

A Justiça do Trabalho, o STF e a terceirização: notas sobre o processo de construção das decisões judiciais.

Alisson Droppa: Pós doutorando em Educação, bolsista de pós doutorado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, Doutor em História Social, alissondroppa@gmail.com

Magda Biavaschi: Desembargadora aposentada do TRT4, Doutora e Pós-doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/UNICAMP, Pesquisadora Colaboradora do CESIT/IE/UNICAMP e Professora Colaboradora nos cursos de Pós-Graduação/IE e IFCH/UNICAMP -magdabia@terra.com.br

1. Introdução

Este artigo apresenta aspectos da metodologia que seus autores desenvolveram nas pesquisas: “A terceirização e a Justiça do Trabalho” e “A terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais”, que analisaram o papel da Justiça do Trabalho diante da terceirização, em que os autos dos processos judiciais foram fonte prevalente. Essa metodologia foi readaptada para a análise dos acórdãos do TST, obtidos em sua página de internet, fonte do estudo em andamento no âmbito do eixo “terceirização” do Projeto Temático “Contradições do Trabalho no Brasil Atual. Formalização, precariedade, terceirização e regulação”¹, que, como os dois anteriores, conta com apoio financeiro da FAPESP. Nas duas pesquisas iniciais, sucessivas, as amostras foram compostas pelos processos contendo demandas de trabalhadores do setor papel e celulose, no marco temporal de 1985 a 2000. Já no eixo “terceirização” do referido Temático em andamento, foram incorporadas novas categorias de trabalhadores para, além daqueles do setor papel e celulose, incluir eletricitários, petroleiros,

¹Processo nº 2012/20408-1, contando com apoio financeiro da FAPESP. E mais recentemente em pesquisa aprovada pela FAPESP no âmbito do Pós doutorado do Pesquisador Alisson Droppa título e processo nº nº2016/13563-1.

trabalhadores em Call Center e TI em bancos públicos e, mais recentemente, os correspondentes bancários, com marco temporal ampliado para 2013, data do início da pesquisa do Temático e, para os correspondentes bancários, para 2015. Além da descrição dessa metodologia, o texto abordará o papel que o STF, nos últimos anos em relação à tela de proteção social ao trabalho, com foco na terceirização, com decisões que, na realidade, acabaram, em parte, adiantando-se às reformas trabalhistas em discussão no Parlamento brasileiro. No andamento dessa pesquisa e do projeto de pós-doutoramento de um dos autores do artigo verificou-se que muitas decisões do TST estavam sendo objeto de exame pelo STF, pela via do Recurso Extraordinário, em sede de Repercussão Geral², introduzindo-se, por isso, nova questão: qual o papel desempenhado pelo STF, diante dessa forma de contratar?

Nas duas primeiras pesquisas o estudo dos processos físicos possibilitou a ênfase à dinâmica da construção das decisões judiciais interiormente às instâncias e entre Regiões e à relevância da compreensão do Judiciário (POULANTZAS, 1990) como uma condenação material de forças. Na pesquisa em andamento, com acórdãos do TST como fonte prevalente, a ênfase foi à tendência decisória da Corte trabalhista. Em todas as entrevistas com atores sociais com destaque nos processos estudados ou lideranças dos setores pesquisados foram fontes complementares relevantes.

Um dos grandes desafios foi conceituar a terceirização diante da complexidade do fenômeno e de como ele se apresenta no mundo do trabalho, adquirindo novas expressões nas técnicas de gestão, com contornos variados e, muitas vezes, de forma burlada (BIAVASCHI; SANTOS, 2014), chegando-se a presenciar: a terceirização da terceirização - quando uma terceirizada subcontrata outras; ou a *quarteirização* - quando contratada empresa com função específica de gerir contratos com as terceiras; e, mais recentemente, via contratos de facção, arrendamento, fomento, parcerias e correspondentes bancários, de aparente natureza civil.³ Com potencial altamente precarizador e grande expansão no Brasil nas esferas privada e pública, sobretudo a partir

² A Repercussão Geral foi inserida no sistema constitucional brasileiro pela Emenda n. 45/2004. Trata-se de instrumento processual que permite ao STF julgar recursos extraordinários sobre temas reiteradamente decididos pela Corte quando, então, a decisão adotada é obrigatória para o primeiro e o segundo graus de jurisdição. Cabe ao relator propor que o julgamento se dê a partir desse filtro. O objetivo é o de padronizar procedimentos no âmbito do STF e nos demais órgãos do Judiciário.

³ Considerações encontradas nos Relatórios Científicos das pesquisas “A Terceirização e a Justiça do Trabalho” e “A Terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais”, disponíveis em: www.trt4.jus.br/memorial.

dos anos 1990, a terceirização tem acirrado desigualdades e fragmentado a organização dos trabalhadores,

Compreendida como uma das expressões do capitalismo contemporâneo, globalizado e hegemônico pelos interesses das finanças, pode expressar tanto um fenômeno interno quanto externo ao contrato de trabalho (VIANA, 2006; BOSUALDO; ESPONDA, 2014). A terceirização, que se dá quando um terceiro rompe o binômio empregado x empregador, é, em regra, estratégia das empresas para reduzir custos, partilhar riscos e aumentar sua flexibilidade organizacional (KREIN, 2007). Ela pode se expressar, por exemplo, na contratação de: redes de fornecedores com produção independente; empresas especializadas de prestação de serviços de apoio; trabalho temporário via agências de emprego; pessoas jurídicas ou trabalhadores autônomos contratados para atividades essenciais; trabalho realizado no domicílio; cooperativas de trabalho fraudulentas; correspondentes bancários; deslocamento de parte da produção ou setores para ex-empregados, entre outros. Talvez uma das dificuldades para conceituá-la reside nessa multiplicidade de formas pelas quais aparece, bem como pelos distintos conceitos que lhes são atribuídos nas diversas áreas do conhecimento. Para mais bem dar conta de sua complexidade e contemplar suas formas burladas, este texto e as pesquisas que o fundamentam abordam-na de forma ampla e nas concepções interna e externa.

O artigo, em um primeiro momento, aborda alguns aspectos da metodologia construída para as pesquisas anteriores no aspecto referente à delimitação dos processos judiciais estudados, adaptada para o estudo dos acórdãos do TST analisados na investigação em andamento. A seguir, buscando compreender a dinâmica das decisões do TST e do STF e suas distintas abordagens, o olhar se volta para as decisões do STF em Recurso Extraordinários analisados em sede de Repercussão Geral, chegando às considerações finais.

2. As investigações, metodologia e alguns resultados

As primeiras pesquisas mencionadas na introdução privilegiaram o estudo dos autos físicos e de entrevistas com atores com atuação relevante nas ações ou no setor pesquisado para analisar: as respostas da Junta de Conciliação e Julgamento de Guaíba (hoje Vara do Trabalho), TRT da 4ª; das unidades judiciárias da 15ª, Estado de São Paulo; e, posteriormente (segunda pesquisa), as da JCJ de Telêmaco Borba/PR, que integra a 9ª Região, às demandas de trabalhadores do setor papel e celulose envolvendo

terceirização. Localizados os processos que compuseram o universo da pesquisa, foram eles estudados e fichados, com fichamento elaborado pela equipe de pesquisadores.

Em síntese, os estudos constaram que, conquanto a Súmula 331 do TST tenha, em 1993, buscado pacificar o entendimento da jurisprudência trabalhista relativamente à terceirização e à responsabilidade da contratante dos serviços, a tomadora, perante os trabalhadores contratados pelas terceiras, as diversidades regionais, sempre presentes, eram estampadas nas decisões. Nas demandas que tramitaram na Vara de Guaíba/RS, por exemplo, ajuizadas contra a RIOCELL⁴, as decisões revelaram postura de maior resistência à terceirização, com questionamento expressivo à sua validade, quando comparadas com as da 15ª Região e, em menor grau, com as de Telêmaco Borba (ainda que estas também apontem para questionamento maior em relação às da 15ª Região). Outra constatação importante localizou-se na execução das decisões proferidas, momento em que, calculados os valores devidos, é determinada a citação para pagamento em 48 horas, pena de penhora. Quanto menor o grau de responsabilização da tomadora, maiores as dificuldades para os reclamantes receberem os créditos reconhecidos, com demora na entrega da prestação jurisdicional que contribui para aprofundar o “gargalo” da Justiça do Trabalho.⁵ As maiores dificuldades para o recebimento dos créditos reconhecidos foram localizadas nos processos em que a tomadora foi eximida de responsabilidade, sendo excluída do feito, seguidos dos que a responsabilidade da tomadora foi reconhecida como subsidiária. Por outro lado, os melhores resultados foram localizados nos processos em que foi reconhecida a responsabilidade solidária ou a tomadora foi declarada empregadora direta.

Já as investigações no eixo terceirização do Temático referido, desenvolvidas a partir da pesquisa nos acórdãos do TST disponibilizados em sua página de internet, foram mais abrangentes pela inclusão de outras categorias de trabalhadores e ampliação do marco temporal, como registrado. Em decorrência, o número de acórdãos foi ampliado. Para obtê-los, como os processos não são classificados pelo objeto do conflito,

⁴ A empresa RIOCELL teve diversas alterações em sua composição acionária e denominação ao longo do tempo: BORREGAARD, depois KLABIN-RIOCELL, ainda, ARACRUZ Celulose. Após a compra da maioria das ações pelo grupo Votorantim, ela passou a pertencer ao grupo FIBRIA. Em 2009, adquirida pela CMPC, chilena, passou a se chamar CMPC celulose rio-grandense. A respeito consultar: BALTAR, Paulo de Andrade. Relatório de Pesquisa: “A terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais”. Campinas, 2013, disponível em: www.trt4.jus.br/memorial

⁵ Sobre a execução trabalhista nos processos envolvendo terceirização consultar: BIAVASCHI, M. B.; MORETTO, A. J.; DROPPA, A. Terceirização e seus impactos sobre as relações de trabalho em pequenos

fez-se uso de palavras-chave, usando-se *Terceirização* e as categorias que passaram a ser investigadas: *papel e celulose, petroleiros, Call Center e TI em Banco Público, Eletricitários* e por último *Correspondentes bancários*.

Obtidos os acórdãos e estudados estes, foi-lhes aplicado fichamento elaborado pela equipe de pesquisadores, devidamente adaptados para essa fonte. Deu-se ênfase aos seguintes aspectos quanto à responsabilização da tomadora: reconhecimento do vínculo de emprego direto com ela; definição da responsabilidade solidária entre tomadora e terceiras; responsabilidade subsidiária da tomadora; ou, exclusão de responsabilidade trabalhista desta, com sua exclusão do feito. Tabulados os resultados chegou-se a um percentual de 59,66% de decisões colocando freios à terceirização. A tendência de responsabilizar a tomadora de forma subsidiária ou de reconhecer o vínculo de emprego direto com a tomadora quando evidenciada a pessoalidade e a subordinação direta, foi prevalente nas decisões da Corte, reforçando, portanto, os resultados obtidos nas duas pesquisas anteriores no sentido de ser a Justiça do Trabalho espaço de resistência à terceirização, colocando-lhe limites. Não à toa, forças econômicas substantivas pressionaram e pressionam para seu cancelamento, fazendo-se representar na Audiência Pública convocada pelo TST em outubro de 2011.⁶

Os estudos em todas as pesquisas deixaram evidente que as forças que antes pressionaram pelo cancelamento do Enunciado 256, de 1986 que, na prática, coibia a terceirização, motivando a construção da Súmula 331 do TST, de 1993, passaram a lutar pelo cancelamento dessa última que, apesar de retroceder em relação ao Enunciado 256, continuou a oferecer-lhes obstáculos à alegada “liberdade de contratar”. Movidas por essa compreensão, passaram a desenvolver ações em duas frentes: junto ao Parlamento, para aprovar lei que amplie o uso da terceirização a quaisquer atividades; e, junto ao STF, invocando em seus apelos a tese de que as decisões da Justiça do Trabalho são limitadoras desse uso, recursos, aliás, muitos deles sendo examinados em sede de Repercussão Geral.

3. O Supremo Tribunal Federal: a nova esfera de disputa jurídica e social

negócios e sobre a morosidade na execução trabalhista. *O Social em Questão*, v.1, p.59 - 86, 2015.

⁶ Nessa audiência, estiveram presentes pesquisadores, economistas, sociólogos, juristas que, dada à relevância do tema, organizaram, a seguir, o Fórum Nacional em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, FÓRUM, espaço destacado na resistência ao pl aprovado pela Câmara dos Deputados, o PL 4330/04, em tramitação no Senado da República: o PLC 30/2015.

Em meio às fortes pressões para cancelamento da Súmula 331 do TST e para a liberação total da terceirização, o Supremo Tribunal Federal, STF, em novembro de 2010, por maioria de votos, julgou procedente a ação do artigo 71, § 1º da Lei de Licitações, ADCON nº 16, proposta pelo Governador do Distrito Federal que exime de responsabilidade trabalhista o ente público que terceiriza. Por um lado, essa decisão estimulou a ampliação do uso da terceirização no serviço público por outro, deu margem a muitas Reclamações do STF a Ministros do TST, Relatores de Acórdãos que continuaram responsabilizando os entes públicos que terceirizam à luz da Súmula 331. Nessa *démarche*, a Súmula foi revisitada, mantendo a responsabilidade do ente público quando evidenciada culpa *in eligendo* e *in vigilando*⁷. Porém, mesmo depois dessa alteração continuaram fortes as pressões de setores econômicos e financeiros no sentido, agora, do cancelamento da Súmula 331.

Em 2014, Ministro Luiz Fux propôs analisar o Recurso Extraordinário, RE, 713.211 à luz do instituto da Repercussão Geral, sendo acompanhado por seis Ministros presentes, com apenas três votos contrários⁸. Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho da 3ª Região na qual a empresa CENIBRA, promoveu RE com Agravo no STF. O que está em discussão é a própria Súmula 331 do TST, na medida em que será definido, em suma, se o TST, ao proibir a terceirização nas atividades-fim, estaria ou não violando a “liberdade de contratar” de que trataria a Constituição de 1988. A questão de fundo ainda não foi julgada. A depender da decisão, o STF poderá deslegitimar a postura que o TST vem adotando via Súmula 331.” (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015: 10). Ainda no STF, no Recurso Extraordinário com Agravo 791.932, da Contax S/A, que discute a terceirização em *Call Center* de empresas de telecomunicações, o falecido Ministro Teori Zavascki propôs julgamento em sede de Repercussão Geral, no que foi seguido à unanimidade pelo Plenário Virtual. Em setembro de 2014, em face de pedido da Contax S/A, da Associação Brasileira de Telesserviços, ABT e da Federação Brasileira de Telecomunicações, suspendeu o andamento dos processos em curso que discutem a terceirização em *Call Center*. Com a morte do Ministro Teori, esse processo passou à relatoria do Ministro Alexandre Moraes.

⁷ Culpa *in eligendo* está justificada na má escolha em relação à contratada; a *in vigilando* decorre da ausência de fiscalização por parte da contratante quanto ao cumprimento das obrigações pela contratada.

⁸ No presente caso foram vencidos os Ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Teori Zavascki.

Em agosto de 2014, a Associação Brasileira do Agronegócio, ABAG, ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF 324, para suspender todas as ações em andamento na Justiça do Trabalho sobre terceirização e para ver reconhecida a inconstitucionalidade da Súmula 331 por vedar tal forma de contratar sem legislação específica proibindo-a, o que, na versão da proponente, se dá “... em clara violação aos preceitos constitucionais fundamentais da legalidade e da livre iniciativa”⁹. Distribuída ao Ministro Roberto Barroso, várias entidades de âmbito nacional ingressaram como *amicus curiae*.¹⁰ Nos autos, há parecer do PGR para que seja negado seguimento à arguição e, no mérito, pela improcedência¹¹.

De forma semelhante o RE 760931, tendo como relatora Ministra Rosa Weber, que tramitava desde julho de 2013, buscou a absolvição da responsabilidade subsidiária do Estado de São Paulo sob os créditos trabalhistas dos trabalhadores contratados via terceira, a empresa Evolution Administradora de Serviços Terceirizados Ltda. Após sucessivos adiamentos, o julgamento foi pautado em fevereiro de 2017, tomando grande relevância por ser um dos primeiros a enfrentar diretamente o mérito da questão da responsabilidade subsidiária do ente público. O voto da relatora posicionou-se no sentido de conhecer em parte o recurso e, na parte conhecida, negar provimento, mantendo, portanto, o reconhecimento da responsabilidade expresso no acórdão do TST. Empatado o julgamento pelo pleno do STF, o desempate se deu pelo voto do recém Ministro Alexandre de Moraes, sendo vencida a relatora.

Essa decisão acabou por absolver o Estado de São Paulo da condenação subsidiária imposta pelo TRT da 2ª Região, mantida pelo TST, que, concluindo não ter o ente público fiscalizado o cumprimento das obrigações legais da contratante, deveria responder por esse pagamento de forma subsidiária, decisão confirmada pelo TST¹² que negara provimento ao recurso. Essa decisão, com ampla repercussão nacional, acaba imprimindo uma via, pelo STF, de fortalecimento da terceirização e de enfraquecimento dos direitos sociais do trabalho, adiantando-se, assim, às reformas liberalizantes em

⁹ Disponível Em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=324&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 05 de Set. 2015.

¹⁰ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4517937>, Em 13 de janeiro de 2016 ingressou mais um *amicus curiae*, retornando ao Relator desde 14 de janeiro. *Amicus curiae* é pessoa, entidade ou órgão que ingressa no feito. Acesso em: 25 de abril 2016, 11h40min.

¹¹ Disponível nos autos da ADPV 324, assinado em 18 de maio de 2015, Brasília, digitado.

¹² Acórdão TST-AIRR-100700-72.2008.5.02.0373

andamento no Parlamento brasileiro, resistidas pelos trabalhadores e pelas entidades que compõem o FÓRUM.

Para mais bem evidenciar esse papel flexibilizador dos direitos do trabalho que tem sido cumprido pelo STF em sua maioria, adiantando-se, por assim dizer, às reformas liberalizantes em curso no Parlamento brasileiro, cita-se o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade¹³ proposta pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrático Trabalhista, questionando a constitucionalidade da Lei nº9.637/98 que regulamentou a contratação, pelo poder público, de Organizações Não Governamentais, ONGs, para execução de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, ciência e tecnologia, de resto atividades inerentes ao Estado e que, segundo a ADIN, somente poderiam ser gerenciadas pelos agentes políticos “democraticamente eleitos”. Seguem alguns dos fundamentos da ação:

- Ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência;
- Violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações;
- Descumprimento do dever de licitação;;
- Ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal;
- Descumprimento de direitos previdenciários dos servidores;

Ainda, apontou a inexistência da igualdade de direitos entre subcontratados pelas ONGs e servidores diretos, com remuneração e condições de trabalho desiguais. O relator, Ministro Ayres Britto, propunha fosse julgada parcialmente procedente a ação, seguido de pedido de vista do Ministro Luiz Fux em 31 de março de 2011. A tese do vistor foi vitoriosa no sentido da constitucionalidade da Lei nº9.637/98 que regulamentou o funcionamento das ONGs. Ou seja, abre as portas para a terceirização no Estado via contratação de trabalhadores por empresas privadas, especialmente ONGs, constituindo-se em mais uma decisão do STF que se antecipa às reformas estruturais liberalizantes e que têm sido, com grandes dificuldades, resistidas no Parlamento brasileiro.

¹³ Em relação a ADI 1923 foram vencidos os Ministros Marco Aurélio Mello e Rosa Weber, os demais com exceção do Ministro Barroso que não votou por ter sucedido o Ministro Ayres Brito e Dias Tofeli que se deu por impedido, votaram favorável ao acórdão proposto pelo Ministro Fux.

Ainda sobre o tema da flexibilização da legislação trabalhista via decisões do STF, cabe mencionar a questão da prevalência do negociado sobre o legislado. Mesmo não sendo tema objeto das pesquisas que fundamentam este artigo, exemplificam o papel do STF contribuir para com o movimento de retrocesso quanto aos direitos sociais do trabalho. Recente decisão do STF deu prevalência ao negociado no campo do garantismo coletivo, desconstituindo entendimento prevalente do TST e reiteradas decisões da Justiça do Trabalho que enfatizam a relevância das negociações coletivas desde que respeitado o patamar mínimo civilizatório assegurado pela lei universal. Um exemplo é o Recurso Extraordinário Recurso Extraordinário 590.415, envolveu o Banco do Estado de Santa Catarina, sucedido pelo Banco do Brasil. Houve acordo coletivo firmado com o sindicato dos bancários com cláusula dispondo a adesão ao Plano de Demissão Voluntária, PDI, vedaria o acesso à Justiça do Trabalho para pedir diferenças. O TRT da 12ª região e o TST concluíram pela ilegalidade da cláusula, reconhecendo o direito de acesso ao Judiciário. O STF, em sede de repercussão geral, deu validade à cláusula que dispunha que trabalhadores que aderissem PDI dariam “quitação ampla e irrestrita de todas as parcelas objeto do contrato de emprego caso essa condição tenha constado expressamente do acordo coletivo que aprovou o plano, bem como dos demais instrumentos celebrados com o empregado”¹⁴. Assim, assegurou a prevalência do negociado em acordo coletivo que se sobrepõe à legislação ordinária, mesmo nos casos em que a lei seja mais benéfica ao trabalhador. Também quanto às horas *in itinere*, objeto, aliás, da reforma trabalhista em curso, o STF, em outra decisão, reformando o que decidira o TST que declarara nulidade da cláusula lesiva, deu-lhe validade ainda que redutora de direitos assegurados em entendimento consolidado em Súmula da Corte trabalhista.

4. Considerações finais

Buscou-se demonstrar as tendências das decisões da Justiça do Trabalho e do STF e, nesse caso, o processo de desconstrução dos direitos sociais do trabalho que as decisões do STF têm significado quando comparadas às do TST, o que evidencia a correção da tese de que o Judiciário é uma relação, ou seja, uma condensação material de forças (POULANTZAS, 1990). Mesmo que a Justiça do Trabalho, via TST, venha

¹⁴ BRASIL, STF recurso extraordinário nº590415. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2629027>, Acesso em 15 de maio de 2017.

colocando freios a uma maior flexibilização da legislação trabalhista para, no foco do estudo, limitar o uso da terceirização, posição contrária tem adotado o STF que, nos casos exemplificados no texto, tem sido lócus de regresso da tela de proteção social, desconsiderando o tenso processo de construção do Estado Social que se iniciou de forma sistemática em 1930 e se completou, com muitas dificuldades, com a Constituição de 1988 que elevou os direitos dos trabalhadores à condição de direitos sociais fundamentais e condicionou a livre iniciativa à dignidade humana e aos valores sociais do trabalho.

5. Referências bibliográficas.

- BALTAR, Paulo de Andrade. Relatório de Pesquisa: “A terceirização e a Justiça do Trabalho”. Campinas, 2011, disponível em: www.trt4.jus.br/memorial
- _____. Relatório de Pesquisa: “A terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais”. Campinas, 2013, disponível em: www.trt4.jus.br/memorial
- BASUALDO, Victoria; ESPONDA, Maria Alejandra. La expansión de la tercerización a nivel global a mediados de los años setenta, sus antecedentes históricos y su alcance actual. In.: BASUALDO, Victoria; MORALES, Diego. La tercerización laboral. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014
- BIAVASCHI, M.B.; SANTOS, A. L. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula no 331 do TST. Revista do Tribunal Superior do Trabalho. , v.80, p.19 - 35, 2014.
- KREIN, José Dari. *As tendências recentes na relação de emprego no Brasil: 1990-2005*. Tese de doutoramento. IE/UNICAMP, Campinas, 2007.
- POULANTZAS, Nicos. Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- VIANA, Marcio T. Terceirização e Sindicato: um enfoque para além do direito. Belo Horizonte, 2006, mimeo.

