

## CONDICIONAMENTOS DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL

*José Ajuricaba da Costa e Silva*

Juiz do TRT da Sexta Região e Professor da Faculdade de  
Direito da U.F.PE.

### 1. CONCEITO DE LEGISLAÇÃO DO TRABALHO

Para falar sobre os condicionamentos da legislação trabalhista no Brasil, parece-me indispensável começar por dizer o que se compreende, entre nós, por legislação do trabalho. Os leigos diriam que, em nosso país, tal legislação é aquela contida na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada em maio de 1943, no governo de Getúlio Vargas. Ledo engano, porém, pois a C.L.T., como é habitualmente conhecida, abrange apenas uma parte da vasta legislação trabalhista atualmente em vigor no Brasil. Elaborada ao tempo do Estado Novo, com o objetivo de reunir, de um modo racional e num só diploma legal, todas as leis trabalhistas então vigentes no Brasil, a C.L.T. constitui, sem nenhuma dúvida, o diploma legal mais abrangente e mais importante do país, em matéria trabalhista, compreendendo normas de direito material, inclusive sobre sindicalismo, e de direito processual. Mas, não parou com essa Consolidação a evolução do Direito do Trabalho no Brasil. Reaberto o Congresso Nacional após o Estado Novo e restaurada a sua competência para legislar sobre a matéria, começaram a surgir várias outras leis de proteção ao trabalho, muitas delas regulamentadoras de direitos novos assegurados pela Constituição Federal de 1946, tais como, a lei do repouso semanal remunerado, as que regulamentaram o direito a um adicional de periculosidade, a que mandou aplicar dispositivos da C.L.T. aos mensalistas e diaristas das entidades de direito público, a que amparou aos porteiros, zeladores e serventes dos prédios de apartamentos residenciais, a que regulamentou a profissão dos viajantes ou pracistas, a que instituiu o 13.º mês de salário, a que criou o salário-família, as que estabeleceram salários mínimos especiais para os médicos, dentistas, auxiliares de laboratório (3.999/61), engenheiros, químicos, arquitetos, agrônomos e veterinários (4.950-A, de 1966), a que regulamentou o direito de greve (4.330, de 1964), a que disciplinou a profissão de representante comercial autônomo (4.886/65), a que instituiu o F.G.T.S. (5.107/66), a que regulamentou a profissão do empregado doméstico (5.859/72), a que criou o PIS (L. C. n.º 07/1970), a que disciplinou o trabalho temporário (6.019/74),

as que ampararam o trabalhador rural (a princípio o E.T.R. de 1963 e depois a Lei n.º 5.889, de 1973 e, posteriormente, o Dec. 83.080/79), etc. Para concluir, duas leis do ano de 1977 (o D.L. 1.535, de 13/04 e a Lei 6.514, de 22/12) e uma de 1979 (Lei 6.708 de 30.10.79), reformularam, inteiramente, dois capítulos da C.L.T., o relativo às férias anuais remuneradas e o que trata da segurança e medicina do trabalho e a política salarial do governo, estabelecendo a correção automática e semestral dos salários. Além dessas leis, ditas complementares em relação à C.L.T. e que são apenas algumas das aprovadas pelo Legislativo, ou pelo Executivo nos períodos de recesso do Congresso Nacional, temos também, após a Consolidação, três Constituições Federais, as de 1946, 1957 e 1969, que estabeleceram várias normas auto aplicáveis ou não, em matéria de Direito do Trabalho, algumas das quais, é bem verdade, a exemplo da que prevê a participação dos empregados nos lucros e na gestão da empresa (Art. 165, Inc. V, da E.C. n.º 1/69), jamais foram regulamentadas e, por isso, nunca vigoraram. A toda essa legislação, emanada do Poder Legislativo ou do Poder Constituinte, devemos acrescentar aquelas leis que regulamentam a previdência social, cujo texto básico é ainda um diploma legal de 1960, conhecido por L.O.P.S. e ao qual se seguiram várias outras leis e decretos sobre a mesma matéria, hoje consolidados por decreto de 1976, e as leis sobre acidente do trabalho, todas elas integrantes também da legislação trabalhista, num sentido amplo.

