989, representou a transição para a regulação neoliberal: a partir de então, o próprio regime de acumulação transformou-se em sucessivos ajustes estruturais que, ao fim e ao cabo, asseguraram o nascimento do pós-fordismo financeirizado no país. Apesar do aperfeiçoamento do modo de regulação promovido pela burocracia lulista, esse regime de acumulação consolidou-se em grandes contratempos ao longo das anos 2000. (2012, p. 23).

Desde os anos 1980, tanto a produção industrial como a produção de serviços vêm sofrendo alterações tecnológicas e organizacionais que privilegiavam a diminuição quantitativa da força de trabalho empregada, assim como os setores têm experimentado uma forte interação, como é o caso do agronegócio e dos serviços produtivos, em que os diferentes setores da economia se fazem presentes no mesmo processo produtivo, com uma articulação tecnológica viabilizada pelos sistemas informatizados (Antunes, 2018, p. 34).

Um dos resultados dessas mudanças é o deslocamento da força de trabalho para o setor de serviços. No Brasil, entre 1980 e 2008, esse setor passou a responder por dois terços de toda a produção nacional¹⁵ e concentra o maior número de postos de trabalho, ainda que o emprego

¹⁴ Ver Bastos (2017).

¹⁵ Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domícílios (PNAD) de 2015, o setor de serviços corresponde a 67,7% da população ocupada, sendo formado por 62,4 milhões de trabalhadores.

criado no setor seja de baixa qualidade, tanto em termos de qualificação quanto em termos de relações e condições de trabalho¹⁶. Braga destaca:

Em larga medida, a combinação entre formalização e precarização do trabalho, característica da era Lula, transformou o trabalhador terceirizado na síntese dessa verdadeira nova precariedade que se enraizou no regime de acumulação pós-fordista. Ademais, a terceirização empresarial antecede formas ainda mais degradantes de assalariamento, como o trabalho intermitente e o trabalho contratado por falsas cooperativas. (Braga, 2017, p. 169).

Além disso, algumas categorias profissionais vêm passando por transformações profundas, tanto no sentido numérico¹⁷, com uma forte redução da quantidade de trabalhadores empregados¹⁸, quanto de suas principais funções e atribuições, por exemplo, no caso dos bancários (Jenkins, 2006). Outras categorias profissionais sequer existiam nos anos 1980, como é o caso dos trabalhadores de *call centers*, empresas criadas no bojo dos processos de privatização das empresas estatais de telefonia, que, segundo Braga (2012, p. 187): “trata-se de uma indústria apoiada em um jovem precariado¹⁹ pós-fordista e localizada na confluência entre a terceirização empresarial, a privatização neoliberal e a financeirização do trabalho”.

¹⁴ Conforme Braga: “em média, os trabalhadores terceirizados no Brasil recebem 24,7% a menos por uma jornada semanal 7,5 horas mais longa, submetendo-se a uma taxa de rotatividade 53% superior aos trabalhadores diretamente contratados” (2017, p. 169).

¹⁵ Dados de Pochmann (*Capital Jenkins*, 2006, p. 202) registram “o ingresso adicional de quase 600 mil novos desempregados por ano na década de 1990, ao mesmo tempo em que se verificava uma expansão da jornada de trabalho laboral no Brasil”.

¹⁶ Os dados da PNAD de 2018 apontam para um índice de desemprego em torno de 12,7% da população: “Se ampliarmos o conceito de desocupação incluindo o desemprego aberto, a subocupação (insuficiência de horas efetivamente trabalhadas [...]) e a força de trabalho potencial, chegaremos a 26,976.159 pessoas.” “E as mulheres negras compõem 36% desse total (Teixeira, 2018, p. 6). Dados recentes de fevereiro de 2019 apontam para um total de 13,1 milhões de desempregados (Drumond, 2019, p. 26).

¹⁷ O precariado seria o proletariado precarizado, “parte integrante da classe trabalhadora, no coração do modo de produção capitalista, enfatizando a precariedade como condição intrínseca do processo de mercantilização do trabalho”, segundo Michael Löwy, no Prefácio ao livro de Braga (2013, p. 11).