O impacto da Lei Complementar 110/2001 nos desligamentos dos trabalhadores

Allyne de Almeida Ferreira Ramos
Doutoranda da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
E-mail: allynealmeida3@gmail.com

Paulo Aguiar do Monte
Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
E-mail: pauloaguiardomonte@gmail.com

Resumo:

Este artigo buscou avaliar se a alteração da multa do FGTS (Lei Complementar 110/2001) de 40% para 50% aplicada para os trabalhadores demitidos sem justa causa, a partir 2002, trouxe impacto nos desligamentos dos trabalhadores no mercado de trabalho formal. O estudo justifica-se pela carência de pesquisas sobre como o Governo pode influenciar a dinâmica do mercado de trabalho. A análise teve como base de dados a RAIS (1999 a 2004) divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Com base em análises descritas e econométricas, os resultados sugerem que a implementação da Lei Complementar 110/2001 contribuiu para a diminuição nas demissões sem justa causa, indicando assim que o Governo possui instrumentos que podem contribuir para a redução (ou aumento) da dinâmica laboral.

Palavras-chave: Trabalhadores, Rotatividade, Lei Complementar 110/2001.

1 Introdução

Em 1966, foi criado pela Lei 5.107 o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), formado por contas abertas pelos empregadores em nome de seus empregados¹. Com o surgimento do FGTS, o trabalhador passou a ter direito a importância de 8% da remuneração paga ou devida no mês anterior, incluindo comissões, gorjetas e gratificações² e a gratificação de Natal³, pelo tempo de serviço acumulado. Este dinheiro é alocado em uma conta bancária em nome do trabalhador enquanto este permanecer no emprego. E para quando o vínculo empregatício for interrompido sem justa causa, o trabalhador terá direito a receber todo o montante guardado nas suas contas do FGTS.

A literatura empírica nacional que retrata o impacto do FGTS no desligamento dos trabalhadores costuma a apontar que a criação do Fundo tornou o mercado de trabalho mais dinâmico, estimulando assim o fluxo de admissões e demissões (MACEDO e CHAHAD, 1985; AMADEO e CAMARGO, 1996; GONZAGA, 1998; BARROS et al., 2001; GONZAGA, 2003; GONZAGA e PINTO, 2014).

Em 2002, com a homologação da Lei nº 110/2001 (LC 110/2001) que entrou em vigor a partir de 01/01/2002, o valor da multa rescisória dos depósitos realizados na conta do FGTS passou de 40% - conforme indicava a Constituição Federal de 1988 - para 50%. Este valor é pago pelas empresas no caso de demissão sem justa causa, sendo 40% destinados ao empregado demitido e 10% (valor adicional) ao Governo - antes era contabilizado apenas os 40% destinados ao trabalhador.

A Lei nº 110/2001 teve como intuito recompor às contas do FGTS, sendo necessária pelas perdas oriundas dos expurgos inflacionários dos planos econômicos Verão (1989) e Collor I (1990). No entanto, mesmo após a recomposição das perdas dos planos em 2012, segundo o Ofício nº 038/2012, de 8 de fevereiro de 2012 da Caixa Econômica Federal, a lei continuou em vigor. Um dos argumentos a sua manutenção é que a lei pode ter impactado na taxa de rotatividade dos trabalhadores tornando mais oneroso à demissão sem justa causa paga pelas empresas e dificultando a possibilidade de “acordos” fora da lei, onde trabalhadores acordam com empregadores para serem demitidos sem justa causa visando o recebimento do FGTS; além, é claro, de aumentar a arrecadação do Governo.

Neste contexto, é importante investigar se a mudança feita pelo Governo na alteração do percentual da multa rescisória do FGTS, de 40% para 50%, ocasionou alteração na dinâmica das demissões dos trabalhadores, já que o custo adicional de 10% é destinado ao Governo, e assim, pode inibir os “acordos” feitos pelos trabalhadores e empregadores. Caso a lei tenha impactado a dinâmica no mercado de trabalho, pode-se afirmar que é uma política pública de emprego com resultados efetivos.

Na literatura nacional não foi encontrado estudo empírico acerca do impacto gerado pelo adicional de 10% na multa rescisória do FGTS (Lei nº 110/2001) sobre a demissão sem justa causa, o que reforça, portanto, o caráter inovador deste trabalho⁴.

¹ Garantido pela Lei 8.036/90, art. 15, § 1º, da Constituição Federal.

² Artigos 457 e 458 da CLT.

³ Referente a Lei 4.090/1962 e modificações da Lei 4.749/1965.

⁴ Em 2013, houve uma discussão sobre os 10% da multa rescisória sobre o saldo das contas do FGTS, onde o Projeto de Lei 200/2012 que pretendia pôr fim nos 10% da multa foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, porém a então Presidente da República Dilma Rousseff vetou.

Além disso, é importante ressaltar a atualidade do tema, já que o Governo, através do Projeto de Lei Complementar (PLP) 340/17, anunciou a proposta de extinção gradual da multa adicional de 10% do FGTS. Nessa proposta, os depósitos desses 10% serão reduzidos gradualmente em um ponto percentual ao ano até acabar totalmente, e, dessa forma, a multa adicional estaria completamente extinta no prazo de 10 anos.

A dificuldade em evidenciar uma resposta ao objetivo do estudo está no fato de que a Lei nº 110/2001 é universal, ou seja, alcança todas as relações de emprego no mercado de trabalho formal. Sendo assim, será feita um diagnóstico do período anterior e posterior a implementação da lei através, inicialmente, de uma análise descritiva e, posteriormente, de um estudo econométrico com a aplicação de um modelo probit e de um método de pareamento dos grupos de trabalhadores demitidos com justa causa e sem justa causa, tendo como base os microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Afora esta introdução, este estudo está dividido em cinco partes. A segunda seção refere-se a estratégia empírica, o modelo *probit* e o método de pareamento com escore de propensão (*Propensity Score Matching* – PSM). A terceira seção apresenta a formação do banco de dados e as seleções amostrais. A quarta é reservada aos resultados descritivos e econométricos do estudo. Finalmente, a última seção destina-se às considerações finais.

2 Metodologia

2.1 Modelo Probit

O modelo econométrico *Probit* é um dos modelos de regressão de escolha binária, no qual a variável dependente é dicotômica. O modelo Probit utiliza a função de distribuição acumulada normal com estimação baseada no método de máxima verossimilhança.

Para verificar a probabilidade de o trabalhador ser demitido sem justa causa e as características que afetam essa probabilidade, pode-se estimar a seguinte equação:

$$Y^* = X_1\beta + Z_1\gamma + u_i \therefore \begin{cases} Y = 1 \Leftrightarrow Y^* > 0 \\ Y = 0 \Leftrightarrow Y^* \leq 0 \end{cases} \quad (1)$$

Onde, Y^* é uma variável latente (contínua) que mede a probabilidade de observar se os trabalhadores forem demitidos sem justa em oposição aos trabalhadores que foram demitidos com justa causa e aqueles que pediram demissão; Y é uma variável binária que recebe valor de 1 se o trabalhador é demitido sem justa causa e recebe valor 0 quando o trabalhador é demitido com justa causa ou pediu demissão; X_1 é um vetor de variáveis de características dos trabalhadores e da empresa; Z_1 é uma variável que controla o período antes e depois da Lei Complementar 110/2001; β e γ são vetores de parâmetros estruturais na equação; e u_i é um termo de erro aleatório normalmente distribuído e com variância constante.

2.2 Propensity Score Matching - PSM

Para verificar o comportamento da taxa de rotatividade no mercado de trabalho nacional antes e após a Lei Complementar 110/2001 – que aumentou a multa rescisória de 40% para 50% sobre os saldos do FGTS –, será utilizado o método do pareamento com escores de propensão (*Propensity Score Matching - PSM*).

De forma resumida, o método de avaliação do impacto da Lei Complementar 110/2001 será baseado na comparação entre trabalhadores semelhantes em características observáveis. Tendo como base um grupo de tratamento composto por trabalhadores beneficiários da nova Lei e de um grupo de controle composto por trabalhadores não beneficiários da nova Lei, os impactos serão mensurados a partir da diferença observada entre tais grupos, após o controle em variáveis observáveis para garantir que ambos os grupos sejam comparáveis. Essa distinção é possível devido ao fato de a Lei Complementar 110/2001 ter sido implementada a partir de 1 janeiro de 2002, de forma universal, atingindo todos os trabalhadores. Assim, o impacto será mensurado através de uma variável Y_i , representada por dois *outcomes* de interesse (Y_1), sendo Y_1 , uma variável que assume valor 1 para os trabalhadores que foram demitidos sem justa causa e valor 0 para os demais trabalhadores.

O pareamento entre o grupo de tratados e de controle será feito com base na probabilidade (*Propensity Score*) condicional do grupo de tratamento, conforme algumas características observáveis:

$$p(X) \equiv \Pr(LC110/2001_i = 1|X) = \Phi(f(X)) \quad (2)$$

Onde, $\Phi(\cdot)$ é uma função de distribuição acumulada e $f(X)$ é o conjunto de variáveis observadas que afetam a probabilidade de ser beneficiário da LC110/2001_i. Após obter $p(X)$, é possível estimar o Efeito Médio de Tratamento sobre os Tratados (ATT), conforme a seguir:

$$ATT = E(Y_i^T - Y_i^{NT} | LC110/2001_i = 1) \quad (3)$$

$$= E[E(Y_i^T - Y_i^{NT} | LC110/2001_i = 1 | p(X_i))] \quad (4)$$

$$= E \left[E \left(Y_i^T \middle| LC110/2001_i = 1, p(X_i) \right) - E \left(Y_i^{NT} \middle| LC110/2001_i = 0, p(X_i) \right) \middle| LC110/2001_i = 1 \right] \quad (5)$$

Nesse ensaio, as variáveis explicativas observáveis representam as características do trabalhador (sexo, idade, escolaridade e tempo de emprego) e das empresas (quantidade de funcionários e setor de atividade industrial), além das *dummies* temporais.

3 Base de dados

Os dados são originados da Relação Anual de Informações (RAIS) Vínculo e referem-se às empresas privadas do setor secundário (setor industrial), localizadas na Região Metropolitana de Recife (RMR) durante o período de ano de 1999 e 2004.

De acordo com a literatura e as informações disponíveis nos questionários da RAIS, foram selecionadas as variáveis de interesse dessa pesquisa. As variáveis relativas as características dos trabalhadores foram: (i) Lei, variável dummy, que assumiu valor 1 para o período depois da lei (os anos de 1999, 2000 e 2001), e 0 para o período antes da

lei (os anos de 2002, 2003 e 2004); (ii) Demitidos sem justa causa, variável *dummy* que assumiu valor 1 para os trabalhadores que foram demitidos sem justa causa, e 0 para os trabalhadores que foram demitidos por justa causa e/ou ao seu próprio pedido); (iii) idade, variável contínua; (iv) sexo, variável *dummy* que assumiu valor 1 para homem, e 0 para mulher; (v) Escolaridade (Até ensino fundamental completo, Ensino Médio completo e Superior; sendo cada uma representada por uma variável *dummy*); (vi) Tempo de emprego, variável contínua, em meses.

As variáveis relacionadas às empresas foram: (vii) Número de funcionários (Até 19 empregados, Até 99 empregados e Mais de 99 empregados. Cada uma delas foi representada por uma variável *dummy*); (viii) Setor de atividade, variável *dummy* que assumiu 1 se as empresas pertencem à indústria da transformação, e 0 caso contrário.

Para tornar a amostra mais homogênea, foram considerados: (i) apenas os trabalhadores que possuíam idade entre 20 e 60 anos de idade; (ii) apenas os trabalhadores que recebiam mais da metade do salário mínimo e os trabalhadores que possuíam menos dos 0,01% salários mais altos (*outliers*); (iii) os indivíduos que possuíam empregos por tempo indeterminado, bem como aqueles que trabalhavam entre 10 horas e 44 horas semanais; (iv) os trabalhadores que se desligaram do emprego apenas pelos motivos de demissão do trabalhador e a pedido do trabalhador. Além desses filtros, foram excluídos os trabalhadores do setor de construção civil por apresentar taxas de rotatividade mais elevada do que a média dos outros setores, e, as observações com dados faltantes para as variáveis a serem utilizadas nas análises econométricas.

A análise foi realizada através de duas amostras. A **amostra 1** contém os dados dos trabalhadores que foram demitidos sem justa causa, os trabalhadores que foram demitidos com justa causa e os trabalhadores que pediram demissão. E a **amostra 2** contém apenas os trabalhadores demitidos sem justa causa e os trabalhadores demitidos por justa causa.

4 Resultados

4.1 Estatística descritiva

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis referentes aos trabalhadores durante o período de 1999 a 2004 da Região Metropolitana de Recife. A coluna 1 refere-se à amostra 1 (trabalhadores demitidos sem justa causa *versus* trabalhadores demitidos com justa causa e a pedido do trabalhador), e a coluna 2 refere-se à amostra 2 (trabalhadores demitidos sem justa causa *versus* trabalhadores demitidos com justa causa). No total, são cerca de 114.269 trabalhadores na amostra 1 e 99.245 na amostra 2.

Na primeira coluna dos resultados da tabela (amostra 1), observa-se que a maioria dos trabalhadores demitidos é sem justa causa (85,53%), com média de 32 anos de idade, escolaridade até ensino fundamental completo (56,31%), com o tempo de emprego em torno de 29 meses (2 anos e cinco meses), ocupados nas empresas grandes que possuem 100 empregados ou mais (45,59%) e no subsetor de indústria de transformação (99,65%). Em relação à amostra 2, cerca de 98,48% dos trabalhadores são demitidos sem justa causa

e apenas 1,52% são demitidos com justa causa. Percebe-se, ainda, de forma similar a amostra anterior, que a maioria dos trabalhadores possui até o ensino fundamental completo (55,93%), com o tempo médio de emprego de 31 meses (2 anos e 7 meses), idade média de 32 anos, estão inseridos em empresas com mais de 100 empregados (42,74%) e ocupados no subsetor de indústria de transformação (99,64%).

Tabela 1: Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nas regressões. Região Metropolitana do Recife, 1999 a 2004

Variáveis	Amostra 1 - Trabalhadores demitidos sem justa, com justa causa e desligado a pedido do trabalhador	Amostra 2 - Trabalhadores demitidos sem justa causa e com justa causa
Trabalhadores demitidos sem justa	0,8553 (0,3518)	0,9848 (0,1223)
Lei	0,5168 (0,4997)	0,5034 (0,5000)
Idade (em anos)	32,4740 (8,9988)	32,6290 (9,0005)
Homem	0,7698 (0,4210)	0,7644 (0,4244)
Fundamental completo	0,5631 (0,4960)	0,5593 (0,4965)
Ensino médio completo	0,3634 (0,4810)	0,3749 (0,4841)
Superior	0,0734 (0,2608)	0,0658 (0,2479)
Duração do Emprego (meses)	29,2373 (45,4387)	31,1746 (45,4302)
Até 19 funcionários	0,3114 (0,4631)	0,3288 (0,4698)
De 20 até 99 funcionários	0,2327 (0,4225)	0,2437 (0,4293)
Mais de 100 funcionários	0,4559 (0,4981)	0,4274 (0,4947)
Indústria de transformação	0,9965 (0,0594)	0,9964 (0,0603)
Total	114.269	99.245

Fonte: RAIS. Os valores referem-se a média das variáveis, sendo que a média de uma variável *dummy* já indica o percentual. O valor entre parênteses é o desvio-padrão.

Na sequência, a Tabela 2 mostra o percentual de trabalhadores que foram desligados durante o período de três anos antes e três anos depois da lei. A primeira coluna se refere à amostra 1 (trabalhadores demitidos sem justa causa *versus* trabalhadores demitidos com justa causa e a pedido do trabalhador), e a segunda coluna se refere à amostra 2 (trabalhadores demitidos sem justa causa *versus* trabalhadores demitidos com justa causa).

É possível observar com base na amostra 1 que o percentual de trabalhadores demitidos sem justa causa diminuiu 5,47% depois da Lei Complementar 110/2001 (de 88,36%, antes da lei, para 82,89%, depois da lei). Por sua vez, na amostra 2, o percentual de trabalhadores demitidos sem justa causa diminuiu cerca de 1,03% depois da lei (de 99,00% para 97,97%). Esses resultados são indícios primários de que o aumento da multa rescisória de 10% pode ter influenciado na redução das demissões sem justa causa.

Tabela 2: Total e percentual de trabalhadores desligados durante três anos antes e depois da Lei Complementar 110/2001. Região Metropolitana do Recife, 1999 a 2004

Variáveis	Antes da Lei Complementar 110/2001		Depois da Lei Complementar 110/2001	
	Amostra 1	Amostra 2	Amostra 1	Amostra 2
Trabalhadores demitidos sem justa causa	48.789 (88,36%)	48.789 (99,00%)	48.948 (82,89%)	48.948 (97,97%)
Demais trabalhadores	6.429 (11,64%)	493 (1,00%)	10.103 (17,11%)	1.015 (2,03%)
Total	55.218 (100,00%)	49.282 (100,00%)	59.051 (100,00%)	49.963 (100,00)

Fonte: RAIS.

4.2 Resultados do efeito do impacto da Lei Complementar 110/2001 – Regressões *Probit*

O modelo *probit* foi estimado com o objetivo de observar a influência das variáveis independentes na probabilidade de os trabalhadores serem demitidos sem justa causa, tendo como destaque a variável *dummy* referente de tempo (antes e depois da Lei Complementar 110/2001). As estimações foram realizadas para diferentes períodos: 2001 a 2002, 2000 a 2003 e 1999 a 2004. Os resultados dos efeitos marginais encontram-se na Tabela 6, a seguir, onde a primeira coluna se refere a amostra 1 (trabalhadores demitidos sem justa causa *versus* trabalhadores demitidos com justa causa e desligados a pedido do trabalhador) e a segunda coluna se refere a amostra 2 (trabalhadores demitidos sem justa causa *versus* desligados a pedido do trabalhador).

Com base na Tabela 3, observa-se o efeito marginal negativo e significativo da variável Lei, na maioria das estimações realizadas. Isso significa que, após controlar pelas demais variáveis explicativas, a implementação da Lei em janeiro de 2002 gerou uma menor probabilidade de o trabalhador ser demitido sem justa causa. Portanto, as estimações indicam que a Lei Complementar 110/2001 foi uma política de Governo que pode ter contribuído para a redução da dinâmica no mercado de trabalho. Ressalta-se que apenas na amostra 2, referente ao período de 2001 a 2002, o efeito marginal da variável Lei apresentou um coeficiente positivo.

Em relação ao efeito marginal das demais variáveis inseridas nos modelos, destacam-se, em geral, que os homens, os trabalhadores de escolaridade superior e os que trabalham em empresas de maior porte (mais funcionários) têm menores chances de serem demitidos sem justa causa comparativamente às mulheres, com escolaridade menor e os que trabalham em empresas de menor porte.

Tabela 3: Efeito marginal da probabilidade de os trabalhadores serem demitidos sem justa causa. Região Metropolitana do Recife, 1999 a 2004

Variáveis	Efeito Marginal – Amostra 1			Efeito Marginal – Amostra 2		
	2001-2002	2000-2003	1999-2004	2001-2002	2000-2003	1999-2004
Período						
Lei	-0,0570***	-0,0463***	-0,0479***	0,0021**	-0,0051***	-0,0084***
Idade (anos)	0,0001	0,0004***	0,0007***	0,0000	0,0000	0,0000
Homem	-0,0050	-0,0138***	-0,0150***	-0,0038***	-0,0053***	-0,0074***
Ensino médio completo	0,0482***	0,0373***	0,0388***	0,0004	-0,0064***	-0,0100***
Ensino superior	-0,0536***	-0,0702***	-0,0678***	-0,0015	-0,0018	-0,0006
Duração do Emprego	0,0007***	0,0010***	0,0010***	0,0000	0,0001***	0,0001***
De 20 a 99 funcionários	0,0276***	0,0096***	-0,0010	-0,0052***	0,0029***	0,0062***
Mais de 100 funcionários	-0,0828***	-0,0865***	-0,0968***	-0,0030**	0,0053***	0,0077***
Indústria transformação	0,0502***	0,0402***	0,0252	0,0193	0,0184	0,0110
Observações	41.939	78.653	114.269	35.968	68.394	99.245

Fonte: RAIS. ***Estatisticamente significativa a 1%. **Estatisticamente significativa. *Estatisticamente significativa.

4.3 Resultados do efeito do impacto da Lei Complementar 110/2001 – Propensity Score Matching

Para analisar o impacto da Política do Governo (no caso, a Lei Complementar 110/2001) sobre a dinâmica do mercado de trabalho (no caso, a demissão de trabalhadores demitidos sem justa causa) foi considerado o período depois da lei (os anos de 2002, 2003 e 2004) como o grupo tratado, e, o período antes da lei (os anos de 1999, 2000, 2001) como o grupo de controle. Nesse método, o escore de propensão é obtido através do modelo *logit*, onde todas as características de pré-tratamento se encontram em uma só variável e a variável tratamento é binária.

Depois de identificadas os grupos pelo modelo logístico, compara-se a quantidade de trabalhadores sem justa causa com a quantidade dos demais trabalhadores entre o grupo de tratado e o grupo de controle, por meio do pareamento pela abordagem *kernel*. Os resultados do setor industrial da Região Metropolitana de Recife durante os três períodos analisados estão apresentados na Tabela 4.

Nessa tabela, os resultados do efeito tratamento (ATT – estimado a partir do escore de propensão) são estatisticamente significativos em todos os períodos, apontando que a quantidade de trabalhadores demitidos sem justa causa antes da Lei Complementar 110/2001 é diferente da quantidade de trabalhadores demitidos sem justa após a lei. Os resultados mostram ainda que a amostra 1 do período 2001 a 2002 e a amostra 1 do período 1999 a 2004 possuem uma maior diferença (-0,0594 e -0,0526, respectivamente) de quantidade de trabalhadores demitidos sem justa antes e depois da lei, indicando que esta maior diferença ocorre quando esses trabalhadores são comparados com os trabalhadores demitidos sem justa causa e a pedido do trabalhador (amostra 1).

Tabela 4: Efeito tratamento sobre os tratados (ATT) com base no estimador de *Kernel*. Região Metropolitana do Recife, 1999 a 2004

Trabalhadores demitidos sem justa causa	2001 a 2002		2000 a 2003		1999 a 2004	
	Amostra 1	Amostra 2	Amostra 1	Amostra 2	Amostra 1	Amostra 2
Grupo Tratado	0,8238	0,9941	0,836	0,9863	0,8289	0,9797
Grupo Controle	0,8832	0,9918	0,8856	0,9916	0,8815	0,9901
Diferença	-0,0594	0,0023	-0,0496	-0,0053	-0,0526	-0,0104
Desvio-padrão	0,0035	0,0009	0,0025	0,0008	0,0021	0,0008
T-stat	-17,21	2,60	-20,07	-6,62	-25,23	-13,35

Fonte: RAIS.