Todavia, há ainda que acrescentar às leis elaboradas pelo Legislativo, das quais mencionei apenas as mais importantes, um grande número de decretos, portarias, resoluções e ordens de serviço, do Presidente da República, do Ministro do Trabalho, do B.N.H. (a respeito do F.G.T.S.), da SUNAMAM e do Ministro da Marinha (sobre o trabalho marítimo), etc., que complementam as leis trabalhistas, descendo a particularidades de que aquelas, por serem mais gerais, não podiam tratar. Não se esgota, porém, a intervenção do Estado, nas relações trabalhistas, com as leis e atos do Legislativo e do Executivo; também o Poder Judiciário dá a sua contribuição neste setor e aí estão as sentenças proferidas nos dissídios coletivos, estabelecendo não somente aumentos de salários, mas também novas condições de trabalho para toda uma categoria profissional, com força de norma legal, e, ainda, as súmulas do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal, que uniformizaram a jurisprudência destes Tribunais em matéria controvertida de interpretação das leis trabalhistas. Finalmente, como o Estado não é o único elaborador de normas

trabalhistas, deve ser mencionada, para completar aquilo que se entende por legislação do trabalho, a contribuição dos próprios interessados, os trabalhadores e as empresas, a qual, embora pouco significativa entre nós, é responsável pelas convenções coletivas do trabalho e pelos regulamentos internos das empresas, umas e outros estabelecendo normas a serem cumpridas por empregados e empregadores.

## II — LEGISLAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL. UMA LEGISLAÇÃO AVANÇADA?

É comum se ouvir dizer que o Brasil tem uma legislação social das mais avançadas do mundo. Por outro lado, queixam-se as empresas, sobretudo as de pequeno porte, dos elevados ônus que lhes acarretam a sua rigorosa aplicação. Esta queixa é procedente, quando parte do pequeno empresário, de patrimônio reduzido, crédito difícil e lucros limitados. De fato, para o pequeno empregador brasileiro, constitui um ônus pesado cumprir, religiosamente, todas as obrigações que lhe impõe a legislação do trabalho. Os encargos sociais, para uma empresa que utiliza mulheres e menores, neles considerados também o repouso remunerado, o salário-família, o aviso prévio, além das contribuições para o I.N.P.S., para o F.G.T.S., para o P.I.S., etc., somam, atualmente, a cerca de 80% do salário pago a cada empregado, o que significa um custo equivalente a quase um duplo salário por cada trabalhador subordinado. Além disto, é difícil fazer e manter em dia todos os registros e papéis exigidos pelo Ministério do Trabalho, pelo I.N.P.S., pelo F.G.T.S., pelo P.I.S., etc., o que obriga o pequeno empregador que não pode ter um empregado especializado para este fim, a efetuar novas despesas, contratando os serviços de um contador, de um despachante ou de um escritório especializado. Pode-se dizer, de um modo genérico, que a pequena empresa no Brasil, onerada ainda mais por impostos excessivos e elevados juros bancários, encontra-se quase asfixiada e sem condições de cumprir todos os seus encargos trabalhistas. Mas daí não se deve concluir que a nossa legislação do trabalho seja das mais avançadas do mundo. E tanto não é que uma grande percentagem da massa trabalhadora do país vive inteiramente à margem do seu desenvolvimento. Basta que se atente para as precárias condições das habitações operárias, para as graves deficiências da alimentação dos trabalhadores brasileiros, para as imensas dificuldades que têm de alimentar e educar os seus filhos, e facilmente se concluirá que as nossas leis de proteção ao trabalho estão longe de

assegurar ao trabalhador de fábrica, ao comerciário, ao rural, uma existência condigna, para os padrões de nossa civilização. Excetuando-se uns poucos privilegiados, cujas atividades estão, atualmente, sujeitas também à disciplina do Direito do Trabalho, como alguns gerentes-empregados, ou técnicos altamente especializados, alguns profissionais liberais, os denominados "altos empregados", a grande maioria dos trabalhadores brasileiros vive em condições que não depõem em favor da legislação que os protegem. Apesar de já ser grande o número de direitos assegurados pelas nossas leis aos que trabalham, alguns mesmo desconhecidos em outros países, como todos esses direitos são calculados com base no salário que percebem, geralmente o salário mínimo legal ou fixados em sentenças normativas, salários estes que ficam muito abaixo das exigências crescentes do custo de vida, a consequência é que tais direitos, para a grande massa dos trabalhadores, resultam em pouca coisa. Além disto, face à ameaça da perda do emprego, que é o mal maior, grande parte desses direitos só são exigidos dos empregadores que não os respeitam, após a rescisão contratual, através de ações judiciais, onde parte substancial dos mesmos é perdida pela prescrição ou pelos acordos feitos para abreviar a solução das reclamações, pois os assalariados não podem esperar muito tempo pela solução judicial de uma questão, particularmente se estão desempregados. A fiscalização do cumprimento dessas leis pelas Delegacias Regionais do Trabalho é notoriamente deficiente, e os sindicatos de trabalhadores, salvo raríssimas e honrosas exceções não têm força para agir como elemento de pressão junto às empresas inadimplentes, para as compelirem a cumprir a lei.