Segundo Antunes, “nas últimas décadas os capitais vêm impondo sua tripo de destrutiva em relação ao trabalho: a *terceirização*, a *informalidade* e a *flexibilidade* se tornaram partes inseparáveis do léxico das empresas corporativas” (2018, p. 37, grifos do autor). Antunes e Druck (2013) já haviam demonstrado como a terceirização constitui, mais do que uma forma de redução dos custos com a força de trabalho, uma estratégia fundamental para a acumulação de capital, na atual fase do modo de produção, em que os processos de produção, circulação e consumo precisam se dar em tempo cada vez mais reduzido. Nesse sentido, além de ser uma estratégia do setor industrial, é utilizada também nos serviços, largamente ampliadou a partir dos processos de privatização de empresas estatais:

A explosão de empresas terceirizadas tem sido um importante propulsor de mais-valor. As empresas públicas que no passado recente eram prestadoras de serviços, sem fins lucrativos, a pós a sua privatização e *mercorização* tornaram-se *participes* (direta ou indiretamente) do processo de valorização do capital, incrementando e ampliando as modalidades de lucro e de criação ou realização do mais-valor. (Antunes, 2018, p. 32, grifos do autor).

Essas transformações têm se constituído em objeto de investigação e análise no campo das Ciências Sociais desde os anos 1980, exatamente pelos seus impactos sobre os trabalhadores, seja em relação às alterações no mercado de trabalho — através da terceirização, subcontratação, trabalho em tempo parcial e várias formas de dessalarização²⁸ —, seja em relação ao redimensionamento do Estado e o consequente desmonte de políticas e direitos sociais, através da flexibilização da legislação trabalhista, o que deixa os trabalhadores ainda mais vulneráveis às exigências do mercado de trabalho.

Também o Estado, em sua condição de empregador, passa a lançar mão da terceirização, como forma de destinar fundo público ao capital,

justificado pelo discurso da eficiência e redução de custos²⁹. Em relação à participação do Estado nesse processo e às consequências em termos de precarização das relações de trabalho, Braga afirma:

Não deixa de causar surpresa que, muitas vezes, seja o próprio Estado que promova direta ou indiretamente a terceirização por meio, sobretudo, do recurso às cooperativas de trabalho, organizações não governamentais e organizações sociais. (2017, p. 169).

Entre os diversos trabalhadores do setor de serviços, encontram-se os assistentes sociais³⁰, na condição de trabalhador assalariado, cujo âmbito de inserção profissional se localiza, prioritariamente, no Estado, através do planejamento, gestão e execução de políticas sociais públicas, assim como no âmbito privado em organizações prestadoras de serviços sociais, entidades filantrópicas, Organizações não Governamentais (ONGs) e empresas privadas de produção industrial e de serviços (Iannamoto, 2007; Almeida e Alencar, 2011).

O próprio mercado de trabalho do assistente social é uma expressão das transformações provocadas pelos processos de reestruturação do capital e pela implementação de políticas neoliberais. O espaço socioinstitucional das ONGs como prestadoras de serviços, por exemplo, é uma das expressões mais visíveis da introdução de políticas de corte neoliberal e a consequente redução do Estado no atendimento às demandas sociais através da prestação de serviços sociais à população. Espaço esse inexistente até os anos 1980 (Almeida; Alencar, 2011).

No entanto, se esse espaço profissional foi criado, outros deixaram de existir, como é o caso dos setores ou departamentos de Serviço Social

²⁸ Antunes (2018, p. 34-35) faz referência ao *zero hour contract* (Grã-Bretanha), em que os contratos não têm determinação de horas, obrigando os trabalhadores a ficarem disponíveis; o trabalho pego por *toncher* (Itália), ou “*rechos verdes*” (Portugal), que é trocado posteriormente pelo trabalhador por um equivalente monetário.

²⁹ Segundo Behring, citado por Raichejis (2018, p. 164): “Sobre a política social, como aplicação do fundo público, ela [política social] participa do processo de incremento da rotação do capital e, portanto, do circuito do valor. Por meio da política social o Estado realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere renda até contraídividas em seu nome [...]. A política social, inclusive, transfere recursos para os bancos para a gestão dos programas de transferência de renda.”

³⁰ Segundo o site do Conselho Federal de Serviço Social, são mais de 180 mil assistentes sociais com registro profissional. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/menu/local/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

existentes em empresas privadas e públicas, em unidades de serviços públicos e privados de saúde e educação, assim como em autarquias, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por exemplo. Nas empresas, os processos de reestruturação empresarial, ao enxugarem níveis hierárquicos e terceirizarem as funções que não caracterizavam atividade-fim²¹, que atuavam junto aos trabalhadores, denominados de Recursos Humanos ou Gestão de Pessoas (a depender da referência teórica), foram terceirizados ou quartecerizados²².