5 Considerações finais

O estudo teve como objetivo verificar se o aumento da multa rescisória de 40% para 50% dos valores do FGTS (Lei Complementar 110/2001) para o trabalhador demitido sem justa causa impactou no modo de desligamento dos trabalhadores e consequente dinâmica do mercado de trabalho.

Tendo como base de dados a Relação Anual de Informações Sociais da Região Metropolitana de Recife (1999 a 2004), as estatísticas descritivas mostraram que a

maioria dos trabalhadores (mais de 80% do total) foi desligado do emprego sem justa causa durante o período analisado. E, quando observado o período anterior e posterior à Lei Complementar 110/2001, os resultados indicaram que houve uma queda nas demissões sem justa causa (de 88,36% para 82,89%). Ainda com base nas análises preliminares, observou-se também uma diminuição do percentual dos trabalhadores com menor tempo de permanência no emprego (com até 6,9 meses) após a implementação da referida lei (de 86,68% para 79,26%).

Em seguida, os resultados econométricos comprovaram os achados da análise descritiva. Através da estimação do modelo *probit*, o efeito marginal da variável Lei foi negativo e significativo, indicando que a probabilidade de demissão sem justa causa diminuiu após o aumento da multa rescisória do FGTS.

Por fim, os resultados do método de pareamento por escore de propensão também confirmaram os achados anteriores. O efeito tratamento (ATT – estimado a partir do escore de propensão) calculado foi estatisticamente significativo em todos os períodos analisados, indicando que existe diferença na quantidade de trabalhadores demitidos sem justa causa antes e depois da Lei Complementar 110/2001. Ademais, a diferença maior entre os trabalhadores demitidos sem justa causa, antes e depois da Lei Complementar 110/2001, foi quando os demitidos sem justa causa foram comparados com os trabalhadores demitidos com justa causa e desligado a pedido do trabalhador (amostra 1).

Concluindo, apesar de o objetivo da implantação da multa adicional do FGTS tenha sido apenas para a recomposição das contas do FGTS, devido às perdas oriundas dos expurgos inflacionários dos planos econômicos Verão (1989) e Collor I (1990), os resultados parecem indicar que essa multa adicional reduziu o número de demissões sem justa causa. Este resultado pode significar também que a implementação da Lei Complementar 110/2001, ao onerar as demissões sem justa causa pelas empresas, inibiu os possíveis “acordos” entre os trabalhadores e empresas, que existe pelo fato de oferecer uma disponibilidade financeira imediata para os trabalhadores. Portanto, os resultados indicaram que o aumento da multa rescisória do FGTS trata-se de uma política ativa do Governo que gerou impacto na dinâmica do mercado de trabalho da Região Metropolitana do Recife.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E.; CAMARGO, J.M. “Instituições e o mercado de trabalho no Brasil”. In: CAMARGO, J.M. (org). Flexibilidade no Mercado de Trabalho no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil. Texto para Discussão 784. IPEA, 2001.
- GONZAGA, G. Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. Revista de Economia Política, 18(1): 120-140, 1998.
- _____. Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil. Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, 4(1): 165–207, 2003.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. C. Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. A sair em “Panorama do Mercado de Trabalho no Brasil”, R. Bonelli e F. Veloso (orgs.), IBRE — Instituto Brasileiro de Economia, Editora FGV, 2014.



- MACEDO, R. B. M; CHAHAD, J. P. Z. FGTS e a rotatividade. São Paulo; Brasília: Nobel; Ministério do Trabalho, 1985.
- PINTO, R. C. C. Três ensaios sobre instituições do mercado de trabalho e rotatividade no Brasil. Abril de 2015. 89p. Tese (Doutorado em Economia) Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

Os correspondentes bancários e Justiça do Trabalho no Brasil: diferentes formas de terceirização.

Bárbara Vallejos Vazquez,

Mestranda em Desenvolvimento Econômico
no Instituto de Economia da Unicamp e
Técnica do DIEESE.

Alisson Droppa,

Doutor em História Social do trabalho pela
Unicamp, atualmente Pós doutorando em
Educação pela Unicamp. Bolsista da
Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado
de São Paulo

Resumo

O artigo aborda o tema dos *correspondentes bancários* como forma burlada de terceirização. Fundamentado nas pesquisas do eixo “terceirização” do Projeto Temático “Contradições do Trabalho no Brasil Atual. Formalização, precariedade, terceirização e regulação”, em andamento na Faculdade de Educação da UNICAMP, com apoio da FAPESP, contextualiza o fenômeno estudado no cenário de transformações do mundo do trabalho contemporâneo. Inserindo-se no debate sobre os impactos do capitalismo contemporâneo nas relações de trabalho, investiga o papel da Justiça do Trabalho brasileira no período 2000-2015 diante da terceirização, com foco nos *correspondentes*. Para tanto, adota como fonte prevalente decisões judiciais em demandas ajuizadas no período tendo como objeto a discussão sobre a natureza da relação entre *correspondentes* e os bancos ou reconhecimento de direitos de bancários. E ao fazê-lo, recoloca o debate sobre a regulação do trabalho e sobre as instituições públicas que atuam no mundo do trabalho, trazendo elementos que permitem que se reflita sobre: em que medida o poder social contribui para a elaboração das decisões judiciais e em que medida a autoridade política institucionalizada contribui para a constituição de sociedades menos injustas, em que direitos conquistados sejam efetivados.

Palavras chave:

Terceirização, Correspondentes Bancários, Justiça do Trabalho.

1. Introdução

Nas décadas de 1980 e 1990, a riqueza financeira passou a se movimentar livremente para países garantidores de maior rentabilidade, sem diques, invadindo a gestão do setor produtivo, sobretudo nas grandes corporações, entrelaçando-se o capital produtivo ao fictício (BRAGA, 1997). No âmbito da estrutura produtiva foram profundas as mudanças de organização, passando as empresas a deslocar parte dos processos de trabalho para prestadoras de serviço que atuam dispersa e fragmentadamente (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015). É nesse cenário e a partir dessa complexidade que se analisa a terceirização, abordada, grosso modo, de duas formas pelos que se preocupam com o tema. De um lado, “... economistas e estudiosos do *mainstream*, de corte liberal” (SANTOS; BIAVASCHI, 2014:19) defendem-na sob a premissa de que ampliaria postos de trabalho e incrementaria a produtividade. De outro, pesquisadores de diversas áreas afirmam não existir qualquer evidência teórica ou empírica de que a terceirização contribua para tais incrementos, apontando para seu potencial altamente precarizador das relações de trabalho (BIAVASCHI; SANTOS, 2014: 19-35).

Segundo as pesquisas que fundamentam este texto, desenvolvidas no eixo “Terceirização” do Projeto Temático: “Contradições do Trabalho no Brasil Atual. Formalização, precariedade, terceirização e regulação”¹, a terceirização adquiriu novas expressões nas técnicas de gestão, apresentando-se no mundo do trabalho com contornos variados e, inclusive, por vezes, de forma simulada, como é o caso dos *correspondentes bancários*. Podendo expressar tanto um fenômeno interno quanto externo ao contrato de trabalho (VIANA, 2006; BOSUALDO; ESPONDA, 2014),² a terceirização, que se evidencia quando um terceiro rompe com o binômio empregado x empregador, é, em regra, utilizada para reduzir custos, partilhar riscos e aumentar a flexibilidade organizacional das empresas (KREIN, 2007).

No Brasil, a terceirização avançou, sobretudo, a partir dos anos 1990, tanto na esfera pública quanto na privada (BIAVASCHI; SANTOS, 2014: 19-35; BIAVASCHI; DROPPA, 2014; BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015), encontrando terreno fértil para sua expansão quando o movimento do capitalismo pressionou no sentido da liberalização dos mercados. Conceituá-la a partir de critérios que abarquem sua amplitude e complexidade

¹Processo nº 2012/20408-1, contando com apoio financeiro da FAPESP.

² Viana usa a classificação interna e externa, semelhante àquela tipologia de Basualdo e Esponda (2014).

tem sido um dos principais desafios enfrentados por estudiosos do tema (BASUALDO; ESPONDA, 2014).

O artigo aborda a terceirização de forma ampla e nas concepções interna e externa, para mais bem dar conta de suas formas burladas, como é o caso dos *correspondentes bancários*, uma forma específica de terceirização do trabalho no setor financeiro, cujo crescimento foi de 2039% entre 2000 e 2015.

Esta forma burlada de terceirização, nem sempre é reconhecida como tal pela Justiça do Trabalho. Os dados obtidos na pesquisa permitem essa afirmativa, autorizando que se conclua pela diferente linha de abordagem das decisões que tratam de terceirização nas ações propostas por trabalhadores dos outros setores pesquisados quando comparadas com aquelas proferidas em demandas que têm como objeto a discussão sobre a natureza das relações entre bancos e os *correspondentes*.

No Brasil, diferentemente de outros países da América Latina, não havia lei específica disciplinando a terceirização. O que se tem são algumas leis introduzindo a figura da relação trilateral; Súmulas do TST; projetos de lei em andamento no Congresso e nos Ministérios. A Justiça do Trabalho, em especial do Tribunal Superior do Trabalho, TST, dada a lacuna, normatizou seu entendimento sobre terceirização via Súmula³. É o caso da Súmula 331, de 1993, legitimando-a nas atividades meio da tomadora, proibindo-a nas atividades fim e definindo como subsidiária a responsabilidade desta pelos direitos dos terceirizados. (BIAVASCHI; OLIVEIRA, 2015).

No caso dos *correspondentes*, outro entendimento jurisprudencial aparece nas decisões investigadas: o da Súmula 55 do TST, no qual a maioria dos Acórdãos da amostra se fundamenta, equiparando as empresas de crédito, financiamento ou investimento, denominadas financeiras, aos estabelecimentos bancários para os efeitos do artigo 224 da CLT (jornada de 6 horas), como segue:

Súmula nº 55 do TST

FINANCEIRAS (mantida) - Res.121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. As empresas de crédito, financiamento ou investimento, também denominadas *financeiras*, equiparam-se aos estabelecimentos bancários para os efeitos do art. 224 da CLT.⁴

³Remete-se aos Relatórios das Pesquisas “A Terceirização e a Justiça do Trabalho” e “A Terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais”, em: <http://www.trt4.jus.br/portal/portal/memorial/textos>

⁴Disponível em: www.tst.jus.br. Acesso 28 de janeiro de 2016. Precedentes: RR 2931/1973, Ac. 1ªT 379/1974 - Min. Coqueijo Costa, DJ 15.05.1974 - Decisão por maioria; RR 1007/1971, Ac. 1ªT 1031/1971 - Min. Mozart Victor Russomano, DJ 22.09.1971 - Decisão unânime; RR 1220/1973, Ac. 2ªT 1193/1973 - Min. Thélío da Costa Monteiro, DJ 13.09.1973 - Decisão por maioria; RR 943/1971, Ac. 2ªT 1047/1971 - Min. Luiz Roberto de Rezende Puech, DJ 25.10.1971 - Decisão unânime.

2. Os Correspondentes Bancários

A origem do termo *correspondente bancário* está relacionada à parceria entre instituições financeiras para viabilizar transferências de recursos ao exterior. O termo assume acepção distinta no caso brasileiro, designando autorização da prestação de serviços bancários em estabelecimentos do setor de comércio varejista e não por um banco. Trata-se de trabalho prestado, em regra, por comerciários em substituição a bancários.

O BCB, por meio de normativas sobre os *correspondentes*, abriu a possibilidade para empresas do setor de moda, lotéricas, correios, açougues, concessionárias, *PET shops*, prestarem serviços financeiros *transacionais* (saques, extratos, etc.) e *comerciais* (orientação para financiamento, proposta de emissão de cartão de crédito, etc.), desde que designados em contrato firmado com instituição financeira.

A primeira norma que regulamentou os *correspondentes* foi editada em 1973. Trata-se da Circular nº 220 do BCB, cuja emissão se deu na esteira da reforma do setor bancário e financeiro promovida pela ditadura civil/militar. Previa cobrança de títulos e execução de pagamentos, publicada sob justificativa de garantir ao menos um local para pagamento de títulos em regiões carentes de atendimento bancário.

Nos anos 1990, com o fortalecimento dos ideais liberalizantes, o BCB realizou nova rodada de regulamentação. Em 1995, foi editada a Resolução nº 2.166 que regulamentou a relação entre instituição financeira e prestadora de serviços. Em 1999 se processou a grande alteração com a edição da Resolução nº 2.640 que ampliou o leque de serviços permitidos via *correspondente*. Apesar da ampliação, a Resolução manteve uma restrição: os *correspondentes* não poderiam realizar abertura de contas correntes e poupança naqueles localizados em praças assistidas por agências bancárias, restrição, porém, suprimida menos de um ano depois pela Resolução nº 2.707, emitida na esteira do Plano Nacional de Desburocratização.

Dados do relatório social da Federação Brasileira dos Bancos, FEBRABAN, demonstram que as normativas dos anos 1990, em contraste àquelas dos anos 1970, tiveram grande impacto no funcionamento do setor bancário. Até 1999, suas estatísticas não registram *correspondentes* no país. A abertura promovida pela Resolução nº 2.640 foi ponto de partida sobre o qual o modelo se erigiu. No ano seguinte, eram 13.173 os estabelecimentos contratados, crescendo, em média, 137% ao ano até 2002, quando havia 32.511.

Em 2003, foi editada a Resolução nº 3.110, cujos pontos críticos são: autorização da quarteirização nos *correspondentes* e autorização para encaminhamento de propostas de emissão de cartões de crédito. Mais do que a nova base normativa, o aumento dos correspondentes a partir de 2003 foi propiciado pelo cenário de crescimento econômico e pelo lançamento de plataforma de política voltada à inclusão financeira com propostas como: propagação de contas correntes e poupanças simplificadas; estímulo ao microcrédito; e, regulamentação do crédito consignado⁵. O item referente aos *correspondentes* foi o que mais avançou entre as políticas propostas, tanto pelo aumento em quantidade, quanto pela capilaridade, especialmente junto à população beneficiada por programas sociais de transferência de renda (BATISTA; RODRIGUEZ, 2010). A partir de 2003, o crescimento médio anual dos *correspondentes* foi de 20% até 2011, atingindo 160 mil pontos de atendimento, número que superou em oito vezes o total de agências bancárias tradicionais do país.

Em 2011, a Resolução nº 3.110 foi revogada. A partir de então, a normativa base para funcionamento dos *correspondentes* passou a ser a Resolução nº 3.954, que estabeleceu ainda maior flexibilidade no rol dos serviços ao autorizar atividades de câmbio de até 3 mil dólares ou valor equivalente em outras moedas e contratação de instituição cujo controle societário seja exercido pela instituição contratante; ou seja, a própria instituição contratante pode abrir CNPJ e torná-lo seu *correspondente*.

Poucos dias depois, houve a emissão da Resolução nº 3.959 que permitiu estabelecimento cujo objeto social principal ou único seja exercer função de *correspondente*, com impacto notório sobre seu quantitativo: a primeira estatística disponível para 2012, demonstrou o aumento de 106% dos *correspondentes* contratados.

Ainda que patente essa expansão, não há evidência sólida de que tenha sido vetor de inclusão financeira e que se tenha garantido aos de baixa renda acesso à informação, orientação sobre o crédito e financiamento, acesso à boa gestão de contas correntes e poupanças e investimentos. Dados do BCB revelam que os *correspondentes* repetem a lógica da concentração bancária nos centros dinâmicos da região sudeste e sul do país, já assistidos por agências bancárias.

Dados significativos foram obtidos em pesquisa encomendada pela FEBRABAN, publicada em 2013, demonstrando que, ainda que os *correspondentes* sejam mais numerosos, apenas 12% dos entrevistados os utilizam para saques e 4% para abertura de

⁵ Lei n 10.820, de 17 de dezembro de 2003.

conta corrente, dois serviços fundamentais para a inclusão financeira. A pesquisa revelou, também, que para as populações que vivem em regiões carentes de atendimento bancário, os *correspondentes* são utilizados: em média, 9% das pessoas que vivem em cidades pequenas e 13% dos que vivem nas zonas rurais obtiveram crédito em um correspondente, índices um pouco acima da média nacional de 6% (SANFORD, 2013).

Os tímidos saldos de inclusão atribuídos aos *correspondentes* estão em regiões carentes de bancarização. Sabe-se, entretanto, que as políticas sociais de transferência de renda foram fundamentais para esse resultado, enquanto os *correspondentes* e seu espaço físico podem ser compreendidos como mero instrumento dessa política. De toda forma, a principal indagação a se fazer não é sobre esses casos – de resto, minoria – mas sobre o que fomentou a vultosa expansão dos sediados em tradicionais praças financeiras do país.

Os *correspondentes* representam forma burlada de terceirização, nem sempre reconhecida como tal pelas decisões da Justiça do Trabalho, como mostram os dados da pesquisa. Ainda, esses dados permitem que se conclua haver certa diferença de abordagem pelos julgadores quando são comparadas as decisões em demandas que discutem a natureza da relação entre bancos e *correspondentes* e quais seus direitos com aquelas proferidas em ações que têm como objeto a terceirização nos demais setores pesquisados: papel e celulose, eletricitários, petroleiros, *Call Center* e *TI* em bancos públicos, como se buscará demonstrar.

3. Metodologia da busca das decisões judiciais

A elaboração do banco de dados iniciou com coleta e a análise das decisões proferidas em demandas de trabalhadores do setor papel e celulose, eletricitários, petroleiros, trabalhadores em *Call Center* e *TI* em bancos públicos envolvendo terceirização. No curso do estudo, decidiu-se incluir os *correspondentes* para se analisar como o jurídico se posiciona diante dessa forma burlada de terceirização, reconhecendo, ou não, a condição de bancário desses trabalhadores e, por decorrência, assegurando-lhes a gama de direitos correspondentes.

Seguiu-se a metodologia utilizada para os Acórdãos anteriores, com algumas adaptações. Os Acórdãos do TST permaneceram como fonte prevalente.⁶ Inicialmente, seguiu-se o marco temporal definido para as demais categorias, abril/2000 a abril/2013, incluindo-se na busca, apenas os Recursos de Revista, *RR*. No entanto, tendo-se presente

⁶ Manteve-se o uso de ferramenta disponível na página de internet do TST.

que se tratava de tema relativamente novo nas discussões judiciais, optou-se por expandir o marco temporal para abril/2000 a abril/2015.

Além dos *RR*, os quais, quando recebidos, levam até uma das Turmas do TST a análise dos Acórdãos dos Regionais, foram incluídos os Embargos julgados pela Seção de Dissídios Individuais, SDI-1, admissíveis nas decisões divergentes entre Turmas do TST⁷. Assim, encontraram-se 757 Acórdãos para o período, porém, quando da leitura observou-se que muitos se referiam à terceirização em *Call Center* e *TI*, no setor das telecomunicações e, por isso, foram descartados da amostra. Restaram 250 Acórdãos, dentre os quais, três referiam-se ao mesmo processo. Então passaram a compor a amostra 247 Acórdãos, todos fichados e tabulados.

Em um primeiro estudo, verificou-se que as decisões, na maioria, fundamentam-se na Súmula 55 do TST, enquanto nos outros setores avaliados os julgamentos, de forma quase uníssona, invocam a Súmula 331. A partir dessa constatação, optou-se pela realização de dois exercícios: um, entendendo como *Afirmação* à terceirização a decisão que não reconhece a condição de bancário ao *correspondente* e, forte na Súmula 55, assegura certos direitos de bancários, como jornada de seis horas; outro, considerando-se espaço de *Resistência* quando, conquanto refira à realidade de bancário, em face do pedido ou da Súmula 55, limita-se a reconhecer direitos dessa categoria e não o banco como empregador. Ainda, tendo-se presente o entendimento de que a decisão não pode extrapolar os limites colocados pela petição inicial, cogitou-se da possibilidade de essa peça não incluir pedido de reconhecimento do vínculo de emprego bancário, mas de apenas alguns direitos, como jornada especial.

3.1 Correspondentes bancários e a Justiça do Trabalho: alguns resultados

Tabulados os dados a partir dos fichamentos, procederam-se às análises quantitativas, confirmando-se a prevalência da invocação da Súmula 55 do TST, entendimento que tem sido óbice ao reconhecimento da condição de bancário aos correspondentes, ainda que existam decisões que afirmam essa condição, mas não de forma prevalente.

Os dados mostram que o reconhecimento específico da condição de bancário no TST correspondeu a 36,18% dos Acórdãos, maior no TST do que o percentual apresentado tanto das sentenças, 31,98%, quanto das decisões dos TRT, 30,89%. Interessante assinalar

⁷ A Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, SDI-1, busca unificar a jurisprudência no TST.

que a tendência de improcedência - quando nenhum dos pedidos é acolhido – declina na medida em que o processo avança os graus de jurisdição e chega ao TST.

A partir desses dados foram feitos dois dos exercícios anunciados.⁸ O percentual de *Resistência* que, no primeiro, foi de 38,46% no TST, passou a 72,87%. Nos demais graus, houve alterações, sendo mais expressiva no TRT, com o percentual de *Resistência* de 35,22% indo para 63,97%. Já no primeiro grau, o *locus* permaneceu como *Afirmação*, reduzido de 62,35% no primeiro para 53,85% no segundo, evidenciando que as decisões dos Tribunais foram mais consentâneas com os princípios constitucionais do trabalho do que as das Varas.

Quanto à preocupação de se verificar se o não reconhecimento do vínculo com o banco decorreu ou não dos limites da inicial – se a inicial incluiu ou não pedido de reconhecimento do vínculo com o banco - a metodologia explicitada permitiu avaliar essas situações. Das petições iniciais 58,7% contemplam pedido de reconhecimento do vínculo com o banco; 36,8% inclui apenas alguns direitos de bancários, circunscrevendo-se à Súmula 55 do TST. Essa circunstância reforça o que se apurou para as demais categorias: o sentido que o jurídico dá ao fato social acaba por repercutir na compreensão que os atores sociais formulam sobre o fenômeno. Por outro lado, somente 1,6% não questiona o uso dos correspondentes, pedindo condenação solidária ou subsidiária.

Por seu turno, as decisões em todas as instâncias confirmam a tendência da Justiça do Trabalho de colocar freios às formas burladas de terceirização, reconhecendo a condição de bancário do autor e de empregadora do banco contratante: 55,17% na Vara; 53,79 % nos TRTs; e, 59,31% no TST. Assim, de forma geral, ainda que com marcadas contradições, as decisões da Justiça do Trabalho ofereceram *Resistência* à terceirização, mesmo que para os correspondentes a intensidade não tenha sido a mesma quando comparadas às demais categorias, sobretudo no primeiro grau.

4. Considerações Finais

O movimento do capitalismo globalizado e hegemônico pelos interesses das finanças tem produzido impactos sociais deletérios. Os capitais estão sempre à busca de lucros extraordinários, introduzindo, para tanto, inovações na forma de produzir e

⁸*Resistência* quando as decisões do TST reconhecem o vínculo de emprego com o banco e *Afirmação* quando não reconhecem o vínculo, mas asseguram alguns direitos de bancários; *Resistência* quando as decisões reconhecem tanto a condição de bancário quanto alguns direitos da categoria; e *Afirmação* quando sequer esses direitos são assegurados, com juízo de improcedência ou de condenação solidária ou subsidiária do banco.

organizar a empresa e relacioná-la com outras. Nesse processo, em tempos de capitalismo hegemônico pelos interesses das finanças, profundas são as mudanças organizacionais no âmbito da estrutura produtiva. A terceirização, uma das expressões desse movimento, foi alicerce da reorganização dos modelos de produção, gerando, em regra, redução dos custos do trabalho e expansão das margens de lucro *pari passu* ao processo de fragmentação da organização dos trabalhadores e de acirramento das desigualdades.