Outro fato que evidencia estarmos atrasados em matéria de proteção ao trabalho, em relação a muitos outros países, está na circunstância das empresas multinacionais considerarem o Brasil como ideal para instalação de suas fábricas, justamente por causa do baixo custo da mão-de-obra, em comparação com o dos países onde ficam as sedes de algumas dessas empresas.

Quais as causas desta defasagem entre a legislação trabalhista brasileira e a dos países do continente europeu e da América setentrional? É o que tentaremos mostrar no tópico seguinte.

### III — CONDICIONAMENTOS DA LEGISLAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Quando se verifica que a primeira lei de proteção ao tra-

balho do menor em nosso país data de 1927, enquanto que na Inglaterra e na França, leis idênticas já tinham sido sancionadas desde 1874; que a nossa primeira lei de greve propriamente dita data de 1964, ou seja, de exatamente um século após o reconhecimento do mesmo direito na França (1864); que o trabalho escravo só foi tornado ilegal no Brasil em 1888, quase ao fim do século XIX, quando a escravatura já fora abolida em quase todos os países, e que a industrialização do país só teve início no século XX, de logo, se pode vislumbrar alguma explicação para a apontada defasagem. É que o capitalismo industrial que está na origem da moderna legislação do trabalho, surgiu em nosso país com um atraso de um século. E apareceu numa época em que o direito de sindicalização e vários outros direitos trabalhistas já eram reconhecidos pelas leis e governos dos países mais desenvolvidos industrialmente, o que permitiu a aceitação relativamente rápida de alguns desses direitos pelas classes dominantes do nosso país, reduzindo a resistência do empresariado nacional e amolecendo, desde o início, o movimento operário. Com efeito, ao sindicalismo brasileiro se imprimiu, desde a primeira lei que o regulamentou, que data de 1905 (Lei 1.637, do Deputado Inácio Tosta) um espírito de conciliação entre patrões e operários, como preconizado no Art. 8.º, da referida lei, que previa sua reunião em conselhos permanentes de conciliação e arbitragem, destinados a dirimir os conflitos entre o capital e o trabalho. Este espírito encontrou ressonância na mentalidade submissa dos ex-escravos e de seus filhos, que passaram a integrar a massa trabalhadora livre do país, dificultando o aparecimento e a manutenção de um amplo, forte e combativo movimento operário. Em 1937, com o advento do Estado Novo, declarada ilegal a greve e estabelecido um sindicalismo único e controlado pelo Ministério do Trabalho, praticamente se eliminou a participação dos próprios interessados (patrões e operários) na formação da legislação trabalhista, que foi deixada à iniciativa quase exclusiva do governo ditatorial então instalado no país. Ao período compreendido entre 1946 e 1964, de regime liberal, durante o qual foi permitida uma relativa liberdade sindical para trabalhadores e empresários, seguiu-se o regime político instalado em 1964, que, embora tenha admitido na lei o direito de greve e da livre associação para os trabalhadores, de fato não permitiu o exercício efetivo de nenhum dos dois, (senão a partir do governo Figueiredo).

Esta primeira análise já nos permite identificar alguns dos condicionamentos da legislação do trabalho no Brasil, a saber: a) existência de uma mentalidade escravocrata até fins

do século passado, mentalidade esta que ainda permaneceu por vários anos, sobretudo no campo, e aos olhos da qual qualquer reivindicação do trabalhador (o ex-escravo), qualquer pretensão de discutir com o empregador (o antigo "senhor"), em pé-de-igualdade, aparece como intolerável; b) retardamento do desenvolvimento industrial do país, atrasando, de décadas, o aparecimento das concentrações de operários da indústria (os que mais sofrem os males do capitalismo selvagem e, por isso, os que mais lhe resistem), e retardando também o aparecimento de uma nova mentalidade empresarial, menos paternalista e feudal; c) como consequência de tudo isso, a quase inexistência em nosso país de um sindicalismo livre da tutela governamental e das suas benesses perniciosas, capaz de formar líderes corajosos, esclarecidos e competentes, sem os quais tanto a classe trabalhadora como a empresarial não têm condições de dar sua valiosa contribuição, para a elaboração de uma legislação de proteção ao trabalho realista e eficaz.

Afora esses condicionamentos na elaboração da nossa legislação do trabalho, vários outros podem ser apontados, que são comuns também a países melhor desenvolvidos que o nosso e onde o Direito do Trabalho foi mais uma conquista do trabalhador do que um favor dos poderes públicos.