Nesse processo, não apenas as relações de trabalho se alteram completamente, mas também há uma reatualização de atribuições destinadas a esses profissionais, principalmente nas empresas²³.

Além das transformações no mercado de trabalho, observa-se a degradação das relações e condições de trabalho. Já nos anos 1990 era possível identificar a intensificação da jornada, provocada pelas novas formas de gerenciamento dessa força de trabalho, seja pela introdução da remuneração variável vinculada ao alcance de metas de produtividade, seja pela multifuncionalidade, com o necessário atendimento de demandas variadas por parte de trabalhadores e gerências (Cesar, 1998). No serviço público, a precarização das relações e condições de trabalho se dá pelos cortes orçamentários, planos de demissão, contratação por regime de plantão, entre outros. Essas transformações provocaram na categoria uma luta por redução da jornada para 30 horas semanais, de modo a preservar as condições de reprodução dessa força de trabalho, assim como ampliar a contratação.²⁴

²¹ Assim o processo começou, mas hoje atividades-fim também vêm sendo terceirizadas, conforme a regulamentação da contrataçãoista trabalhista implementada a partir de 2017.

²² Ver Cesar (1998) e Botão Gomes (2018).

²³ Não tratamos aqui desse tema, ainda que seja constituinte das alterações realizadas. Sobre as alterações nas demandas profissionais dirigidas aos assistentes sociais em empresas, ver, entre outros: César (1998, 2008) e Botão Gomes (2018).

²⁴ Essa luta, encabeçada pelo Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFESS), resultou na aprovação, em 2010, da Lei nº 12.317/2010, que ainda apresenta dificuldades de implementação, tanto no setor público quanto no privado. Ver artigo do CFESS, de 2011, sobre as dificuldades de implementação da lei. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/538>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

Esse conjunto de transformações tem se aprofundado, revelando uma forte precarização, tanto nas relações quanto nas condições de trabalho²⁵. Expressões desse processo podem ser identificadas pelas contratações via prego²⁶ e pelo atendimento a usuários através de teleatendimento (Botão Gomes, 2018), duas manifestações tanto da precarização das formas de contratação e de remuneração quanto da introdução de novas tecnologias que intermediam e passam a formar novas condições de trabalho, alterando, obviamente, seu conteúdo.

Breves considerações finais

Tratemos esse percurso do debate sobre o trabalho profissional, desde os anos 1990, permitindo uma melhor compreensão acerca das transformações operadas no interior da profissão, tanto em relação às diferentes determinações que alteram os conteúdos do trabalho, em torno das demandas do trabalho coletivo na sociedade, quanto àquelas que incidem sobre a sua condição de trabalhador que vende a sua força de trabalho para se reproduzir.

Assim, cabe destacar a importância desse debate em torno do trabalho profissional, a partir da teoria do valor e da categoria “processo de trabalho”, que tem possibilitado desvendar não só os impactos das transformações societárias sobre a força de trabalho do assistente social, em suas relações e condições de trabalho, mas também sobre as transformações de seu objeto e seus meios, ou seja, no conteúdo do trabalho e em seu lugar na divisão sociotécnica do trabalho coletivo.

²⁵ Interessante pesquisa sobre o mercado e as condições de trabalho dos assistentes sociais está em Trindade (2015). E sobre as condições de saúde dos assistentes sociais, ver, entre outros: artigo da Associação Nacional de Medicina do Trabalho (ANAMT), publicado em 2015, sobre as dez carreiras que mais causam depressão, em que os assistentes sociais estão em terceiro lugar. Disponível em: <<https://www.anamnt.org.br/portal/2015/11/18/as-10-carreiras-que-mais-causam-depressao/>>. Acesso em: 06 mar. 2019; e Fracmann e Mello (2016).