O artigo investiga a tendência das decisões da Justiça do Trabalho nas ações de *correspondentes*, considerando essa forma de contratar como terceirização burlada. As tarefas prestadas são tipicamente bancárias, envolvendo saques, financiamentos, operações de câmbio; portanto, subsumidas na atividade-fim dos bancos e ao arripio da Súmula 331 do TST. Mas a pesquisa constatou fatores que dificultam tal reconhecimento pelo Judiciário, com destaque à proeminência dos interesses das finanças e seus efeitos nos Estados nacionais, desnudando a influência do poder social na construção das decisões judiciais. A Justiça do Trabalho não aparece imune a essas tensões.

Ainda, o estudo evidencia serem relevantes os casos em que o autor, na petição inicial, não inclui pedido de reconhecimento do vínculo de emprego com o banco, mas, apenas, o de que lhes sejam assegurados alguns direitos de bancários, forte na Súmula 55 do TST. Por outro lado, também mostra que o entendimento dessa Súmula é invocado por grande parte das decisões como óbice ao reconhecimento da condição de bancário, o que reforça o que se apurou para as demais categorias pesquisadas: o sentido que o jurídico dá ao fato social acaba por repercutir na própria compreensão que os atores sociais formulam sobre o fenômeno. Daí o segundo exercício concluindo que, nessas decisões, a Justiça do Trabalho significou *Resistência* a essa forma burlada de contratar.

O que os Acórdãos também mostram é que, tratando-se de forma de terceirizar regulamentada por normativas do BCB - em substituição ao legislativo, como seria adequado - os *correspondentes*, muitas vezes, não são percebidos como forma de contratação de mão de obra terceirizada.

De qualquer maneira, ainda que as investigações sejam recentes, os dados já permitem algumas conclusões. Inicialmente, a de que a Justiça do Trabalho não é um poder monolítico, havendo contradições que se expressam no conteúdo das decisões que, por vezes, reconhecem a condição de bancário, por outras, alguns direitos atribuídos a essa categoria. A análise dos Acórdãos revela que em apenas 36,18% dos casos o vínculo de emprego com o banco foi assegurado, índice ainda inferior nas decisões dos Regionais,

30,87%, e nas sentenças, 31,98%. Mesmo assim, as decisões confirmam a tendência da Justiça do trabalho, como um todo, de colocar freios à forma burlada de terceirização: 55,17% na Vara; 53,79 % nos TRTs; e, 59,31% no TST, ainda que com menos intensidade quando comparadas às demais categorias pesquisadas. E isso se deve a alguns fatores, como: a Súmula 55 do TST; as dificuldades de identificação dessa forma de contratar como terceirização burlada tanto em face das normativas do BCB quanto da força social dos interesses disseminados das finanças.

Por fim, a relevância de uma análise apurada sobre o papel dos *correspondentes* é reforçada quando se observa que as reformas flexibilizantes adotadas pelo setor financeiro irradiam seus efeitos para os demais setores econômicos. A FEBRABAN, por exemplo, é um dos atores que articulam a aprovação de projetos de lei que ampliem ilimitadamente a terceirização.

Referências bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores. BCB.2009
- BATISTA, O.; RODRIGUEZ, T. Correspondentes Bancários: Instrumento para a Inclusão Financeira e o Desenvolvimento Local. VII Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2010.
- BELLUZZO, L. G. Prefácio. In MATTOSO, J. E OLIVEIRA, C [Org.]. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- _____. O Capital e suas metamorfoses. São Paulo: Unesp, 2013.
- BIAVASCHI, M. B. SANTOS, A. L. dos A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula 331 do TST. *Revista do TST*, 2014.
- _____. DROPPA, A. A DINÂMICA DA REGULAMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL: as súmulas do Tribunal Superior do Trabalho, os projetos de lei e as decisões do Supremo Tribunal Federal. *Revista Política e Trabalho*, 2014.
- BIAVASCHI, M. B., DROPPA, A. A história da súmula 331 do tribunal superior do trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. *Revista Mediações (UEL)*, v.16, p.124 - 141, 2011.
- CERNEV, A.; DINIZ, E.; JAYO, M. Emergência da quinta onda de inovação bancária (2009). AMCIS 2009 Proceedings. Paper 4.
- FEBRABRAN. Pesquisa de tecnologia bancária, 2013a.
- _____. Relatório Anual, 2013b.



GRAU, Eros. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

KREIN, D. *As tendências recentes na relação de emprego no Brasil: 1990-2005*. Tese de doutoramento. IE/UNICAMP, Campinas, 2007.

IPEA. Bancos: Exclusão e Serviços. Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS). Jan/2011.

JAYO, M. Correspondentes bancários como canal de distribuição de serviços financeiros. 2010. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil, 2010.

JINKINGS, N. Trabalho e resistência na fonte misteriosa: os bancários no mundo da eletrônica e do dinheiro. 01. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2002a. v. 01. 402p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Microcrédito e Microfinanças no Governo Lula. Gilson Bittencourt, 2005.

SANCHEZ, A.T. Terceirização e terceirizados no setor bancário: relações de emprego, condições de trabalho e ação sindical. 2006. 155p.

SANFORD, C. Pesquisa nacional sobre o uso dos correspondentes bancários e inclusão financeira no Brasil. BCB, 2013.

VAZQUEZ, B. V. Terceirização do Trabalho no Setor Financeiro: análise do marco regulatório dos correspondentes bancários no Brasil. XIV Encontro Nacional da ABET, Campinas, 2015.

VIANA, M.T. *Terceirização e Sindicato: um enfoque para além do direito*. Belo Horizonte, 2006.

Programa de Proteção ao Emprego: Uma avaliação preliminar a partir da percepção dos atores sociais participantes

Clóvis Roberto Scherer¹
Tiago Oliveira²

INTRODUÇÃO

O Programa de Proteção ao Emprego (PPE) foi lançado em julho de 2015 com a intenção de amenizar os impactos de uma aguda crise econômica sobre o emprego. Ao permitir que empresa e sindicato negociem redução temporária de jornada de trabalho e de salários, compensando parcialmente os trabalhadores pela perda de sua renda, o PPE visa favorecer o ajuste da demanda por trabalho por meio das horas trabalhadas e não por demissões, preservando empregos. Este artigo apresenta uma avaliação qualitativa do PPE, realizada um ano após a sua implementação.

O foco central do estudo é investigar a percepção de empresários, sindicalistas e gestores públicos quanto à capacidade do PPE em atender à demanda dos potenciais usuários e de seus possíveis impactos no emprego e nas relações de trabalho. Para tanto, entre junho e julho de 2016, foram realizadas 33 entrevistas em profundidade com empresários, sindicalistas e gestores públicos envolvidos na elaboração e implementação do Programa³. As entrevistas buscaram recuperar a motivação para o desenvolvimento e negociação das regras do Programa, bem como as expectativas sobre seu desempenho e a avaliação de suas regras e seu funcionamento⁴.

Este artigo está dividido em três seções, excetuando esta breve introdução. Na primeira, apresenta-se o PPE, o contexto de sua adoção, a forma legal e suas principais

¹ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). E-mail: clovis@dieese.org.br.

² Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). E-mail: tiago@dieese.org.br.

³ A exemplo de HRDC (2004).

⁴ Este artigo é um subproduto do Relatório Técnico do Estudo de Avaliação do Programa de Proteção ao Emprego, realizado a partir de convênio firmado entre o Ministério do Trabalho e o DIEESE.

características. Na segunda seção, são exploradas as entrevistas realizadas, procurando elucidar aspectos ligados à eficácia e à efetividade do Programa. A terceira e última seção traz conclusões e recomendações para o aperfeiçoamento do Programa.

1. O PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO EMPREGO

O PPE foi adotado no Brasil como uma inovação no sistema de proteção social que visa preservar empregos durante períodos de queda da demanda agregada. De acordo com o Ministério do Trabalho, em abril de 2016, o Programa havia beneficiado 70 empresas e 53,8 mil pessoas, concentradas na região Sudeste, mediante um dispêndio estimado de aproximadamente R\$ 18,2 milhões mensais (ver ANEXO – Tabelas 1 e 2).

A sua inspiração adveio de programa similar adotado na Alemanha⁵, que havia sido avaliado por lideranças empresariais, sindicais e do governo como um exemplo de sucesso em lidar com uma crise econômica de grandes proporções, com taxas de desemprego cadentes⁶. A interação entre os atores sociais para a concepção do PPE passou por visita à Alemanha para conhecer a experiência germânica e discussões tripartites no âmbito do Plano Brasil Maior, resultando em alto grau de consenso em torno das regras do Programa.

A instituição do PPE ocorreu em julho de 2015, com a edição da Medida Provisória Nº 680, convertida na Lei 13.189, de 19/11/2015, com poucas mudanças no texto original⁷. Através desse instrumento estabeleceu-se que as empresas podem reduzir a jornada de trabalho e os salários dos trabalhadores em até 30%, desde que respaldadas por acordo coletivo de trabalho específico (ACTE) celebrado para este fim. Com duração de até seis meses, prorrogáveis até 24 meses, o Programa compensa o trabalhador em 50% da perda de remuneração, limitada a 65% do valor máximo da parcela do Seguro-Desemprego, através de um complemento pecuniário financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

⁵ Sobre o programa alemão ver CRIMMANN, WIEBNER e BELLMANN (2012) e BRENKE, RINNE E ZIMMERMANN (2013). Para a experiência de outros países ver ARPAIA, et al. (2010) e HIJZEN e VENN (2011). Uma comparação do PPE com programas congêneres pode ser encontrada em PIRES e LIMA (2015).

⁶ Ver LÚCIO (2012).

⁷ Regulamentação dada pelo Decreto Nº 8.479/2015 e a Resolução Nº 2/2015.

Ademais, os trabalhadores abrangidos pelo Programa gozam de proteção contra demissões sem justa causa durante o período de redução da jornada mais um terço desse tempo. A compensação pecuniária e a estabilidade são as principais características diferenciadoras do Programa comparativamente a outras alternativas de redução da jornada e dos salários, como o *layoff* e a Lei 4.923/65.

Os requisitos para as empresas se tornarem elegíveis ao PPE, além da celebração de acordo coletivo de trabalho específico, são: registro no CNPJ há pelo menos 2 anos; regularidade fiscal, previdenciária e relativa ao FGTS; e comprovação de situação de dificuldade econômico-financeira aferida por um Indicador Líquido de Emprego (ILE) com variação igual ou inferior a 1%⁸.

Em dezembro de 2016, o governo federal editou nova Medida Provisória estendendo a duração do Programa até o final de 2017 (MP N° 761). O programa, que passou a denominar-se de Programa Seguro-Emprego, foi preservado em sua essência⁹.

2. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Nesta seção, serão apresentados e comentados os resultados das entrevistas realizadas com informantes chave e que investigaram as percepções sobre a eficácia em atender às necessidades de empresas e de trabalhadores por proteção temporária dos empregos e de sua efetividade na preservação desses empregos num horizonte temporal mais longo.

2.1. Avaliação da Eficácia

A avaliação da eficácia do Programa desdobra-se em questões relacionadas com a adequação dos critérios de elegibilidade e de condicionalidade, a adesão e cobertura alcançadas, a agilidade dos procedimentos operacionais de inclusão e a capacidade de reter empregados com qualificação mais elevada.

⁸ Segundo a Resolução N° 2, “o ILE consiste no percentual representado pela diferença entre admissões e desligamentos, acumulada nos doze meses anteriores ao da solicitação de adesão ao PPE, em relação ao estoque de empregados”. As informações provêm de registros administrativos do Ministério do Trabalho (CAGED e RAIS).

⁹ Maiores detalhes, ver Dieese (2017).

No que diz respeito aos critérios de elegibilidade, a necessidade de acordo coletivo de trabalho específico entre empresa e sindicato foi, em geral, avaliado positivamente pelos entrevistados.

Os empresários destacaram a clareza dos interesses das partes envolvidas e o compromisso com as regras do Programa, assim como a valorização da negociação coletiva. De acordo com um empresário entrevistado: “é importante ter tudo acordado, porque também as partes ficam comprometidas ... tem a clareza das informações”. Mas, vale notar que nos setores com maior adesão ao PPE (indústria automobilística, metalúrgica) a prática da negociação coletiva está consolidada e há organização sindical no local de trabalho, facilitando o cumprimento daquele requisito (ver ANEXO – Tabela 3).

Na visão dos gestores públicos, o acordo coletivo tem valor como parte do mecanismo de gestão: o acordo reforça a fiscalização sobre o programa, ao envolver a instalação de uma comissão paritária e ao exigir o registro da ata da assembleia de trabalhadores para a aceitação do pedido de adesão. Além disso, também haveria um efeito mais amplo, como a valorização da negociação coletiva para “poder adaptar o modelo de negócios, e o mundo do trabalho específico para aquela situação, para a realidade da empresa ou daquele setor econômico”, avalia um gestor.

A visão dos sindicalistas é, obviamente, favorável a esse requisito por permitir ao sindicato atuar visando o interesse coletivo dos trabalhadores no contexto de desigualdade de forças entre capital-trabalho que é identificado por eles. Da mesma forma, a legislação do PPE valoriza a negociação coletiva, e contribui para o fortalecimento da organização dos trabalhadores no local de trabalho, enfim, na criação de “um novo ambiente de relações de trabalho do Brasil”. Além disso, coincidem algumas avaliações quanto ao papel de auxiliar na fiscalização do programa, sendo importantes as exigências de realização de assembleias e disponibilidade de informações das empresas.

O segundo critério para adesão ao Programa, bem como sua permanência nele, é a comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e junto ao FGTS. As entrevistas com empresários ressaltam que ele limitou o potencial de abrangência do PPE, pois muitas empresas em dificuldades, na crise, tornaram-se inadimplentes com algum tributo federal. Essa avaliação também foi feita por sindicalistas, como este: “essas empresas

quando chegam em uma crise, antes de chegar [na demissão] do trabalhador ela não está pagando o tributo”. O problema seria mais acentuado entre pequenas e médias empresas, e em menor escala em empresas de grande porte e de capital multinacional. Talvez isso ajude a explicar o perfil da adesão segundo o tamanho da empresa¹⁰.

Questionando este critério, é possível notar uma inconsistência, já que o benefício é dirigido ao trabalhador, mas requer a condição de adimplência da empresa, diferentemente de outras modalidades de seguro-desemprego, que não exigem regularidade fiscal da empresa, a exemplo do *lay-off*. Por outro lado, parte dos entrevistados, notadamente os gestores públicos, mas não apenas estes, destacam o mérito de assegurar o zelo pelos recursos públicos, pelo patrimônio do trabalhador e pelo equilíbrio fiscal.

O terceiro requisito para adesão, o Índice Líquido de Emprego (ILE) de um por cento, não suscitou fortes preocupações nos entrevistados, apesar de alguns questionamentos quanto à sua validade para fins de selecionar apenas empresas que de fato necessitem de apoio para a manutenção de empregos viáveis no longo prazo.

As entrevistas buscaram captar também a visão dos entrevistados sobre a motivação e os fatores favoráveis e desfavoráveis à adesão e a uma maior ou menor cobertura em cada setor e/ou região.

Para os gestores públicos a cobertura atingida correspondeu ao estimado: “fizemos o cálculo para 50 mil pessoas protegidas no primeiro período e 100 mil no conjunto. Se você olhar a vida real, bateu”. Essa expectativa tinha relação com os setores e empresas com maior experiência de negociação e organização sindical como requerido pelo Programa. Mesmo assim, outro gestor público aponta uma certa frustração diante da expectativa gerada pela comparação com programas de outros países.

Os empresários, por sua vez, reconhecem que a adesão não seria substancial em setores cujas atividades tem prazo determinado, nos serviços, na construção civil, no setor naval, bem como no comércio varejista. A pequena cobertura na indústria têxtil e do vestuário é notada por um empresário do setor, o que estaria em parte relacionado ao predomínio de empresas de pequeno porte no ramo. Um sindicalista julga que uma base

¹⁰ No período estudado, fizeram a adesão estabelecimentos predominantemente de médio e grande porte, com mais de cem empregados (64,8% do total de adesões) (Ver ANEXO – Tabela 4).

mais fragmentada na organização da produção, pela terceirização, levaria a uma menor adesão a programas de redução de jornada com preferência pelas demissões.

A baixa adesão ao PPE em seu primeiro ano de vigência estaria ligada às incertezas quanto à duração da crise e inexistência de perspectivas de recuperação. Boa parte dos empresários, ao não conseguirem antever a duração da crise atual, teriam optado pela demissão imediata.

Outra razão para a baixa adesão seria o desconhecimento do Programa, insuficientemente divulgado e recebido inicialmente com certo receio quanto ao seu funcionamento até mesmo por profissionais de recursos humanos. Como se disse, a posição do sindicato e da empresa em buscar a negociação de medidas de ajuste pode servir como obstáculo ou facilitador para a adesão ao PPE. Foi lembrado que o processo de ampliação do Bolsa Qualificação (*layoff*) se deu lentamente e por espraçamento.

Em relação à adequação dos procedimentos de adesão e de manutenção no programa, foi destacado: (i) a incompatibilidade entre os sistemas de informações das empresas e do governo; (ii) a complexidade da gestão; (iii) o apoio da equipe do Ministério às empresas participantes; (iv) a burocracia envolvida no processo de adesão; (v) a segurança de que este processo, uma vez iniciado e preenchidas as condições de elegibilidade, chegará a seu final; e, por fim, (vi) a regularidade nos desembolsos dos benefícios. Nesse sentido, atrasos no reembolso às empresas da compensação pecuniária adiantada aos trabalhadores, provocados pelas limitações operacionais do Ministério do Trabalho, prejudicava a credibilidade do Programa.

Embora os entrevistados acreditem, de forma geral, que há uma relação positiva entre qualificação profissional, experiência, tecnologia adotada na empresa, e preferência por reter os empregados evitando demissões, a informação colhida através das entrevistas é escassa a esse respeito. O volume de adesões parece ser insuficiente para gerar uma avaliação consistente entre os entrevistados em resposta à esta questão.

No nível das empresas não há propriamente uma seleção de participantes conforme a qualificação dos empregados, pois geralmente a maioria ou totalidade dos empregados são incluídos na redução da jornada.

2.2. Avaliação da Efetividade

As questões relativas à efetividade do programa referem-se à sua capacidade de preservar empregos no longo prazo, de facilitar a recuperação econômico-financeira das empresas, de sustentar o nível de demanda agregada na economia e de contribuir para a modernização das relações de trabalho e para boas condições de trabalho nas empresas.

Para tentar captar a efetividade do Programa na visão dos agentes envolvidos, os entrevistados foram questionados sobre a possibilidade de os empregos protegidos virem a ser preservados no longo prazo, após esgotada a estabilidade temporária definida em lei.

No momento das entrevistas a economia mantinha-se em retração e não apresentava sinais de recuperação. As respostas dos empresários refletiam essa conjuntura e projetavam dúvidas quanto à manutenção dos empregos: “as perspectivas também de curto prazo talvez não sejam de uma recuperação tão rápida, o que talvez possa gerar um efeito de não sustentar os empregos como era a previsão inicial”. Os gestores públicos também reconheceram, com cautela, que os efeitos da recessão foram mais profundos do que o inicialmente imaginado, que a queda no nível de emprego teve dimensão impensada, que o momento não permitia uma avaliação segura e que a recuperação não se concretizou no prazo esperado. A mesma incerteza é vista na resposta dos sindicalistas.

A contribuição do PPE para o nível da demanda agregada é pequena por sua dimensão, não por sua natureza: “[o PPE] tem uma dimensão macroeconômica em outros países, bem delineada e aqui ainda não. Hoje o PPE não tem uma condição macro para combater, ou suavizar os efeitos da crise”, avalia um gestor público.

Nas relações de trabalho, o que se percebeu mais claramente é que a adesão ao PPE ocorre em empresas nas quais há uma prática anterior de negociação com o Sindicato, sobre férias coletivas, bancos de horas, *layoffs*, entre outros temas. Como conta um sindicalista: “nós já tínhamos alguns acordos aqui com redução de jornada e redução de salário (...) e logo veio a questão do PPE, a [empresa] também por interesse dela chamou o sindicato pra negociar, pra sentar e discutir”. O histórico de negociações e de organização sindical na base das empresas são fatores importantes para a adesão ao PPE.

Mas, fundamentalmente, ao contrário do Programa ter aperfeiçoado as relações de trabalho, é a maturidade destas relações que têm efeitos no grau de adesão ao Programa.

Importante frisar que houve registro de acordos coletivos de trabalho específicos que asseguraram complementação salarial aos trabalhadores além da compensação pecuniária do Programa e o piso da categoria, indo além da garantia legal do valor do salário mínimo; que estenderam o período de estabilidade no emprego; e deliberaram sobre a não incidência da redução salarial sobre verbas adicionais e benefícios, notadamente no caso das férias e do 13º salário.

2.3. Quais mudanças devem ser feitas no Programa?

As entrevistas fornecem um conjunto de sugestões de mudanças nas regras e na operacionalização do Programa para uma eventual perenização ou ajustes transitórios.

A exigência de regularidade tributária é identificada com uma baixa taxa de adesão ao PPE, mas as opiniões se dividem em defender seu relaxamento para favorecer a adesão ou em mantê-la, evitando que recursos públicos beneficiem empresas inadimplentes. As sugestões de mudança nas regras do programa caminham para a supressão dessa exigência como um todo, para sua restrição às contribuições destinadas ao trabalhador ou ainda para sua modulação tendo em vista um limite temporal ou outra forma que permita distinguir a inadimplência contumaz daquela mais pontual.

Outro ponto de melhoria sugerido está relacionado à proibição de realização de horas extras durante o período de adesão ao PPE, o que impediria a empresa de contornar situações que demandariam o trabalho fora do horário regular de trabalho, ainda que não seja extrapolado o total de horas pactuado na jornada reduzida. As alternativas apresentadas sobre a questão da jornada de trabalho são genéricas, no sentido de haver maior flexibilidade nesta condição, o que poderia ser concebido como a autorização para a compensação de horas extras dentro do PPE.

Foram feitas, também, sugestões de alongamento no prazo de adesão, até a superação da crise, ainda que a maioria dos entrevistados tenha considerado adequado o prazo de até seis meses prorrogáveis até vinte e quatro meses.

Sindicalistas entrevistados defenderam a elevação do percentual de compensação pecuniária, até 75% do valor reduzido, o que viabilizaria reduções maiores da jornada sem prejuízo salarial¹¹. Tal ampliação seria necessária diante da queda de demanda mais profunda do que o esperado inicialmente, argumenta-se.

Outros pontos de revisão seriam:

- a incidência dos encargos sociais sobre a compensação pecuniária, criticada pelos empresários;
- a revisão do ILE para evitar estímulos a demissões antes da adesão ao programa;
- tornar os critérios de elegibilidade mais flexíveis, remetendo-os à regulação infra-legal, o que é defendido por gestores e que já foi recepcionado pela nova Medida Provisória;
- formação de um fundo específico para financiar o Programa; e
- mudanças operacionais para agilização das adesões e liberação de recursos.