Assim, há uma oposição natural entre a economia das empresas e o progresso da legislação do trabalho, pois os aumentos dos encargos sociais acarretam, necessariamente, a elevação dos custos de produção e a redução dos lucros dos empresários. Como o lucro é da essência da empresa capitalista, sua redução, se levada a extremos, conduz à extinção da própria empresa, determinando o desemprego, que constitui um desastre para o mundo do trabalho. Conseqüentemente, dentro da estrutura capitalista em que vivemos, o desenvolvimento da legislação de proteção ao trabalho está condicionado pela economia das empresas.

Por outro lado, desde que os trabalhadores fazem parte da sociedade como um todo, integram uma coletividade maior, cuja proteção é atribuição prioritária do Estado, a evolução da legislação que os ampara tem que levar em conta também a economia coletiva. A verdade é que não se pode realizar tudo o que é socialmente desejável, mas somente aquilo que é economicamente possível. Daí a intervenção cada vez mais acentuada dos órgãos estatais de planejamento econômico na elaboração da legislação trabalhista. Entre nós, por exemplo, os índices do salário mínimo legal, os de aumento de salários que devem ser adotados pelas sentenças normativas dos Tri-

bunais do Trabalho e pelos acordos coletivos celebrados entre os Sindicatos de empregados e empregadores eram, até fins de 1979, fixados pelo Ministério do Trabalho, de comum acordo com o Ministro do Planejamento, sendo que, durante algum tempo, somente este os fixava. Os reajustamentos semestrais implantados, em boa hora, pela Lei 6.708/79, são fixados de acordo com os índices do INPC, sem nenhuma participação dos trabalhadores. A famosa lei do FGTS, que praticamente substituiu os institutos da estabilidade e da indenização por tempo de serviço, foi elaborada no Ministério do Planejamento, quase sem audiência do Ministério do Trabalho. Isto evidencia a subordinação crescente da legislação do trabalho no Brasil à economia global do país, o que é justificável dentro de certos limites, isto é, desde que o Estado não utilize este controle para permitir lucros desmedidos às empresas e privilégios para outros grupos sociais, às custas da proletarianização dos trabalhadores.

Finalmente, cumpre lembrar que, por mais avançada que seja uma legislação trabalhista, pouca ou nenhuma eficácia terá se os interessados a desconhecerem; se, apesar de conhecê-la, não possam impedir que os empresários utilizem todos os meios para descumprí-la e se os órgãos governamentais encarregados de sua fiscalização e aplicação falharem em sua finalidade. Para exemplificar: anos antes de 1963, quando surgiu o Estatuto do Trabalhador Rural, vários direitos assegurados aos rurícolas pela CLT, tais como o salário mínimo legal, as férias anuais remuneradas, a jornada de oito horas, o adicional por trabalho noturno (as normas gerais sobre o contrato individual de trabalho e de proteção ao salário) e até o direito ao aviso prévio, eram totalmente ignorados pelos trabalhadores rurais, pelos seus empregadores e até mesmo, passem os senhores, por não poucos juizes de Direito, sobretudo das comarcas interioranas. Somente quando surgiram as associações de trabalhadores rurais e, posteriormente, os seus Sindicatos, que passaram a esclarecê-los sobre seus direitos e a ajudá-los a reivindicar seu cumprimento pelas empresas rurais, é que essas normas de proteção ao trabalho do campo algumas das quais datavam de 1943, passaram a ter alguma eficácia. Não é por outra razão que, ainda hoje, juizes e tribunais do trabalho, decidem pedidos de férias e de diferença salarial relativos a períodos anteriores a 1963, quando surgiu o Estatuto do Trabalhador Rural. Por outro lado, falta também à grande maioria dos empregadores, não apenas o conhecimento da legislação do trabalho, como — e sobretudo — uma consciência de sua necessidade para o bem da própria

empresa. Uma prova disto está no grande número de reclamações trabalhistas em que os empregados pleiteiam os depósitos do FGTS, do PIS e até de contribuição para o INPS que, não raro, nunca foram recolhidas pelos seus empregadores, ou o foram incompletamente. Os pedidos também de férias vencidas e não pagas, de gratificações natalinas atrasadas, de aumentos salariais não cumpridos, são diariamente apresentados na Justiça do Trabalho, revelando que grande número de empresas não cumpre a legislação de proteção ao trabalho.

Acrescente-se a isto tudo as já mencionadas deficiências dos órgãos fiscalizadores do Governo, tais como o Ministério do Trabalho, o INPS, etc. e o número insuficiente de órgãos judicantes especializados, o que concorre para a demora da solução das questões trabalhistas em várias regiões do país, e se terá uma idéia, ainda que incompleta, dos condicionamentos da legislação do trabalho no Brasil.