²⁶ A disseminação dessa forma de contratação pode ser percebida pelo fato do CFESS incluir, em suas opções de resposta em sua pesquisa sobre o perfil profissional. Disponível em: <<http://www.vivansuaidentidade.com.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

As profundas transformações pelas quais a população brasileira vem passando, desde a implementação do neoliberalismo, nesse processo de reestruturação do capital, desdobram-se em um maior aprofundamento da questão social, o que traz grandes modificações nas condições de vida e trabalho dos usuários das políticas e serviços sociais, assim como na própria conformação desses serviços. Desse modo, os elementos que compõem o trabalho profissional, no âmbito do trabalho coletivo, são continuamente alterados e a própria função social da profissão no processo de acumulação vai sendo redesenhada.

Se é fato que vivenciamos o desmonte do trabalho assalariado, tal como se estruturou em nossa sociedade ao longo do século XX, processo que atinge o conjunto da classe trabalhadora em nível global, essa abordagem teórica possibilita que possamos desvendar esses processos no âmbito profissional. Pode-se, então, afirmar que o assistente social, na condição de trabalhador, seja assalariado, seja através de formas precarizadas de contratação, tem servido ao processo de acumulação de capital, em sua inserção nas mais diferentes formas de trabalho, tanto produtivo quanto improdutivo³⁷.

Portanto, algumas linhas de investigação se fazem necessárias. Diante das profundas mudanças pelas quais tem passado a sociedade brasileira na conjuntura mais recente, desde o processo de impeachment de Dilma Rousseff e da avalanche de ataques aos direitos sociais que se sucederam imediatamente³⁸, cabe investigar os impactos desse conjunto de determinações sobre a classe trabalhadora, usuária dos serviços sociais, assim como sobre o trabalho dos assistentes sociais e a sua condição de trabalhador. Ou seja, analisar as alterações no conteúdo do trabalho no que diz respeito às novas demandas profissionais, à reatualização de demandas

de conteúdo conservador³⁹ e às alterações nas reais condições e relações de trabalho a que se vem submetidos os assistentes sociais. Mais do que nunca, será preciso flagrar a realidade cotidiana do trabalho profissional, em suas diferentes dimensões, pelas lentes teóricas que privilegiem captar as tradições inerentes a esses processos e às possíveis formas coletivas de organização e resistência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, N. L. T. Considerações iniciais para o exame do processo de trabalho do Serviço Social. *Em Paula*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 10-29, nov. 1995.
- ALMEIDA, N. L. T.; ALENCAR, M. M. T. *Serviço Social, Trabalho e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ANTUNES, R. (org.). *A Dialética do Trabalho: escritos de Marx e Engels*. Vol. 1. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- ANTUNES, R. *O Privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ANTUNES, R.; DRUCK, G. A Terceirização como regra? *Revista TST*, Brasília, v. 79, n. 4, out./dez. 2013.
- BARBOSA, R. G. et al. A categoria “processo de trabalho” e o trabalho do assistente social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 58, p. 109-130, 1998.

³⁷ Ver Iannamoto (2007), Kaitcheis (2018), Antunes (2018) e Dal Rosso (2014).

³⁸ Referimo-nos à Proposta de Emenda Constitucional nº 55 (PEC 55), que congelou gastos em políticas sociais durante 20 anos, à contrarreforma trabalhista de 2017, que formaliza relações precárias de trabalho, como a terceirização e o trabalho intermitente, por exemplo, além da reforma da previdência atualmente em tramitação no Congresso, cujas consequências funestas aos trabalhadores já começam a ser vivenciadas.

³⁹ Após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, formas de censura e ataques a expressões de direitos já conquistados (expressão de nosso curto processo de redemocratização do país) constituem uma ameaça concreta de retrocesso no campo das políticas sociais públicas, como já se manifesta em relação à política de saúde mental, à política de direitos humanos e ao modelo de participação e controle social das políticas públicas.

- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 2, p. 1-63, 2017.
- BOTÃO GOMES, M. R. Serviço Social e “consultoria” de programas de assistência ao empregado. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 23-44, set./dez. 2018.
- BRAGA, R. *A Política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- BRAGA, R. *A Rebelião do precariado: trabalho e neoliberalismo no sul global*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- CARDOSO, I. C. da C. et al. Proposta básica para o projeto de formação profissional — novos subsídios para o debate. *Cadernos Abess*, São Paulo, n. 7, p. 15-57, 1997.
- CESAR, M. de J. Serviço Social e reestruturação industrial: requisitos, competências e condições de trabalho profissional. In: MOTA, A. E. (org.). *A nova fábrica de consensos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- CESAR, M. de J. *Empresa cidadã: uma estratégia de hegemonia*. São Paulo: Cortez, 2008.
- COSTA, G. M. Aproximação ao Serviço Social como complexo ideológico. *Temporality*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 95-117, jul./dez. 2000.
- COSTA, M. D. H. O Trabalho nos Serviços de Saúde e a inserção dos(as) Assistentes Sociais. In: MOTA, A. E. et al. (org.). *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 304-351.
- COSTA, M. D. H. Os Serviços na contemporaneidade: notas sobre o trabalho nos serviços. In: MOTA, A. E. (org.). *A Nova fábrica de consensos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- DAL ROSSO, S. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de Serviços. *Cadernos do CRH*, Salvador, v. 27, n. 70, p. 75-89, jan./abr. 2014.
- DRUMOND, C. O colapso do Brasil. *Carta Capital*, 24 de abril de 2019. Capa.
- FAERMANN, I. A.; MELLO, G. C. V. As condições de trabalho dos assistentes sociais e suas implicações no processo de adocimento dos profissionais. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 96-113, jan./jul. 2016.
- FRANCISCO, E. M.; CARDOSO, I. C. C. O Processo de trabalho do Serviço Social. *Em Paula*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 5-9, nov. 1995.
- GRANEMANN, S. Processos de trabalho e Serviço Social I. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 2, p. 153-166, Brasília: Cead/Unb, 1999.
- IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.
- IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- JINKINGS, N. A reestruturação do trabalho nos bancos. In: ANTUNES, R. (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- IARA, R. *A produção de conhecimento no Serviço Social: o mundo do trabalho em debate*. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.
- LISSA, S. Serviço Social e trabalho: do que se trata? *Temporality*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 35-58, jul./dez. 2000.
- MARX, K. Processo de trabalho e processo de valorização. In: ANTUNES, R. (org.). *A Dialética do Trabalho: escritos de Marx e Engels*. Vol. 1. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- RAICHELS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011.

RACINEIS, R. Polêmicas teóricas na análise marxiana do trabalho no Serviço Social. *Em Paula*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 41, p. 154-170, 1º sem. 2018.

RAMALHO, J. R. Controle, conflito e consentimento na teoria do Processo de Trabalho: um balanço do debate. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 32, 2º sem. 1991.

TEIXEIRA, M. O. A desestruturação do mercado de trabalho. *Le Monde Diplomatique Brasil*, abril de 2019. Capa.

TRINDADE, R. L. P. Tendências do mercado de trabalho do serviço social: descobertas e inquietações a partir da pesquisa sobre a realidade de Alagoas (1998 a 2010). In: TRINDADE, R. L. P.; LINS, M. A. T. (org.). *Assistente social: trabalhador/a assalariado/a — fundamentos teóricos e históricos para uma análise crítica*. Maceió: EDUFAL, 2015. p. 119-149.

Habitação e direito à cidade: o trabalho do assistente social em tempos regressivos

JOANA VALENTE SANTANA

Introdução

Com base nos resultados parciais do projeto de pesquisa “Serviço Social e remoção de moradores atingidos por projetos urbanísticos no Brasil”¹, este texto se propõe a refletir sobre o trabalho do assistente social inserido nas políticas urbanas e habitacionais, apontando, em termos históricos, as demandas sociais e institucionais e, também, as requisições e respostas profissionais nessas políticas. Além disso, procura discutir a atuação do assistente social no período recente, diante das políticas ultraliberais de regressão de direitos no Brasil.

No contexto das políticas urbanas e habitacionais, o profissional de Serviço Social que atua em equipes de trabalho social enfrenta os dilemas contemporâneos que envolvem, de um lado, sua condição precária como trabalhador assalariado² e o desmonte das políticas sociais de natureza

¹ Projeto financiado pelo CNPQ (PQ2), desenvolvido sob minha coordenação, no Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CHEAB), na Universidade Federal do Pará.

² “Parte-se do entendimento de que o Serviço Social se afirma como parte integrante do aparato institucional estatal ou privado, constituindo um dos mecanismos institucionais mobilizados pela burguesia, para legitimação de seu poder de classe, no cenário contraditório em que se movem as classes sociais antagonicas. Os profissionais são assalariados e participam da criação de condições favoráveis de produção da força de trabalho, por meio da mediação dos serviços assistenciais, os quais constituem o suporte material do exercício profissional” (Práctes, 2015, p. 123-124).