CONCLUSÕES

O contexto da adoção do PPE é caracterizado pelos efeitos no mercado de trabalho da desaceleração da economia, em marcha desde o final de 2013. O agravamento da crise colocava a efetividade das políticas de proteção social e trabalhista no centro das preocupações do governo e da sociedade civil organizada e lançava questionamentos sobre a capacidade dos instrumentos tradicionais do Sistema Público de Emprego em dar proteção à renda e ao emprego dos trabalhadores brasileiros. Consolidou-se um consenso sobre a necessidade de agregar às políticas públicas de emprego, trabalho e renda um mecanismo de preservação dos empregos em períodos de crise através da redução da jornada de trabalho e dos salários com complemento de renda, inspirado no caso de sucesso da Alemanha durante a crise de 2008-2009.

¹¹ O percentual de redução de jornada de trabalho e de salários se concentrou no patamar de 20% (79% dos beneficiários), seguido do nível máximo permitido de 30% (9,3%) (Ver ANEXO – Tabela 1).

Deste modo, o PPE pode ser entendido como uma iniciativa que preencheu uma lacuna do Sistema Público de Emprego, suprimindo as insuficiências do seguro-desemprego na modalidade bolsa qualificação (*lay off*) e da redução da jornada e dos salários por intermédio da lei 4.923/1965.

Um ano após a sua implementação, o Programa é avaliado positivamente pelos agentes que dele se utilizaram, em que pese sua limitada abrangência territorial e setorial. A opinião colhida aponta para regras básicas adequadas, que compreendem os critérios de elegibilidade, os percentuais máximos de redução da jornada e dos salários e a exigência de negociação coletiva como pré-requisito de adesão ao programa. Estas são as principais conclusões apresentadas ao longo deste estudo.

Com efeito, a restrita abrangência do Programa parece não estar relacionada a problemas de concepção ou de implementação do Programa. Sua curta existência, a falta de uma experiência prévia de utilização desse mecanismo por parte de empresas e trabalhadores, a pouca divulgação e a incerteza quanto à duração e profundidade da crise atual parecem ser motivos mais fortes.

Na avaliação das principais regras do Programa, colhida junto aos atores sociais, vale destacar a problematização da exigência de regularidade fiscal para ingressar no Programa, vista como uma barreira ao seu alcance. O ILE, por outro lado, parece ter funcionado adequadamente, muito embora existam situações em que se converteu num obstáculo indevido. O prazo máximo de adesão geralmente é bem dimensionado, ainda que as opiniões colhidas sugiram que a duração da crise será crucial para confirmar tal avaliação.

O percentual máximo de redução da jornada e dos salários, apesar de satisfatório mereceu ressalvas. Primeiro, pode ter sido insuficiente diante de uma queda muito profunda na demanda de algumas empresas e segmentos da indústria. A ampliação do limite legal passaria, entretanto, pela revisão do percentual de compensação pecuniária, para evitar que os rendimentos líquidos dos trabalhadores caiam a níveis muito baixos. A segunda diz respeito à flexibilidade na alocação das horas de trabalho remanescentes, para evitar que a sua rigidez dificulte o aproveitamento de oportunidades de negócios vitais para empresas em situação crítica.

A negociação coletiva e a representação dos trabalhadores são bem avaliados pelos entrevistados, como uma forma de ampliar o compromisso de todos os envolvidos com a recuperação da produção, de criar um ambiente de entendimento e menos conflituoso para a realização de ajustes, e de fiscalizar o Programa. Embora alguns considerem que o PPE pode estimular a modernização das relações de trabalho no país, de fato, neste seu início, a adesão ao Programa foi antes de mais nada uma variável dependente do grau de avanço em tais relações.

De qualquer forma, o espaço de negociação coletiva previsto no Programa foi utilizado pelas partes para complementar as regras básicas definidas em lei, permitindo que houvesse flexibilidade em sua adoção. Pouco se pode observar, entretanto, em relação a possíveis efeitos da adesão ao Programa na melhoria de outras condições de trabalho.

Cabe salientar que os entrevistados, de uma maneira geral, aprovam a perenização do programa, tanto por que as crises econômicas são recorrentes, quanto por que os diversos setores podem requerer pontualmente o apoio para a preservação de empregos.

Com base nesse entendimento, uma série de propostas e sugestões foram colhidas e reportadas anteriormente. A título de conclusão, pode-se destacar a importância de utilizar o mecanismo de diálogo tripartite, cujo sucesso na elaboração da lei é evidente, para que se definam os aperfeiçoamentos necessários. Vale lembrar que o compromisso com o que havia sido pactuado entre governo, trabalhadores e empresários foi reconhecido e respeitado pelo Congresso quando da tramitação da lei, ainda que essa fase tenha contribuído para a construção das regras do Programa em sua forma atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARPAIA, A. et al. **Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations**. European Commission, 2010. (European Economy Occasional Paper No. 64).

BRENKE, K.; RINNE, U.; ZIMMERMANN, K. F. Short-time work: the German answer to the great recession. **International Labour Review**, v. 152, n. 2, p. 287–305, 2013.

CRIMMANN, A.; WIEBNER, F.; BELLMANN, L. **The German work-sharing**



scheme: an instrument for the crisis. Geneva: International Labour Office, 2010. (Conditions of Work and Employment Working Paper Series, 25)

DIEESE. **Medida Provisória 761 estende Programa de Proteção ao Emprego.** Nota Técnica 167, 2017.

HIJZEN, A.; D. VENN. **The Role of short-time work schemes during the 2008-09 recession.** Paris: OECD Social, 2011. (Employment and Migration Working Papers, No. 115).

HRDC. **Evaluation of the Work Sharing Program.** Final Report. Government of Canada, 2004.

LÚCIO, C. et al. **Buscando novas abordagens para relacionar emprego e desenvolvimento no Brasil:** missão brasileira para conhecer a experiência alemã, out. 2012.

PIRES, M.; LIMA, A. Uma análise do Programa de Proteção ao Emprego (PPE) à Luz da Experiência Internacional. **Mercado de Trabalho;** v. 21, n. 59, p. 55-64, out/2015.

ANEXO

TABELA 1
Principais dados sobre PPE no período setembro/15 a
abril/2016

INDICADOR	VALOR
Numero de trabalhadores beneficiados	53.861
Empresas participantes	70
Estabelecimentos participantes	85
Montante dispendido com benefícios	R\$ 111.234.054
Benefícios pagos	270.310
Compensação pecuniária por empregado	R\$ 411,51
Custo fiscal por emprego protegido (por mês) ¹	R\$ 157,85
Redução média da jornada	20,3%
Redução média dos salários	10,0%
Salário médio antes da redução	R\$ 4.163

Nota: (1) Considera-se o dispêndio com o benefício menos a arrecadação tributária gerada pela preservação do emprego.

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração: DIEESE.

TABELA 2
Número de estabelecimentos e de pessoas beneficiadas
pelo PPE, segundo a região natural
Set/15 a Abr/16

Região Natural	Estabelecimentos	Participação Relativa	Pessoas Beneficiadas	Participação Relativa
Sudeste	69	81,2%	47.826	88,8%
Sul	12	14,1%	4.464	8,3%
Norte	3	3,5%	1.488	2,8%
Nordeste	1	1,2%	83	0,2%
Total Geral	85	100,0%	53.861	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração: DIEESE.

TABELA 3

**Número de estabelecimentos e de pessoas beneficiadas
 pelo PPE, segundo subsetor de atividade
 Set/15 a Abr/16**

Divisão CNAE	Estabelecimentos		Beneficiários	
	Número	% do total	Número	% do total
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	39	45,9%	42.406	78,7%
Fabricação de máquinas e equipamentos	12	14,1%	6.953	12,9%
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	2	2,4%	1.589	3,0%
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	6	7,1%	590	1,1%
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	2	2,4%	430	0,8%
Serviços de escritório, de apoio administrativo e outros	1	1,2%	378	0,7%
Metalurgia	4	4,7%	315	0,6%
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	3	3,5%	242	0,4%
Serviços de arquitetura e engenharia; testes e análises técnicas	3	3,5%	200	0,4%
Educação	1	1,2%	172	0,3%
Outros	12	14,1%	586	1,1%
Total	85	100,0%	53.861	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração: DIEESE.

TABELA 4
Número de estabelecimentos, segundo o número de trabalhadores beneficiados
Set/15 a Abr/16

Faixa de Número de Trabalhadores	Estabelecimentos	Part. Relativa
Até 20 trabalhadores	7	8,24%
De 21 a 50 trabalhadores	10	11,76%
De 51 a 100 trabalhadores	13	15,29%
De 101 a 200 trabalhadores	19	22,35%
De 201 a 500 trabalhadores	14	16,47%
Acima de 500 trabalhadores	22	25,88%
Total	85	100,00%

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração: DIEESE.

PENSAMENTO NEOCLÁSSICO E MERCADO DE TRABALHO: Fundamentos teóricos por trás da reforma trabalhista

Euzébio Jorge Silveira de Sousa¹

euzebiojorge@hotmail.com

Artigo apresentado ao **XV Encontro Nacional da ABET: “Crise política, crise econômica e os desafios para o trabalho”**.
Rio de Janeiro – UFRJ – de 6 a 9 de setembro de 2017

Introdução

O Brasil e o mundo acompanham os malabarismos teóricos de economistas das diversas correntes ortodoxas, que buscam sustentação teórica e política para justificar a dissolução do aparato institucional que amparava o trabalhador no século XX. Tais economistas desconhecem, ou preferem ignorar, os reais motivos que impuseram ao mundo uma das mais profundas crises econômicas, optando em responsabilizar pela ausência de crescimento econômico a baixa produtividade oriunda da rigidez do mercado de trabalho e os excessivos gastos sociais realizados pelos Estados Nacionais. Mesmo em países como o Brasil - marcado historicamente e estruturalmente por um mercado de trabalho com baixos salários e elevado desemprego, rotatividade e informalidade, o que deixa claro a volatilidade de seus vínculos e não rigidez do mercado de trabalho – é impactado por profundas reformas que visam desregulamentar o trabalho. A maior parte das propostas apresentadas para “modernizar” o mercado de trabalho no Brasil são idênticas as apresentadas nas crises do começo e de meados do século XX, quando os novos meios de comunicação e informação ainda não eram a justificativa predileta. Não se trata de

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp, Mestre em Economia Política e Graduação em Ciências Econômicas pela PUC-SP: euzebiojorge@hotmail.com

ignorar as transformações estruturais e tecnológicas iniciadas majoritariamente na década de 1970, mas é necessário identificar que os argumentos neoclássicos derrotados outrora, voltam à cena como propostas de novas reformas para um novo mundo, responsabilizando os trabalhadores pela impossibilidade do mercado exercer sua mágica eficiência.

O mercado de trabalho é o mercado com maior inter-relação com outros mercados e com maiores especificidades. A forma que as diversas correntes da teoria o interpretam influencia sua compreensão da dinâmica de funcionamento da economia, o que implica em como entender o desemprego. Para o pensamento neoclássico o desemprego não deve ser visto necessariamente como um problema, mas um desequilíbrio necessário e transitório, oriundos de interferências inadequados nos mercados, o que impede seu funcionamento eficiente. Buscaremos nesse trabalho expor a abordagem neoclássica do mercado de trabalho, apresentando algumas teorias contemporâneas do mainstream sobre a dinâmica do emprego e buscaremos realizar uma análise crítica de tal abordagem teórica.

O mercado de trabalho da teoria neoclássica

Amadeo (1999) ao analisar a abordagem neoclássica do mercado de trabalho, identifica três questões que ajudam a delimitar o pensamento marginalista: 1 - Como os diferentes patamares de salário (real e nominal) interferem com a taxa de desemprego? 2 - Existe uma relação de dependência entre as variáveis acima citadas? Se sim, a correlação é positiva ou negativa?; e 3- A flexibilidade (ou rigidez) salarial impactaria o nível de emprego?

O autor buscou responder as questões acima assumindo que o pensamento neoclássico parte de quatro preceitos básicos para compreender o mercado de trabalho. Estes são: 1 - As firmas são maximizadoras de lucro; 2 - As tecnologias utilizadas pelas firmas apresentam rendimentos marginais decrescentes; 3 - Os trabalhadores maximizam sua utilidade estabelecendo escolhas entre quantidade de trabalho, em antagonismo com a quantidade de lazer, desta forma, escolhem trabalhar mais ou menos a depender do nível do salário real; 4 - O nível de demanda agregada nominal é estabelecido exogenamente.

A partir das hipóteses neoclássicas o desemprego é fruto do mau funcionamento do mercado de trabalho. Se o nível dos preços possui a função de compatibilizar oferta e demanda, a flexibilidade dos salários é suficiente para impedir a existência de desemprego. As hipóteses 1 e 2 sugerem que a curva de demanda por trabalho das firmas é negativamente inclinada, e que, por sua vez, o salário real de equilíbrio está na intersecção da curva de demanda e oferta por trabalho. Se o salário real estiver acima do salário de equilíbrio incorrerá em perturbações na eficiência do mercado e desemprego. Fatores institucionais são usualmente apontados por autores neoclássicos como responsáveis pela elevação do desemprego, creem que os sindicatos, com elevado poder de negociação, ou Estados, que interfere na livre negociação do mercado de trabalho, são comumente apontados como responsáveis por perturbações na dinâmica econômica, o que gera desemprego.

Amadeo (1994), afirma que para os neoclássicos a redução dos salários nominais promoveriam a elevação no nível dos preços, promovendo pressões por redução do salário real. Para estes, a redução dos salários reais não impactaria a demanda agregada – que é exogenamente estabelecida -, mas promove elevação do nível do produto, dado o estímulo aos empresários pela elevação da lucratividade.

O ponto de partida da análise neoclássica é o mercado de trabalho que gera efeitos dinâmicos na economia capitalista. A função de oferta de trabalho da abordagem neoclássica é constituída por uma derivação do processo de maximização da utilidade de um indivíduo, este fará a escolha de quanto lazer está disposto a abrir mão em troca de uma determinada cesta de consumo. Desta forma, vale observar que o trabalhador escolhe o desprazer do trabalho em troca de um determinado poder de compra, o que aponta que os indivíduos fazem suas escolhas a partir de qual nível de salário real se sujeitará ao martírio do trabalho (do não lazer).

Dado o axioma neoclássico de individualismo metodológico, também observado em outros mercados, a curva de oferta de trabalho é constituída pela soma horizontal das curvas individuais de oferta de trabalho. A curva de oferta de trabalho agregada expressa infinitos pontos de igualdade entre utilidade dos salários e a desutilidade marginal do emprego, indicando a fronteira entre o nível de salário ao qual o trabalhador está disposto, ou não, a vender sua mão-de-obra.

Uma vez que a teoria neoclássica entende o mercado de trabalho como um mercado como todos os outros e as firmas buscam maximizar seus lucros em mercados “competitivos”, a curva de demanda por trabalho é idêntica a curva de produtividade marginal do trabalho. O segundo pressuposto neoclássico, que sugere que as tecnologias utilizadas pelas firmas possuem rendimentos marginais decrescentes, sustentam que a curva de demanda por trabalho é negativamente inclinada.

Com isso, pode ser concluído que a intersecção da curva de demanda e oferta de trabalho agregada estabelecem o nível de salário real de equilíbrio e nível de emprego. Ao transportar o nível de emprego de equilíbrio para a função de produção, encontra-se o nível de produção de equilíbrio. Para que a abordagem neoclássica ofereça os resultados desejados é necessário que não exista obstáculos a variação do salário real, e sempre que surgir obstáculos a eficiente dinâmica do mercado, como interferências institucionais dos sindicatos, serão gerados desemprego e redução do produto agregado, caso não existam obstáculos o pleno emprego será naturalmente atingido. Em resumo, o funcionamento do mercado de trabalho neoclássico inicia-se pelo estabelecimento do salário real, que influencia a “regra do lado curto” – que consiste na definição de que, dado o salário real, a quantidade de trabalho na produção será estabelecida pelo menor valor entre nível de emprego demandado e ofertado -, com isso tem-se o nível de emprego e da produção em uma economia.

Mainstream e as teorias para o mercado de trabalho

A ortodoxia econômica contemporânea, reivindicando o título de novos-Keynesianos, passou a aceitar a existência de desemprego involuntário, mas não consegue utilizar os pressupostos de Keynes. Continuaram atribuindo a rigidez no mercado de trabalho, que impede a variação do salário real ao nível da produtividade marginal do trabalho, a existência de desequilíbrios econômicos e desemprego. O mainstream consideram inadequadas políticas ativas de demanda efetiva, creem que o Estado não deve exercer papel macroeconômico de combate ao desemprego, deve apenas exercer políticas microeconômicas.

Como já foi observado, para os novos-Keynesianos o desemprego encontra-se exclusivamente no mercado de trabalho, e as políticas propostas por esta visão estão

voltadas a reduzir rigidez e assimetrias informacionais. Sugerem: redução de benefícios para desempregados, reformas dos sistemas de negociação salarial (reduzir poder dos sindicatos), treinamento da força de trabalho e melhorias dos serviços de informação aos desempregados. A redução dos direitos trabalhistas e a oneração do empregador quando demite, são elementos fundamentais para elevar o nível de desemprego segundo os novos Keynesianos.

Uma vez que para a abordagem neoclássica as causas do desemprego localizam-se no próprio mercado de trabalho, a qualificação do trabalhador é tida como uma alternativa para combater o desemprego. A formação teria a virtude de elevar a produtividade do trabalho, possibilitando salários mais elevados. Ajudam a combater possíveis dessincronias entre a qualificação e demanda por trabalho em uma determinada região, ampliando a eficiência do "job search". Este desemprego é tido como um desencontro entre empregado e empregador, não como uma insuficiência de oferta agregada de emprego.

Vale destacar que existem muitas contradições e imprecisões teóricas na abordagem do mainstream, alguns autores acreditam que uma qualificação acima do necessário em determinada economia pode ser um gerador de desemprego. Uma vez que o trabalhador possui elevada qualificação e produtividade marginal, este pode demandar salário real muito elevado, por vezes, a um nível não disponível no mercado. Caso os empregadores não paguem um salário ao nível da produtividade marginal, o trabalhador tende a optar em permanecer desempregado até que surja um emprego capaz de remunerar sua produtividade marginal.

Zylberstajn e Balbinotto (1999) sistematizam algumas teorias de desemprego alicerçadas na abordagem ortodoxa, estas são:

Teoria da busca de emprego (job search): Esta teoria sugere que o trabalhador, dentro de sua racionalidade, escolhe estar desempregado até que consiga um emprego com melhor salário. O trabalhador sabe que quanto mais demorar para encontrar emprego, tende a encontrar ocupações com melhores salários, porém, os custos para procurar trabalho o obriga a aceitar um proposto o mais breve possível. Se os custos para buscar emprego forem grandes ele tende a aceitar logo um emprego, ainda que com salário menor

do que gostaria. Políticas como o seguro-desemprego, segundo esta teoria, eleva o desemprego por reduzir custos de permanecer desempregado.

Teoria da substituição intertemporal: Esta teoria sugere que o lazer presente ou futuro são substitutos, e os indivíduos buscam maximizar sua função de utilidade trabalhando mais no período de maiores salários e menos nos períodos de menores salários, o que o levará a ficar desempregado. Assim, qualquer política de combate ao desemprego não é bem-vindo por causar distorções alocativas, em um mercado em que os trabalhadores estão buscando maximizar sua curva de utilidade.

Teoria da sinalização busca identificar os motivos do desemprego entre trabalhadores qualificados. Dado os problemas de assimetria do mercado de trabalho, os trabalhadores qualificados necessitam expor suas referências ao empregador. Creem estes trabalhadores que ao aceitar empregos desqualificados estão dando mau sinal ao mercado de trabalho, sugerindo que possuem baixa produtividade, o que os faz escolher ficar mais tempo desempregado, a espera de um trabalho qualificado.

Teoria dos salários eficientes aponta que dado a inexistência de informações completas, os empregadores tendem a pagar um salário eficiente, que consiste em um salário maior que o de mercado (ou do custo marginal do trabalho), a fim de evitar o “corpo-mole” dos trabalhadores. Esta estratégia tende a gerar um desemprego involuntário, dado a elevação da demanda por trabalho. Esta estratégia não será necessária se o desemprego for elevado, uma vez que, o menor nível de emprego reduz o estímulo ao “corpo-mole”.

Teoria dos deslocamentos setoriais busca identificar os motivos para o desemprego estrutural. Creem os adeptos de tal teoria, que o desemprego de longa duração ocorre dado uma significativa dispersão da produção, com realocação de setores e fatores de produção, o que provoca um descompasso entre a qualificação dos trabalhadores e a exigência dos postos de trabalho. Tal fenômeno ocorre quando a economia volta a crescer e pode ser combatido com qualificação da mão-de-obra.

A Teoria histerese sugere que existe influência das taxas passadas de desemprego nas taxas presentes. A taxa natural de desemprego tende a se elevar se o desemprego foi elevado no período anterior. Tal teoria sugere que isso ocorre dado a elevada penalização

ao empregador que demite, a generosidade do seguro-desemprego - que leva o desempregado a se acostumar a não trabalhar - e ao elevado grau de sindicalização - que desestimula a contratação.

Análise crítica da abordagem neoclássica de mercado de trabalho

O fato da abordagem neoclássica considerar o mercado de trabalho como um mercado qualquer contraria até mesmo um dos principais fundadores do pensamento marginalista, mesmo Alfred Marshall afirmou que a força de trabalho não é uma mercadoria qualquer, não existe uma simetria na negociação deste mercado. Os trabalhadores sempre serão o lado mais frágil por não possuírem outra mercadoria para comercializar, se não venderem a única mercadoria que possuem morrerão de fome. Para o autor, o temor da fome torna a utilidade marginal do salário demasiadamente elevado. O mercado de trabalho não deve ser confundido com o mercado de batatas. (FERREIRA, 2014, p. 5)

Silva (2010, p. 27) afirma que a teoria neoclássica foi gradativamente abandonando a prática de Marshall de gerar uma tensão entre os pressupostos teóricos e a observação da realidade. A teoria marginalista mantém seu foco na formalização matemática que, segundo a autora, os atrapalhava ironicamente até para garantir o rigor da teoria. A utilização dos axiomas neoclássicos na construção de uma teorização sobre o mercado de trabalho, além de gerar contradições no próprio campo teórico neoclássico, é consideravelmente inadequado para explicar a realidade. A controversa suposição neoclássica de que o mercado de trabalho é um mercado como qualquer outro, permite estender a crítica que autores como Silva (2010), Sraffa, Kaldor, Robinson, Bain, Sylos-Labini e outros, fizeram sobre a leitura marginalista da dinâmica dos mercados ao mercado de trabalho. Tratem-se de pressupostos neoclássicos inadequados a análise do mercado de trabalho.

Determinação de preço: O equilibrismo neoclássico sugere ser possível estabelecer o preço e a quantidade de um produto de forma simples agrupando um conjunto de pontos que geram curvas de oferta e demanda. A necessidade de tender a um equilíbrio impõe que estas curvas se cruzem de forma simétrica, em um ponto de igualdade entre ofertante

e demandantes (SILVA, 2010). Se essa lógica já é inadequada para explicar o mercado de produtos comuns, não passa nem perto de explicar o mercado de trabalho.

Em primeiro lugar é necessário identificar que não existe simetria no mercado de trabalho, como já exposto, o trabalhador é o elo mais frágil e possui apenas uma mercadoria para comercializar, sua força de trabalho. Em segundo lugar, o nível de oferta e demanda por trabalho não estão sujeitos a variações do salário real, Keynes afirma que as causas para o desemprego involuntário não residem no mercado de trabalho, mas sim em todos os outros mercados. Os capitalistas, com base em suas expectativas, estabelecem o nível de emprego (ou desemprego) quando definem o investimento. Mesmo que os trabalhadores aceitem reduzir seus salários nominais não serão ocupados na produção enquanto os capitalistas não buscarem a valorização de seu capital, realizando investimentos e gastos.

Keynes refuta a correlação positiva neoclássica entre salários nominais e salários reais. Para ele, a redução do salário nominal pode causar uma redução dos preços, provocando elevação dos salários reais. Isso provocaria uma redução agregada do nível de emprego, gerando uma transferência de renda da sociedade para o setor rentista - que possui maior propensão marginal a poupar e reduz a demanda agregada. Keynes refuta a hipótese terceira da teoria neoclássica² ao firmar que os trabalhadores não costumam reduzir a oferta de trabalho para cada redução dos salários reais, sugerindo uma menor elasticidade no mercado de trabalho (AMADEO, 1999).

Para o Keynes, o trabalho é comercializado em um mercado com características especiais, regido por elementos institucionais que determinam que a relação de trabalho é remunerada por uma unidade de tempo trabalhada por mês, semana ou mesmo hora, realizando escolhas a partir do salário nominal, não do salário real. Contrariando a hipótese neoclássica de que os trabalhadores escolheriam vender sua força de trabalho a partir de mudanças infinitesimais na utilidade marginal do salário real. Com isso, Keynes desmonta o pressuposto neoclássico de que se localiza no mercado de trabalho a determinação do salário real e do nível de emprego.

² Esta hipótese sugere que os trabalhadores escolhem trabalho, ou lazer, com base na utilidade marginal do salário e na flexibilidade (ou rigidez) do salário real

O autor refuta a quarta hipótese neoclássica, que afirma que a demanda agregada é exógena, ao introduzir o princípio da demanda efetiva. Para Keynes o nível do investimento é estabelecido pela taxa de juros, que, por sua vez, é definida pela demanda por liquidez e pela oferta real de moeda. O consumo e o efeito multiplicador da renda são definidos pela propensão marginal a consumir. As variáveis consumo e investimento juntos determinam a demanda agregada da economia, o nível de emprego e – dado o nível de salário nominal – determinam os níveis dos preços e do salário real.

Negando diversos preceitos que sustentam a visão ortodoxa da economia, Keynes percebeu a necessidade de observar macroeconomicamente os fenômenos, a fim de perceber a interligação dos diversos agentes econômicos, mercados e do Estado em uma economia monetária de produção. Segundo Ferreira (2014), ele não acreditava na suprema eficiência dos mercados, e o Estado deveria garantir regulação, com objetivo de estimular a demanda agregada, criar um ambiente positivo para a tomada de decisão dos agentes e conter grandes distorções sociais e elevada pobreza. Para o autor, a distribuição de renda poderia inclusive elevar a propensão ao consumo, elevando a demanda efetiva e o nível de emprego.

A lógica marginalista de funcionamento dos mercados também é inadequada ao mercado de trabalho, ao pressupor que o empresário faz escolhas de contratar, ou não, a força de trabalho com base na racionalidade e substituíbilidade dos fatores de produção. Os empresários possuem racionalidade limitada, tomam decisão com base em expectativas em um ambiente de elevada incerteza. Resolvem investir na produção, imobilizando seu capital em meios de produção ou força de trabalho em um horizonte que quanto mais distante, mais incerto. A decisão de quanto investir em força de trabalho e quanto automatizar a produção não depende apenas do desejo do empresário, este faz escolhas limitadas a estrutura concorrencial do mercado onde ele atua; as tecnologias disponíveis à produção e sua dinâmica de inovações; a expectativa quanto ao consumo e investimento em seu mercado; aos elementos institucionais que restringem sua escolha de contratar ou demitir³.

³ Os elementos institucionais, os costumes e rotinas de inovações ajudam trazer alguma estabilidade a um ambiente de elevada incerteza.

Além dos elementos acima citados, é necessário destacar que a escolha por empregar trabalhadores, e/ou investir em máquinas em um mundo dinâmico, caracterizado por mudanças estruturais construídas historicamente, inviabiliza qualquer noção de equilíbrio (muito pelo contrário, são os desequilíbrios que dinamizam as economias capitalistas). Se nos mercados comuns existem diferentes níveis de interação entre os mercados, dado a complementariedade ou substituíbilidade de produtos, o mercado de trabalho lida com uma mercadoria que se encontra em todos os mercados e em todas as mercadorias em diferentes níveis. Compreender os indicadores de emprego observando apenas o mercado de trabalho é como tentar compreender o funcionamento de uma fábrica olhando apenas o galpão onde são estocadas as mercadorias produzidas.

Assimilar as mudanças estruturais na análise do mercado de trabalho é tarefa de elevada complexidade. Tendo em vista os elementos acima citados, é impossível fazê-lo ignorando a necessidade de um olhar macroeconômico; sem observar a dinâmica do padrão de acumulação vigente e como esse padrão se realiza nas diferentes áreas do globo; e sem assimilar o atual nível de progresso das forças produtivas (variações tecnoeconômicas).

Conclusão

A abordagem neoclássica permeia todas as dimensões do debate econômico atual, especialmente as relacionadas ao mercado de trabalho. Ancorados em uma formalização ligada ao equilíbrio Newtoniano constroem bases teóricas incapazes de explicar o mercado de trabalho, e sugerem soluções que apenas aprofundam as crises inerentes a dinâmica capitalista. Ao sugerirem que o equilíbrio do mercado de trabalho deriva da necessária igualdade entre a produtividade marginal do trabalho e utilidade marginal do salário (real), responsabilizam os trabalhadores pelo desemprego e os sindicatos e direitos trabalhistas pela redução da demanda agregada. O modelo neoclássico de análise do mercado de trabalho é incapaz de assimilar elementos históricos/estruturais na análise, tratam da tecnologia como uma variável exógena e ignoram a interação entre os mercados, mesmo tratando de uma mercadoria tão *sui generis* quanto a força de trabalho.

Para Keynes a economia é uma ciência social, diria até moral, rechaçando caráter tecnicista da visão ortodoxa. As políticas discricionárias são legítimas pois a completa

desregulamentação dos mercados, longe de ser eficiente tende a provocar profundas distorções, seja no aprofundamento da pobreza e desigualdade, ou na incapacidade de dar longevidade a acumulação de capital.

Bibliografia

- AMADEO, E. J.; ESTEVÃO, M. *A teoria econômica de desemprego*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- FERREIRA, A. N. *Desemprego e teoria macroeconômica*: Campinas: Texto para discussão, 2014
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do juro, da moeda e do emprego*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1982
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001
- SILVA, A. L. G. da. *Concorrência sobre condições oligopolísticas*. 2ª ed. Revista. São Paulo: IE (Unicamp), 2010;
- ZYLBERSTAJN, H; BALBINOTTO NETO, G. *As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego*. São Paulo: Est. Econ. V.29, N. 1, P 129 – 149. 1999

Mensuração da informalidade no Brasil: impactos das escolhas conceituais e metodológicas

Felipe Pateo

Ministério do Trabalho (MTb).
Universidade de Brasília – Departamento de Estudos Latino-americanos
E-mail: felipe.pateo@gmail.com

Mariana Almeida

Ministério do Trabalho (MTb).
E-mail: mariana.almeida88@gmail.com.

Vinícius Lobo

Ministério do Trabalho (MTb).
E-mail: viniciuslobo87@gmail.com

Augusto Albuquerque

Universidade de Brasília – Departamento de Economia
E-mail: avsma94@gmail.com

1. Introdução

O Observatório Nacional do Mercado de Trabalho (ONMT), do Ministério do Trabalho (MTb) tem como objetivo a produção e disseminação de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, para subsidiar os atores envolvidos na operacionalização das políticas públicas de emprego, trabalho e renda em nível local, regional e nacional.

Em linha com tal objetivo, através de uma parceria com a Universidade de Brasília (UnB), o ONMT lançou, em julho de 2015, o Painel de Monitoramento do Mercado de Trabalho¹. Trata-se de um Painel, que integra diferentes bases de dados e disponibiliza informações de maneira tempestiva em uma única aplicação, de fácil utilização, com a maior granularidade geográfica possível e para um conjunto selecionado de indicadores.

A primeira versão do projeto logrou integrar três bases de dados, oriundas de registros administrativos do MTb: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregos e Desempregados (CAGED) e Sistema de Registro de Empresas de Trabalho Temporário (SIRETT), e liberou duas ferramentas de consulta,

¹ Para acesso, ver: <mercadodetrabalho.mte.gov.br>.

uma sobre dinâmica da geração de empregos e outra sobre a dinâmica dos rendimentos dos assalariados.

Em uma nova versão, integrou-se ao banco de dados relacional os microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua (PNAC) e, até o presente momento, três novos eixos temáticos foram divulgados, um sobre desligamentos e rotatividade, outro sobre estrutura setorial do emprego e outro sobre informalidade.

A opção pelo tratamento da informalidade se deu por este ser um tema central entre as competências do MTb, não só através da inspeção do trabalho, mas também através das políticas públicas de fomento à geração de trabalho e renda financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com destaque para as políticas de acesso ao crédito e microcrédito.

O objetivo deste artigo é discutir a metodologia que está sendo utilizada pelo ONMT para o cálculo da taxa de informalidade e que está sendo divulgada, desde fevereiro de 2017, no Painel de Monitoramento do Mercado de Trabalho. Além dessa introdução, o texto está composto de quatro sessões, uma primeira, em que se faz um resgate do debate sobre o conceito de informalidade, uma segunda, em que se faz um breve apanhado histórico da mensuração da informalidade no país, uma terceira, em que se analisa o comportamento da informalidade no período recente e uma última em que se propõem algumas considerações finais.

2. Resgate do debate conceitual sobre informalidade

Em geral, a discussão conceitual a respeito da existência de setores informais da economia, ou da economia informal apresenta como marco fundador o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) a respeito da economia do Quênia (OIT, 1972). Se há um relativo consenso no que diz respeito ao pioneirismo neste estudo da utilização do conceito de informalidade associado, positivamente, à uma capacidade de absorção e ocupação da mão-de-obra excedente, é importante ressaltar que trata-se de um fenômeno social já identificado anteriormente.

Os teóricos do nacional desenvolvimentismo, como Celso Furtado, já vinham apontando desde os anos 1950, a existência, nas sociedades latino-americanas, de uma economia dual, caracterizada pela coexistência de um setor tradicional e um setor dinâmico/moderno. Inicialmente este setor de subsistência é localizado principalmente no meio rural, mas com as políticas de modernização produtiva e tentativas de desenvolvimento industrial se estabeleceu o que foi chamado de industrialização incompleta, com a consolidação de um excedente de trabalhadores no meio urbano. Essa característica é descrita por Furtado (1968) como resultado de uma industrialização sem formação de um mercado consumidor amplo de bens de consumo duráveis que permitisse ampliação da escala de produção e absorção de um maior número de trabalhadores.

Com um diagnóstico parecido, mas contrários a essa perspectiva dualista, um conjunto de autores como Marini (1973) buscaram contrapor a percepção dualista ao conceito de uma sociedade heterogênea articulada globalmente, em que a demanda por trabalho assalariado diminui estruturalmente em um contexto de integração dependente da América Latina ao mercado mundial.

Historicamente, a coexistência de diversas formas de organização da produção subordinadas ao setor moderno mundialmente articulado remonta ao próprio processo de conquista das Américas em que a utilização do trabalho escravo, da servidão e das formas tradicionais de reciprocidade indígena coexistiram com o trabalho assalariado, em geral restrito às elites brancas, européias ou criollas (Quijano, 2010).

Como mostra Theodoro (2006, p. 96), a abolição da escravidão não modifica estruturalmente esta situação:

Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não têm oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas nas cidades.

Se a coexistência de diversas formas de organizar a produção é uma marca peculiar da história econômica da América Latina, o processo legislativo, por outro lado, caracteriza-se pelo mimetismo em relação aos países considerados desenvolvidos. Dessa forma, as legislações construídas, como a CLT no Brasil, vão se dedicar a regulamentar e proteger socialmente a parcela minoritária da população incluída nas relações de trabalho assalariadas, relegando os demais trabalhadores à informalidade pela ausência de formas jurídicas adequadas.

Esta é uma das explicações do motivo da confusão conceitual entre informalidade e formas alternativas de organização da produção. Especialmente nos anos 1970 e 1980 muito autores associaram a informalidade a todos os setores não lucrativos da economia (Quijano, 1998). Tal associação desconsidera de um lado, a existência da informalidade como estratégia de redução de custos de empresas modernas e lucrativas (Quijano, 2005) e de outro lado a capacidade de consolidação de estratégias de reciprocidade como empresas solidárias (Tiriba, 2001).

Afastando-se da associação entre informalidade e estratégias de sobrevivência, como propõem Krein e Proni (2010, p. 25), evolui-se para uma visão de informalidade mais associada ao critério da regulação jurídica e de inclusão no sistema de proteção social. Mas há de se preocupar com outro risco aberto por essa vertente, o de *“reduzir o número de trabalhadores na informalidade simplesmente rebaixando o patamar de proteção”*.

Em outras palavras, adotando-se o critério de adequação às normas jurídicas incorre-se no risco de considerar formais situações de trabalho que estão efetivamente desprotegidas ou em desacordo, sendo necessário, portanto, para analisar a situação de informalidade, a análise de diferentes situações específicas, incluindo-se a preocupação com a camuflagem de relações de trabalho assalariadas através de relações comerciais e de mercado.

Essa posição é muito similar à proposta oficialmente pela OIT (2014, p.8):

o termo “ economia informal ” se refere a todas as atividades econômicas dos trabalhadores e unidades econômicas que - na lei ou na prática - não estão abrangidas ou estão insuficientemente cobertas por disposições formais. As suas atividades não estão incluídas na lei, o que significa que operam fora do âmbito formal da lei; ou não são abrangidas na prática, o que significa que - embora elas estejam a operar no âmbito formal da lei, a lei não lhes é aplicada ou não é assegurada.

Tendo como referência este debate conceitual acerca da informalidade, na próxima seção discute-se como este fenômeno vem sendo mensurado no Brasil.

3. Mensuração da informalidade no Brasil

Até o presente momento os estudos sobre informalidade no Brasil são baseados nas pesquisas amostrais ou no censo realizado pelo IBGE, em geral utilizando-se das categorias de posição na ocupação. Trata-se de escolha natural haja vista a impossibilidade de registros administrativos pela própria característica do fenômeno da informalidade.

As escolhas metodológicas refletem, em geral, o debate conceitual apresentado na seção anterior. Vasconcelos e Targino (2015, p.146), por exemplo, consideram como parte do setor informal *“uma diversidade de trabalhadores que enfrentam desvantagens e problemas vis-à-vis os trabalhadores formais, e que muitas vezes são privados de condições básicas ou mínimas de trabalho e proteção social”*. Dessa forma, assim como Leone (2010), entendem como formalizados os trabalhadores regidos pela CLT ou Estatutários, ficando como informais as demais categoriais incluindo empregadores e trabalhadores por conta própria.

Esta forma de cálculo é também a que vem sendo utilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em seus Boletins do Mercado de Trabalho (IPEA, 2016), seja por escolha metodológica ou por ausência ou dificuldades de acesso a estatísticas mais detalhadas a respeito dos trabalhadores por conta própria.

Como aponta Kon (2008, p. 6):

o conceito generalizado de trabalhador por Conta Própria no Brasil, pode incluir algumas categorias de trabalhadores que possuem características diferenciadas quanto ao grau de autonomia sobre a decisão do processo de trabalho, quanto ao objetivo de geração e apropriação de um excedente de produção, quanto à propriedade dos meios de produção (...) Este trabalhador autônomo é diferenciado do trabalhador assalariado sem carteira que atua na empresa sem contrato legalizado de trabalho, porém não de forma temporária

Esta heterogeneidade do trabalhador por conta própria e, em menor medida, do empregador representa um desafio para o cálculo das taxas de informalidade. Barbosa Filho e Moura (2012), frente à constatação de que os trabalhadores por conta própria não sejam necessariamente ilegais (especialmente após a criação do instituto do Microempreendedor Individual) optou, em um extremo oposto ao dos autores anteriormente mencionados, por excluí-los totalmente do cômputo da informalidade, restringindo-o a fração de empregados sem carteira em relação ao total de empregados.

A OIT (2002), por sua vez, propõe um modelo ideal de cálculo de informalidade a partir do cruzamento entre posição na ocupação ocupada pelo trabalhador e unidade de produção a que este trabalhador está vinculado. As opções hoje nos oferecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são as posições básicas de empregado, empregador, trabalhador por conta própria e trabalhador familiar auxiliar. Dentre as categorias sugeridas pela OIT, verifica-se que não está sendo divulgada pelo IBGE no momento, a posição na ocupação do trabalhador membro de cooperativas de produção. No que diz respeito aos tipos de unidades de produção ao que o trabalhador está vinculado a pesquisa incorpora a diferenciação entre empregado doméstico, empregado no setor público e empregado no setor privado.

Ficam de fora, portanto, possibilidades de análise do perfil dos trabalhadores por conta própria e empregadores baseados na informação de para quem estes prestam serviços regularmente. Idealmente seria importante também obter informações que permitissem caracterizar esse trabalho por conta própria como assalariamento disfarçado, como por exemplo a quantidade de clientes atendidos e a propriedade dos materiais utilizados na produção. De toda forma, é possível supor que o indivíduo que se encontre neste tipo de relação possa responder a pesquisa se identificando como assalariado sem carteira de trabalho assinada, caso se sinta desta forma em relação à empresa que o contrata de forma precária, não se identificando como trabalhador por conta própria.

Já para identificar os trabalhadores por conta própria e empregadores considerados formais, propõe-se utilizar como indicador a sua cobertura previdenciária. A hipótese aqui elencada é a de que os cidadãos nestas posições ocupacionais que contribuam para a previdência tem acesso a uma cobertura de benefícios sociais e a algum tipo de contratualização do seu trabalho, seja mediante abertura de CNPJ como Microempreendedor Individual ou outras formas de microempresa seja como trabalhador com cadastro de autônomo prestador de serviço.

Deve-se fazer uma ressalva, referente a esse critério da contribuição para a previdência, no que diz respeito ao setor específico da agricultura. Os trabalhadores por conta própria nesse setor são, via de regra, agricultores familiares que têm direito à aposentadoria como segurado especial. A contribuição para a previdência nesse caso ocorre quando da venda da produção pelo agricultor, estando a responsabilidade do recolhimento a cargo da empresa compradora. Com esse cenário, os agricultores tendem a se declarar como não contribuintes, mesmo nos casos em que a produção é vendida no mercado formal.

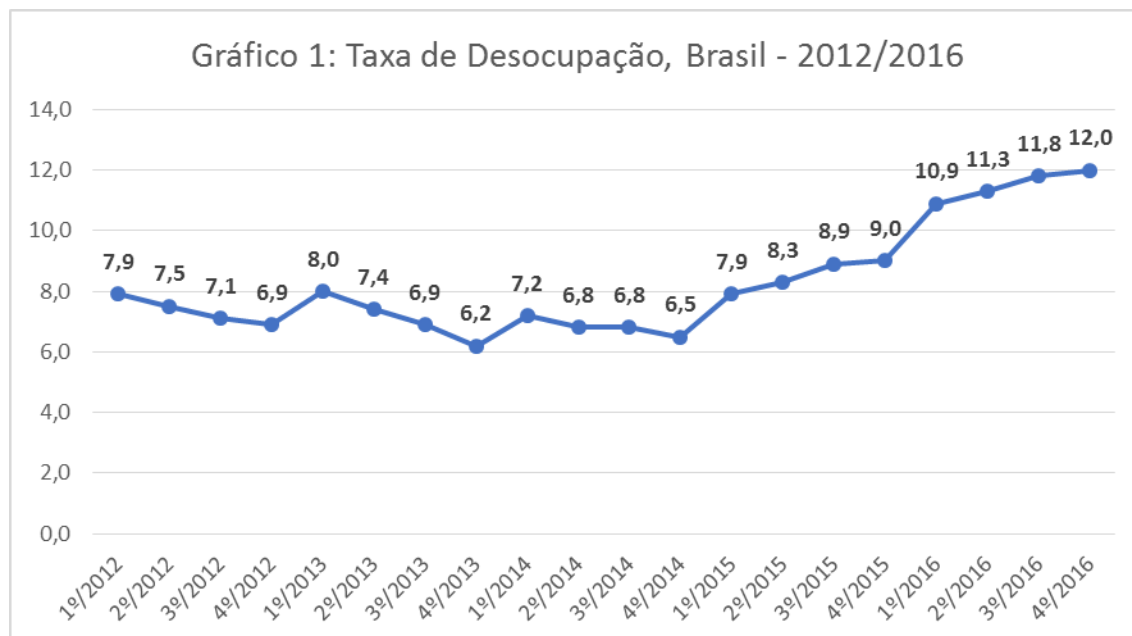
Além dos empregadores e trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência são considerados também informais todo o conjunto de trabalhadores familiares auxiliares, devido à própria ausência de remuneração do trabalho. No caso dos trabalhadores assalariados, entende-se que, no Brasil a carteira de trabalho assinada é o elemento determinante do atendimento às normas trabalhistas. Dessa forma, exceção feita aos funcionários públicos estatutários e militares, todos os assalariados sem carteira de trabalho assinada são considerados informais.

Desta forma, propõe-se uma taxa de informalidade de fácil método de cálculo e que permita o acompanhamento e monitoramento por parte dos gestores públicos locais, para os níveis de desagregação permitidos pela PNADC. Compõe-se, portanto, um indicador sintético, que engloba mudanças em diferentes realidades ocupacionais.

Para uma análise mais acurada faz-se importante entender também os deslocamentos internos entre a quantidade relativa de trabalhadores em cada posição na ocupação e os movimentos da formalização dos trabalhadores nas posições da ocupação mais relevantes, como o assalariamento privado e os trabalhadores por conta própria. Estes são os parâmetros disponibilizados hoje no Painel de Monitoramento do Mercado de Trabalho, do ONMT. Na seção seguinte apresenta-se uma análise da evolução da informalidade no país.

3. Análise do comportamento da informalidade no Brasil

Esta seção visa analisar a evolução dos principais indicadores do mercado de trabalho no Brasil, no período de 2012 a 2016, com destaque para o comportamento da informalidade. De acordo com os dados da PNADC, a taxa de desocupação no Brasil passou de 7,9% no primeiro trimestre de 2012, para 12% no quarto trimestre de 2016, o que representa um aumento de 4,1 p.p (Gráfico 1).



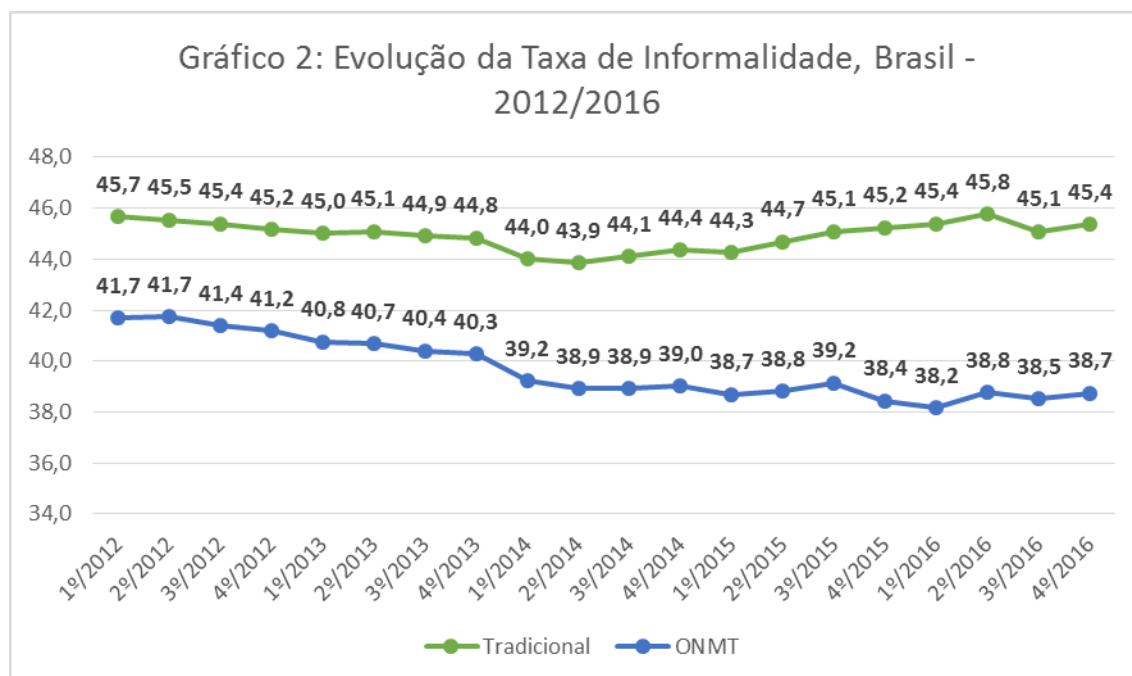
Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

Em relação à população ocupada, em termos absolutos, esta se manteve relativamente estável, passando de 90.306.000 no quarto trimestre de 2012 para 90.262.000 no quarto trimestre de 2016. Por posição na ocupação, observou-se que os trabalhadores empregados nos setores privado e público; os trabalhadores domésticos e os trabalhadores familiares tiveram uma variação negativa, contribuindo para a redução do total de ocupados no país. Em contrapartida, houve um aumento do número de trabalhadores militares e servidores estatutários, empregadores e trabalhadores por conta-própria. Em especial estes dois últimos grupos, contribuíram para que o total de ocupados se mantivesse relativamente estável no período (Tabela 1).

Tabela 1: Trabalhadores por posição na ocupação, Brasil - 2012/2016			
	4º/2012	4º/2016	Var. %
Total	90.306.223	90.262.108	-0,05%
Empregado no setor privado	45.877.349	44.522.058	-2,95%
Empregado no setor público	3.492.726	3.188.376	-8,71%
Militar e servidor estatutário	7.610.627	8.061.985	5,93%
Trabalhador doméstico	6.171.291	6.107.994	-1,03%
Empregador	3.674.955	4.145.667	12,81%
Conta-própria	20.614.951	22.128.861	7,34%
Trabalhador familiar auxiliar	2.864.324	2.107.167	-26,43%

Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

No que diz respeito à informalidade, o Gráfico 2 demonstra a diferença entre os indicadores alcançados pelos métodos tradicionalmente utilizados e o indicador proposto neste trabalho. Percebe-se que o indicador tradicional apresenta, no período estudado, uma tendência de queda e posterior retomada aos indicadores iniciais, enquanto o indicador aqui proposto apresenta tendência de queda e posterior estabilização a um nível inferior.



Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

Percebe-se que a desconexão das tendências das duas taxas apresenta-se a partir do segundo semestre de 2014, onde o cálculo tradicional apresenta uma tendência de crescimento da taxa de informalidade enquanto o cálculo aqui proposto apresenta um

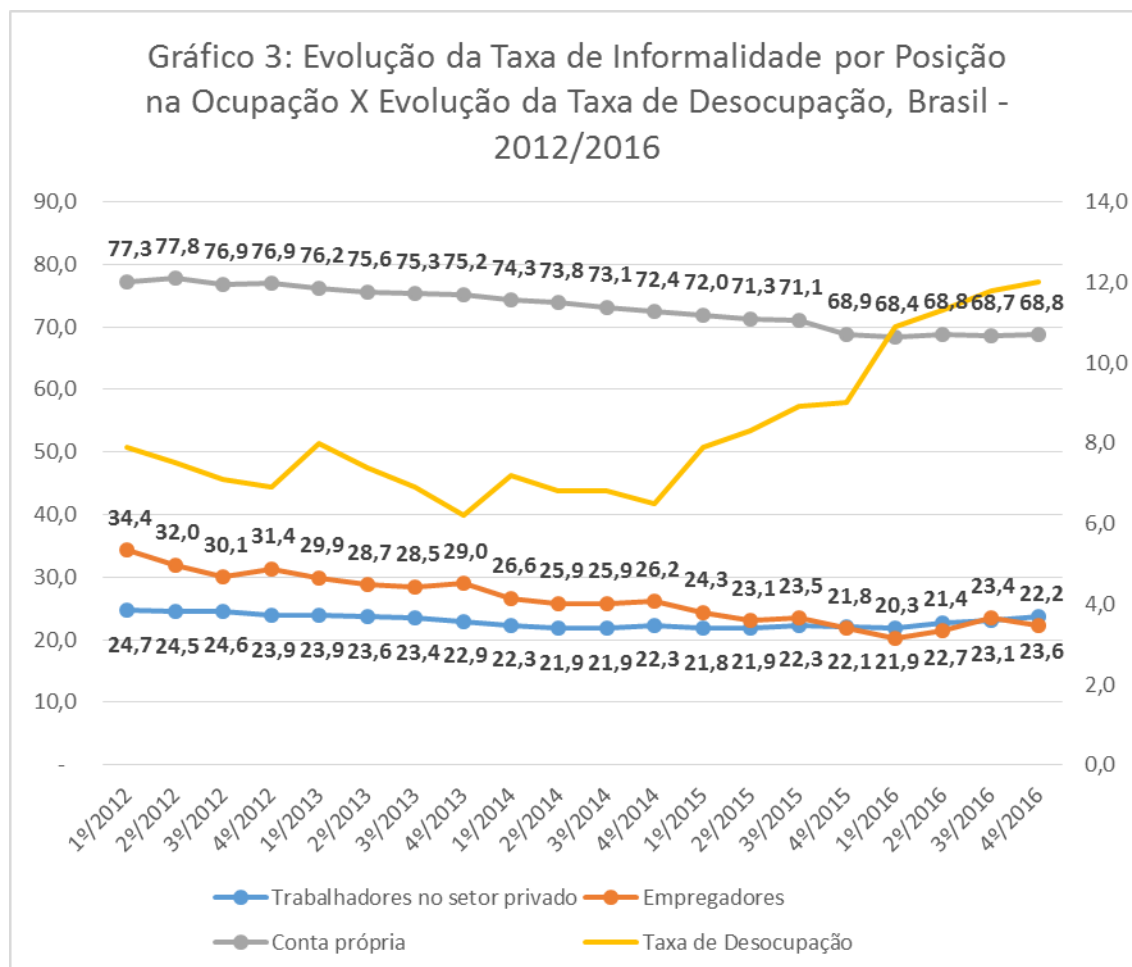
padrão de estabilização e posterior queda. É possível inferir que esta tendência relaciona-se também com o período de aumento do desemprego.

Para que possamos compreender melhor, desagregamos por sua posição na ocupação e situação de formalidade ao longo do período. Observa-se que houve uma redução em todas as categorias de trabalhadores informais. Já entre os formais, houve aumento especialmente para as categorias de empregadores e trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência.

Tabela 2: População ocupada por posição na ocupação e situação de formalidade			
Trabalhadores informais			
	4º/2012	4º/2016	Var.%
Total	37.188.725	34.961.924	-6,0%
Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada	10.970.344	10.516.684	-4,1%
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	4.239.617	4.162.003	-1,8%
Empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada	2.106.382	2.041.710	-3,1%
Empregador que não contribui para a previdência	1.152.769	919.610	-20,2%
Conta-própria que não contribui para a previdência	15.855.290	15.214.750	-4,0%
Trabalhador familiar auxiliar	2.864.324	2.107.167	-26,4%
Trabalhadores formais			
	4º/2012	4º/2016	Var.%
Total	53.117.498	55.300.184	4,1%
Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada	34.907.005	34.005.374	-2,6%
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	1.931.674	1.945.991	0,7%
Empregado no setor público com carteira de trabalho assinada	1.386.344	1.146.666	-17,3%
Militar e servidor estatutário	7.610.627	8.061.985	5,9%
Empregador que contribui para a previdência	2.522.186	3.226.057	27,9%
Conta-própria que contribui para a previdência	4.759.661	6.914.111	45,3%

Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

Se por um lado, em termos absolutos, observou-se aumento apenas para a categoria de empregadores e trabalhadores por conta-própria. Por outro lado, nestas categorias, a informalidade diminuiu, conforme Gráfico 3.



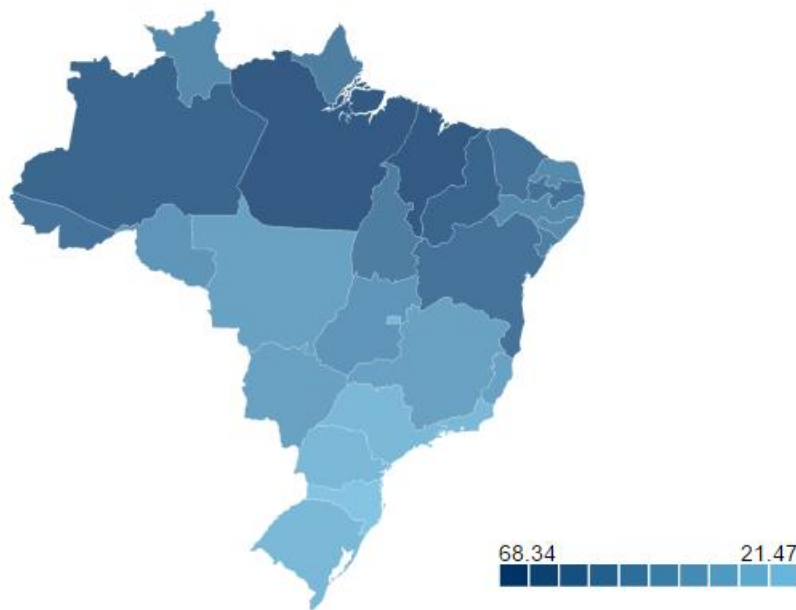
Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

Desta forma, pode-se propor que o aumento do desemprego leva alguns trabalhadores que estavam empregados no setor privado para o trabalho por conta própria, com uma tendência ao trabalho por conta própria com contribuição previdenciária. Este formato de ocupação acaba por instituir-se como alternativa de manutenção de certo grau de proteção social em período de crise econômica (a partir de meados de 2014).

Propomos neste artigo que a informalidade no mercado de trabalho brasileiro tem suas raízes no seu próprio processo de formação sócio-histórica, portanto não é possível direcionar corretamente as políticas públicas sem levar em conta as diferenças setoriais, de gênero, raça/etnia e territoriais.

Iniciando por esta última, o mapa abaixo demonstra a grande disparidade regional, com as maiores taxas de informalidade localizadas na região Norte (acima de 60%) e as menores na região Sul (abaixo de 30%).

Figura 1: Taxa de informalidade por Unidade da Federação, Brasil, 4º trimestre de 2016



Fonte: PNADC, IBGE. Painel de Monitoramento do Mercado de Trabalho.

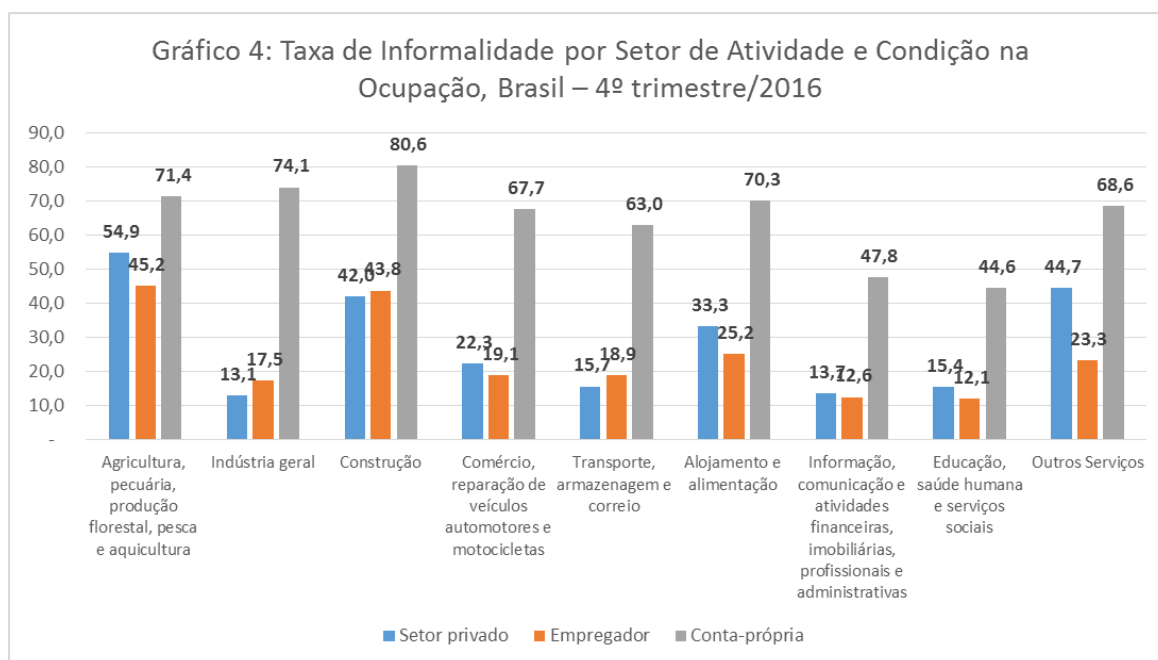
Ao desagregarmos a taxa de informalidade por sexo observa-se que para todas as posições na ocupação ela é inferior para mulheres (Tabela 4). A menor diferença no valor total deve ser explicada pela maior presença das mulheres como trabalhadores auxiliares e no trabalho doméstico sem carteira de trabalho assinada, mostrando-se uma realidade difusa. Já no que se refere ao diferencial por raça/cor, o indicador em análise reflete a herança colonial abordada anteriormente, sendo consistentemente superior para pretos e pardos.

Tabela 3: Informalidade por Sexo e Raça/Cor, Brasil – 4º trimestre/2016

Variável:		Empregados no setor privado	Empregadores	Conta-própria	Total
Sexo	Homem	26,37	23,98	69,66	39,1
	Mulher	19,13	17,83	66,91	38,1
Raça/Cor	Branca	18,89	16,69	56,58	30,1
	Preta	23,31	33,47	76,91	40,1
	Parda	28,75	33,84	78,74	46,1
Total		23,62	22,18	68,76	38,7

Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

No caso da divisão por setores é possível perceber uma grande concentração da informalidade em um dos setores mais relevantes da economia brasileira, o da construção civil, seguido pelos setores de agricultura, e serviços de alojamento e alimentação, estando na outra ponta a indústria e o setor de serviços sociais, com alto grau de formalização. Ressalta-se que os indicadores de conta própria para agricultura devem ser relativizados pela existência do regime especial da previdência.



Fonte: PNADC, IBGE. Elaboração própria.

4. Considerações Finais

A informalidade é um traço marcante na estrutura do mercado de trabalho brasileiro, cujas origens remontam ao período colonial. Atualmente, observa-se no Brasil uma economia informal caracterizada pela heterogeneidade, o que, aliada à

ausência de dados estatísticos sobre determinados segmentos, faz com que as análises sobre o mercado de trabalho sejam incompletas. É nesse contexto, que o ONMT adotou um novo indicador para monitorar a informalidade, considerando não apenas a variável de posição na ocupação, mas agregando a informação sobre contribuição previdenciária.

Conclui-se que o método aqui proposto leva a uma taxa de informalidade estável, em relação ao crescimento da informalidade medido pelo método tradicional, que considera como informais todos os trabalhadores por conta própria. Essa estabilidade do índice de informalidade deve-se especialmente ao aumento da contribuição para a previdência social dos trabalhadores por conta própria e empregadores.

Nesse contexto sugere-se ao governo implementar políticas ativas que possibilitem a elevação da qualidade da inserção deste público no mundo do trabalho, como, por exemplo, políticas de acesso ao crédito, de incentivo à formalização e a qualificação, seja no formato do microempreendedor individual ou da economia solidária.

Cabe ressaltar que, para que se possa ter políticas públicas mais focalizadas, seria importante conhecer melhor os trabalhadores por conta própria, especialmente aqueles que se encontram na informalidade. Contudo, as principais pesquisas amostrais disponíveis atualmente ainda não trazem informações mais detalhadas sobre este público.

5. Bibliografia

BARBOSA filho, F.H e MOURA, R.L. Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor In Pesquisa e planejamento econômico, ppe v.45 nº1, abril de 2015

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina, 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

KON, A. A distribuição do trabalho informal no Brasil em uma perspectiva de gênero. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais/ABEP, Caxambú/MG, 2008. Disponível em:
<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_983.pdf>.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Série Trabalho Decente no Brasil – OIT, Brasília, v. 1, p. 1-39, 2010 (Documento, n. 4).

IPEA. Análise do Mercado de Trabalho in IPEA. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise n 61. Ano 22, outubro de 2016

LEONE, E.T. O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal. Escritório da OIT no Brasil (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.3). Brasília, 2010.

MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia. México: Ediciones Era, 1973.

OIT, Employment, income and equality: a strategy for increasing employment in Kenya, Geneve, OIT, 1972.

OIT 2002 Decent Work and the Informal Economy - Report VI, apresentado para Discussão Geral na Conferência Internacional do Trabalho 2002.

OIT, Transição da economia informal para a economia formal. Conferência Internacional do Trabalho, 103º Sessão, 2014

QUÍJANO, Anibal. La economía popular y sus caminos em America Latina, Mosca Azul Editores, 1998.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad Del poder, eurocentrismo y América Latina In: Lander, Edgardo. (Comp.) La colonialidad Del saber: eurocentrismo y ciências sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2000.

QUIJANO, Anibal A. Sistemas alternativos de produção In: SANTOS, B. **Produzir para viver:** os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 81-127.

THEODORO, M. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, L.(org) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

TIRIBA, L. **Economia popular e cultura do trabalho:** pedagogia(s) da produção associada. Ijuí: Unijuí, 2001.

VASCONCELOS, E. e TARGINO, I. *Revista da ABET*, v. 14, n. 1, Janeiro a Junho de 2015. 141. **A INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: 1993 –. 2013**

INEFETIVIDADE DOS TERMOS DE AJUSTE DE CONDUTA FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

ILAN FONSECA DE SOUZA

Universidade Católica de Brasília
Email: ilan.fonseca@gmail.com

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar, através de dados empíricos, como a utilização dos termos de ajuste de conduta (TAC) pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), nos moldes atuais, influencia comportamentos delitivos na seara laboral. A pesquisa, fruto de dissertação de mestrado, utiliza-se de categorias e métodos de análise da sociologia do Direito.

A utilização do termo de ajuste de conduta sem coerção viola, de forma peculiar, o sistema jurídico trabalhista que tem, em seu código genético, a finalidade de proteção do trabalhador hipossuficiente. Isto é agravado pelo fato de a principal causa para o cometimento das infrações trabalhistas constituir-se no interesse empresarial em economizar recursos (LANGILLE, 2005, p. 11). Com efeito, instrumentos estatais que não imponham sanções pecuniárias terão pouca eficácia estratégica, uma vez que o cerne da evasão às leis trabalhistas é o aspecto econômico.

O tema se mostra relevante porquanto o *modus operandi* do MPT consiste na priorização do TAC, sob o argumento de sua maior efetividade. Nas últimas décadas, o MPT adotou a política pública consubstanciada no uso sistemático do TAC (FILGUEIRAS, 2012, 2013; SOUZA, 2014; ARTUR, 2016). Pesquisas demonstram que o TAC convencional, ordinariamente celebrado, contém poucas cláusulas, abrangendo os aspectos mais básicos da legislação e com multas de baixo valor (FILGUEIRAS, 2012; SOUZA, 2013, 2014; RIBEIRO JR.; FILGUEIRAS, 2015).

Nossa pesquisa escrutinou todos os termos de ajuste de conduta firmados no ano de 2013, pelo Ministério Público do Trabalho no Estado de São Paulo, abrangendo duas grandes procuradorias regionais do trabalho (2ª região, com sede em São Paulo, e 15ª região, com sede em Campinas). Como se trata de uma amostra recente, evidencia o retrato mais atualizado do perfil do Ministério Público do Trabalho.

1.1 PRIORIZAÇÃO DO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA PELO MPT.

Com a finalidade de enfrentar as violações às normas trabalhistas, o Ministério Público do Trabalho empregou uma forma de atuação extremamente homogênea em suas atividades, privilegiando os termos de ajuste de conduta, em detrimento da judicialização dos conflitos. O comportamento hegemônico do MPT, no sentido de priorizar o TAC e deixar a ACP de lado, foi identificado por Filgueiras (2012, p. 109), que traçou um panorama comparativo, relativo ao período que vai de 1997 a 2003. Atualizamos estes indicadores do referido autor, conforme tabela abaixo, através de consulta ao documento “MP, um retrato” (CNMP).

Quadro comparativo.

	1997	1999	2000	2001	2003	2009 ¹	2011	2012	2013	2014	2015
ACP	418	690	864	629	628	575	-	-	2625	2790	2566
TAC	1080	2392	3612	4980	5823	4072		10284	12172	11746	9947
TACxACP	2,6	3,5	4,2	8,0	9,3	7,0			4,6	4,2	3,8
Procuradores		470			453	606	726	752	735	757	782
TACxProcurador		5,1			12,8	6,7		13,6	16,6	15,5	12,7
ACPxProcurador		1,5			1,3	0,9		-	3,5	3,6	3,2

Fonte: Elaboração própria, Filgueiras (2012), CNMP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016) e ANPT (2009).

Como se observa, o número absoluto de TACs passou de 1080 em 1997 para 9947 ajustes em 2015 (aumento de 821%). No ano de início da contagem (1997) foram propostas 418 ações civis públicas, passando para 2.566 ACPs no ano passado (evolução de 613%). A quantidade de TACs em relação à quantidade de procuradores iniciou-se com uma proporção de 5,1 ajustes por membro, em 1999, passando para uma relação de 16,6 ajustes por membro, em 2013, e finalizando em 12,7 ajustes por membro, em 2015 (incremento de 149%). Como a

¹ Entre início de 2009 e abril de 2010 (FILGUEIRAS, 2012, p. 250).

carreira teve uma alteração na quantidade de procuradores, evoluindo de um total de 470 membros em 1999, para 782 membros em 2015 (acréscimo de 60%), o aumento do quantitativo de TACs por membro foi muito superior ao aumento observado entre os agentes públicos. O quantitativo de TACs em relação às ações civis públicas sempre foi maior em qualquer ano pesquisado, iniciando-se com uma proporção de 2,6 ajustes por ACP em 1997, passando para 7 ajustes por ACP em 2009, e chegando em 2015 a 3,8 acordos por ação coletiva (aumento de 46% em 18 anos). A relação entre ações civis públicas por procurador passou de 1,5 ACP por membro em 1999, reduzindo-se para 0,9 ação/membro em 2009, e subindo para 3,2 ação por procurador em 2015 (aumento de 113% em 16 anos), significando dizer que o procurador médio propõe, hoje em dia, aproximadamente, uma ação civil pública a cada quatro meses.²

A despeito da quantidade de ações civis públicas ter aumentado proporcionalmente em relação ao número de membros, verifica-se que a judicialização nunca foi priorizada, sendo o TAC o instrumento amplamente privilegiado em qualquer época.

1.2 OS TACS FIRMADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO NO ANO DE 2013.

A partir de agora, serão analisados os dados coletados nas procuradorias regionais do trabalho da 2ª região (sediada em São Paulo) e da 15ª região (sediada em Campinas). Os inquéritos a que se referem estes ajustes foram firmados entre os anos de 1999 e 2013. Em 2013, segundo dados do CNMP (2014), o MPT de todo o Brasil celebrou 12.172 termos de ajuste de conduta; como pesquisamos um total de 1.814 TACs firmados no referido ano, nossa amostra corresponde a aproximadamente 15% dentro deste universo.

1.3 DADOS COLHIDOS. PROCURADORIAS DE SÃO PAULO E CAMPINAS

A amostra envolveu a pesquisa efetiva de 1.185 termos de ajuste celebrados em Campinas, e 547 acordos, em São Paulo, totalizando 1.732 ajustes, uma vez que, dentre o total indicado pelo sistema do MPT, 79 ajustes não puderam ser pesquisados em Campinas, e 3

² Segundo CNJ (2016, p. 75), um magistrado da Justiça do Trabalho julgou, em 2015, em média, 1227 processos, entre ações de conhecimento e de execução.

ajustes estavam indisponíveis em São Paulo, pois o procedimento estava sob sigilo, ou o TAC não havia sido lançado no sistema.

Em linhas gerais, constatamos um alto índice de descumprimento dos termos de ajuste (próximo a 60%); brevidade na celebração dos compromissos extrajudiciais (não superior a um ano); ausência de punições imediatas (indenização por dano moral coletivo) para a quase totalidade dos TACs; a não cobrança das multas (superior a 50%) diante das violações ao TAC; falta de fiscalização dos acordos extrajudiciais (cerca de 40%); pequeno quantitativo de cláusulas previstas nos TACs (até 3 cláusulas em mais da metade dos casos); uma quantidade significativa de TACs com previsão de prazos para cumprimento da lei (24%); baixos valores das multas; fiscalização majoritária dos ajustes de conduta empreendida pelo Ministério do Trabalho; e um caráter superficial das fiscalizações realizadas por auditores-fiscais do trabalho.

1.3.1 Brevidade com que os termos de ajuste de conduta são firmados

Em Campinas, 640 ajustes foram firmados com menos de um ano (instauração em 2012 e celebração em 2013), o que correspondeu a 50% do total, e, em São Paulo, 185 ajustes foram firmados com menos de um ano, o que correspondeu a 33% do total (média de 41,5%). O que pode sugerir a rapidez com que os termos de ajuste de conduta são firmados pelo MPT é a constatação – abaixo – de que a quase totalidade deles não implica em perdas pecuniárias para os compromissários.

1.3.2 Índice de retenção

O percentual de inquéritos que são prorrogados, sem um desfecho, foi por nós intitulado de taxa de retenção. Filgueiras (2012, p. 258), em pesquisa anterior, constatou que em 17% dos casos analisados os procedimentos permaneciam retidos, sem que fosse assinado TAC ou ajuizada ACP. Em São Paulo, dentre 3.342 procedimentos instaurados, foram ajuizadas 107 ações, formalizados 550 ajustes de conduta, e arquivadas 1874 denúncias, gerando um resíduo de 811 inquéritos procrastinados, e uma taxa de retenção de 24%. Em Campinas, dentre 4.186 investigações instauradas, foram ajuizadas 291 ações, formalizados

1.264 ajustes, e arquivadas 1.324 denúncias, gerando uma diferença de 1.307 inquéritos prorrogados, ensejando uma taxa de retenção de 32%.

1.3.3 Pequena quantidade de cláusulas

Os TACs firmados em Campinas em 2013 possuíam em média 5,62 cláusulas, enquanto os TACs firmados em São Paulo, no mesmo período, possuíam em média 4,65 cláusulas. Em Campinas, contendo até 5 cláusulas, foram 821 ajustes; até 3 cláusulas, foram 654 ajustes; e até 2 cláusulas, foram 489 ajustes (respectivamente, 69%, 55% e 41%). Contendo apenas uma cláusula, foram 277 ajustes, ou cerca de 23% do total. Mais da metade dos TACs verificados continham, portanto, apenas três obrigações trabalhistas. Em São Paulo, contendo até 5 cláusulas, foram 416 ajustes (76%); até 3 cláusulas foram 325 ajustes (59%); até 2 cláusulas, foram 230 ajustes (42%); e contendo apenas um preceito, foram 96 ajustes (17%).

1.3.4 Principais cláusulas são repetições da lei

É sabido que o MPT deve buscar a elevação dos direitos trabalhistas fundamentais, numa interpretação sistemática da Constituição, e não apenas a manutenção do *status quo* normativo (BRITTO PEREIRA, 2016, p. 60). Apesar desta finalidade institucional, apenas cerca de oitenta TACs continham cláusulas que não eram repetição do quanto já previsto na legislação trabalhista (5% de tudo).

1.3.5 Valores pouco aversivos das multas

O valor médio das cominações estipuladas em Campinas foi de R\$ 11.052,19; em São Paulo, o valor médio das multas previstas foi de R\$ 10.740,36.

Em Campinas, com valores inferiores a 10 mil reais, houve um total de 986 termos de ajuste (78%); com valores inferiores a 5 mil reais, foram 765 TACs (cerca de 60% de todos os ajustes), e com valores inferiores a 1 mil reais foram 351 ajustes (27%).

Em São Paulo, com valor igual ou inferior a 10 mil reais, houve um total de 438 ajustes (79%), com valores inferiores a 5 mil reais, foram 331 ajustes (60%), e com valores iguais ou inferiores a mil reais foram 88 ajustes (16%).

1.3.6 Ausência de indenização do dano moral coletivo nos termos de ajuste

Em Campinas, dentre 1.185 ajustes analisados, em apenas 46 ocorrências houve previsão de indenização social, o que correspondeu a 3% de todos os termos pesquisados. Em São Paulo, dentre 547 ajustes pesquisados, em apenas 19 deles houve previsão de indenização social, o que correspondeu também a 3% do total. A pesquisa não avançou a fim de identificar se houve pagamento efetivo de tais indenizações.

Em Campinas, o maior pagamento de dano moral coletivo foi no montante de 300 mil reais, e o menor foi de R\$ 500,00, enquanto o maior valor de indenização social encontrado em São Paulo foi no montante de R\$ 3.000.000,00. Mesmo diante de ilícitos graves, como acidentes de trabalho fatais, não era usual a imposição de perdas pecuniárias imediatas.

1.3.7 Concessão de prazos

Na Procuradoria de Campinas, no ano de 2013, um total de 249 ajustes previa algum tipo de prazo (21%). Em 30 TACs, o prazo concedido foi superior a um ano. Em apenas 40 ajustes houve a fixação de prazo inferior a trinta dias para que o investigado se ajustasse aos ditames legais. Cerca de 180 ajustes tinham prazos com duração superior a trinta dias e inferior a um ano. O maior prazo concedido foi de 1.095 dias, no Inquérito civil de nº. 1761.2012.

Em São Paulo, neste ano, um total de 152 ajustes previa algum tipo de prazo (27%). Em 30 termos de ajuste, o prazo concedido foi superior a um ano. Os maiores prazos concedidos, superiores à média, foram fixados em 1.800 dias (5 anos) nos inquéritos civis relativos à contratação de pessoas com deficiência. A regra, porém, em São Paulo e Campinas, era que os ajustes não previam qualquer tipo de prazo para adequação à lei.

1.3.8 Fiscalização insuficiente dos termos de ajuste de conduta

No que tange à fiscalização dos termos de ajuste de conduta, verificou-se em Campinas que um total de 675 TACs foram fiscalizados, o que representou cerca de 57% de todos aqueles que foram pesquisados, ou seja, mais da metade. Em São Paulo, dentre 547 ajustes, houve fiscalização em 348 deles, o que representou 63% de todos aqueles que foram pesquisados. Considerando que seria razoável esperar-se a fiscalização de todos os ajustes após a respectiva celebração, as taxas encontradas de compromissos sem monitoramento (37% e 43%) podem ser consideradas elevadas.

1.3.9 Alto índice de descumprimento dos ajustes

Dentre 675 ajustes fiscalizados em Campinas, 397 TACs foram violados em 2013 (59% de inefetividade), enquanto, em São Paulo, dentre 348 ajustes fiscalizados, 200 TACs foram violados, no mesmo ano (58% de inefetividade).

Em sentido contrário, implica dizer que somente 41% dos TACs firmados na Procuradoria de Campinas no ano de 2013 foram respeitados (278), e 42% dos ajustes firmados na Procuradoria de São Paulo, no mesmo ano, foram corretamente observados (148), representando uma baixa taxa de efetividade da atuação extrajudicial.

Verifica-se, desta maneira, que mais da metade de uma amostra que representa 15% dos termos de ajustes de conduta firmados no Brasil em 2013 foi transgredida, significando que o instrumento prioritário de atuação do Ministério Público do Trabalho não tem conseguido implementar suficientemente a legislação trabalhista.

Se confrontado este índice com o total de TACs firmados (fiscalizados ou não), verifica-se que apenas 23% dos ajustes foram respeitados em Campinas, uma vez que 397 foram violados, dentre um universo de 1185 ajustes, e os demais sequer foram monitorados (658). Em São Paulo, apenas 27% de todos os ajustes (fiscalizados ou não) foram respeitados (148 foram cumpridos, 199 não foram monitorados, dentre 547 TACs ao todo). Assim, em média, apenas 25% de todos os compromissos extrajudiciais celebrados pelo Ministério Público do Trabalho são comprovadamente efetivos.

Sob outra perspectiva, cerca de 75% de todos os compromissos ministeriais (envolvendo as Procuradorias de Campinas e São Paulo) ou não são cumpridos ou não são fiscalizados.

1.3.10 Baixa execução

Em Campinas, para um total de 397 violações ao ajuste, houve um total de 254 cobranças de multas, o que significou um percentual de 64% de correlação. Com efeito, a maioria dos TACs violados em Campinas foram objeto de cobrança das multas.

Quanto a este indicador, a diferença entre o comportamento do Ministério Público do Trabalho de Campinas e de São Paulo foi grande. Em São Paulo, para um total de 200 transgressões aos ajustes, houve um total de 66 cobranças de multas, representando um percentual de apenas 33%.

Em média, no Estado de São Paulo, envolvendo as procuradorias da 2ª e 15ª região, o índice de cobrança das multas foi de 48,5%, ou seja, menos da metade das multas foi objeto de cobrança, ainda que provado o descumprimento do ajuste, procedimento este autorizado pelo Enunciado de nº 11 da Câmara de Coordenação e Revisão do MPT.

CONCLUSÃO.

Pela amostra por nós colhida, e pelas pesquisas pretéritas, um empregador que contrarie gravemente a legislação trabalhista, e que se defronte com a atuação do Ministério Público do Trabalho, provavelmente não será acionado na Justiça do Trabalho (5% de chance, em média). Se a investigação não for arquivada por falta de provas ou de interesse público (43,5% dos casos) nem for prorrogada (28% das hipóteses), a empresa, tendencialmente, irá assinar um termo ajuste de conduta (23%), em breve espaço de tempo (no máximo, um ano). Este compromisso, possivelmente, irá conter poucas cláusulas (no máximo três, em 57% dos casos), outorgando-se, em 24% das hipóteses, um prazo para adequação da conduta do infrator. Para assinatura deste termo, o infrator nada terá que dispende a título de indenização social (97% dos ajustes não contemplam punição imediata). As multas previstas em abstrato não terão valores superiores a R\$ 11.000,00, sendo que as chances deste compromisso não ser fiscalizado beiram a 40%. Se houver fiscalização, será feita de forma superficial pela Inspeção do Trabalho. O compromissário, provavelmente, irá violar o ajuste (em pelo menos 58,5% dos casos), mas este descumprimento não ensejará cobrança de multas na maior parte das vezes (51,5%). Se houver cobrança, a chance de redução dos valores não é desprezível.

Este é o panorama da regulação do trabalho por parte do Ministério Público do Trabalho no Brasil encontrado em 2013, em São Paulo: o descumprimento de normas trabalhistas não gerou sanções, nem para a assinatura do ajuste (97% dos ajustes), nem por sua violação (51,5% de multas não foram cobradas); quase 60% dos termos de ajuste de conduta foram desrespeitados.³

Consoante Filgueiras (2012), este comportamento conciliador não impacta somente no ambiente empresarial, mas também em outros órgãos, como a Justiça do Trabalho, que tende a imaginar que a postura conciliadora é uma regra que, se não observada, implica injustiça ou desigualdade para com a empresa que se defende no Poder Judiciário. Isto acaba por prejudicar, ainda, posturas destoantes de procuradores que tem por hábito exigir indenizações em TACs ou ingressar diretamente com ações, porque desacredita a palavra destes, uma vez que as empresas tendem a enxergar nas promessas uma bravata (FILGUEIRAS, 2012).

O TAC, enquanto instrumento de atuação estatal, cai em descrédito por dois motivos: primeiro por não contemplar punições imediatas e, depois, por não ter suas multas – pouco aversivas – cobradas em caso de descumprimento. Esta dinâmica conciliatória somente reforça a convicção das empresas, no sentido da redução da expectativa de perdas financeiras, tornando-a confiante para novos ilícitos.

Em síntese, são efeitos deletérios dos TACs por nós pesquisados: a) subtração dos direitos coletivos dos trabalhadores, ao renunciar indenizações sociais, b) renúncia ou suspensão da aplicabilidade de direitos trabalhistas individuais, c) efeito antipedagógico para outros empregadores, d) diminuição da credibilidade da instituição como órgão de responsabilização jurídica, e) incremento da reincidência dos investigados, que testarão novos limites da ação do Estado, f) influência negativa para comportamentos destoantes no plano interno do MPT, e para posturas alternativas da Justiça do Trabalho e da Inspeção do Trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

³ O estudo de Filgueiras (2012, p. 315), identificou que, dentre 517 ajustes, apenas 2,5% das hipóteses contemplava perda pecuniária, índice muito semelhante ao nosso (3%). Nenhum dos ajustes violados, na pesquisa do autor, foi executado para cobrança de multas.

AGUIAR, Júlio César de. O direito como sistema de contingências sociais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 37, n. 2, p. 164-169, jul./dez. 2013.

ARAÚJO, Adriane Reis de; CASAGRANDE, Cássio Luís; PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ações Cíveis Públicas no TST: atuação do Ministério Público do Trabalho e dos sindicatos em perspectiva comparada. **Revista Cedes**, Rio de Janeiro, Escola Superior do Ministério Público da União Centro de Estudos Direito e Sociedade/IUPERJ, n. 6, dez. 2006.

ARTUR, Karen. Ministério Público do Trabalho: construção institucional e formação da agenda. Dossiê: Para “além do ativismo judicial” e da “judicialização da política”. **Mediações**, LONDRINA, v. 21, n. 1, p. 167-198, jul./dez. 2016.

BALTAR, Paulo; MORETTO, Amilton; KREIN, José Dari. O emprego formal no Brasil: início do século XXI. In: KREIN, José Dari, BIAVASCHI, Magda Barros, ZANELLA, Eduardo Benedito de Oliveira (orgs.). **As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2006.

BRITTO PEREIRA, Ricardo José Macedo. **Ação civil pública no processo do trabalho**, 2ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

CARDOSO, A. M. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____; LAGE, Telma. **As normas e os fatos**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARELLI, Rodrigo. O Ministério Público do Trabalho na proteção do direito do trabalho. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (Org.). **Caderno CRH: Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA**. n. 1 (1987), Salvador, UFBA, v. 24, 2011, p. 57-67. Salvador, v. 24, n. 1, 2011.

_____.; CASAGRANDE, Cassio; PÉRISSÉ, Paulo Guilherme Santos. **Ministério Público do Trabalho e Tutela Judicial Coletiva**. In: CARELLI, Rodrigo de Lacerda (org.). Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União: 2007. 112 p. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/cadernos/cadernos%206%20-%20acaocivilmp.pdf>>. Acesso em: 8 maio. 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Manifestações ideológicas de autoritarismo brasileiro**. ROCHA, André, organizador. Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013 (Escritos de Marilena Chauí).

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público: Um retrato**. Volume 3, dados 2013, Ano 2014.

_____. **Ministério Público: Um retrato**, volume 2, dados 2012, Ano 2013.

_____. **Ministério Público: Um retrato**, volume 4, dados 2014, Ano 2015.

_____. **Ministério Público: Um retrato**, volume 5, dados 2015, Ano 2016.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Resolução nº 69, de 12 de dezembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.mpt.gov.br/camaraArquivos/resolucoesCSMPT/resolu69.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2007.

COSTA, Márcia da Silva. O sistema de relações do trabalho no Brasil. 2003. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59.

FILGUEIRAS, Vitor. **Estado e Direito do Trabalho no Brasil: Regulação do Emprego entre 1988 e 2008**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, Setembro, 2012.

_____. **Padrão de atuação da fiscalização do trabalho no Brasil: mudanças e reações**. 2014. Disponível em: <<http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br/2014/03/padrao-de-atuacao-da-fiscalizacao-do.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros. As instituições públicas e o processo de flexibilização das relações de trabalho no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31. 2007. Campinas. **Anais...** Campinas, set. 2007. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2871&Itemid=231>. Acesso em: 28 abr. 2016.

LANGILLE, Brian. **What is international labour law for?** International Institute for Labour Studies Geneva Genebra, Março, 2005 Disponível em <http://www.crimt.org/Publications/IILS_Report_2005.pdf> acesso em 27.10.2016.

MANDL, Alexandre Tortorela. **A constitucionalidade das greves de ocupações de fábricas.** Coleção Textos Jurídicos. v. 1. Sumaré: Edições CEMOP, 2013.

MENDES, Marcus Barberino. **Justiça do Trabalho e mercado de trabalho:** trajetória e interação judiciário e a regulação do trabalho no Brasil. Campinas: UNICAMP, 2007.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SADEK, Maria Teresa. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e Cidadania no Brasil.** São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, 2000.

SOUZA, Ilan Fonseca de. Ações civis públicas: receptividade da Justiça do Trabalho no Amazonas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESTUDOS DO TRABALHO. **Anais.** 2015.

_____. Estratégias de enfrentamento às irregularidades trabalhistas no setor da construção civil: Ministério Público do Trabalho. In: FILGUEIRAS, Vitor A. (org.). **Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira.** Aracaju: J. Andrade, 2015.

As carreiras dos professores públicos de educação básica (2003-2015)

Julián Gindin

julian_gindin@hotmail.com

Universidade Federal Fluminense

presente trabalho trata da carreira dos professores do setor público de educação básica no período 2003-2015. Nestes anos, o governo federal foi ocupado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), partido com qual se identificam os dirigentes da confederação sindical docente¹. O governo federal emprega um setor muito pequeno de professores, mas tem um papel muito importante na regulação do trabalho dos professores assalariados –particularmente dos assalariados por estados e municípios, mas não só. O texto mostra como se expressou, em termos de regulação do trabalho, a ambiguidade política que caracterizou o período.

Os professores públicos de ensino básico são empregados fundamentalmente por estados e municípios. As suas carreiras são reguladas por uma combinação de legislação federal e legislação do seu estado ou município, de legislação geral para o funcionalismo público e específica para os professores. Consequentemente, o estudo da carreira docente não pode se concentrar apenas nos planos de carreira, que no âmbito de cada rede estabelecem as funções, determinam a carga horária e regulam as progressões.

Ao longo do século XX, o avanço do governo federal na educação básica não se deu por meio da administração direta de escolas e professores, mas pela legislação, o financiamento e o estímulo a determinadas políticas. Esse marco, atualmente, está dado pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996) e as leis de financiamento (atualmente, o FUNDEB).

É importante sublinhar que, na história do magistério no Brasil, uma das leis educacionais federais que teve mais impacto na carreira docente foi a lei 5692/71. Pode se pensar num

¹ Ver, sobre esta relação, Ferraz e Gindin (2014).

processo de meio prazo no qual avança o papel do governo federal, com governos de diferente signo político, sem que seja colocada na discussão a questão da administração do sistema educacional (que continua sendo responsabilidade dos estados e municípios, inclusive com o crescimento do papel destes últimos). Com efeito, o crescimento da quantidade de professores do setor público do ensino básico entre 2003 e 2015 foi liderado pelas redes municipais².

Uma das principais mudanças tem sido o avanço do governo federal, em diferentes frentes, seja por meio da definição no âmbito federal de algumas questões relativas à carreira docente seja pela proposta de assistência a estados e –particularmente- a municípios. Também no âmbito do governo federal se encontra a consolidação do IDEB como indicador nacional da qualidade educacional. Outras mudanças tem acontecido nos âmbitos das próprias redes, embora não podem ser entendidos isoladamente: o “achatamento” das escalas salariais, o avanço da avaliação de desempenho docente a partir de provas a alunos e do fluxo escolar (com prêmios econômicos associados), a tendência ao fim das habilitações e da formação em nível médio, e possivelmente, também, o aumento da carga horária semanal, a gestão compartilhada com organizações sociais (que acaba com o vínculo estatutário) e o estabelecimento de mais mecanismos de seleção (estes tres últimos elementos tem aparecido mas não está clara a sua extensão).

A (polêmica) nacionalização de algumas questões relativas à carreira docente e a lei de piso salarial nacional

O piso salarial nacional é uma típica demanda sindical, que tomou força na década de 1980 e acabou sendo incorporada na Constituição Federal. Mas não tinha sido implementada e a EC 19 de 1998, realizou uma reforma sutil que acabou com a obrigação constitucional.

Com base no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2007), isto é, articulado a uma nova lei federal de financiamento, foi sancionada a lei 11.738/08 de piso salarial nacional. Esta regulamentou o salário mínimo para o professor com formação de nível médio e 40 horas de

² De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE), entre 2002 e 2013 a quantidade de professores aumentou de 2,5 milhões para 3,3 milhões. O número de professores nas redes estaduais cresceu em 8,1%, enquanto nas redes municipais o aumento foi de 60,3% (DIEESE, 2014).

trabalho. Além disso, estabeleceu que pelo menos 1/3 da carga horaria não deveria ser frente a alunos (horas-atividade)³.

Talvez seja significativo, para analisar o período, considerar que o foco das demandas democratizadoras do movimento sindical não se concentrou na eleição de diretores de escola (uma demanda da década de 1980 que não chegou a ser consagrada na legislação federal), mas na construção da política educacional por meio das conferências de educação.

O governo organizou duas Conferências Nacionais de Educação, em 2010 e 2014. A partir desta última se sancionou o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (lei 13.005/14). Este PNE foi elaborado a partir de 2.824 conferências municipais/intermunicipais, conferências estaduais e, finalmente, uma conferência nacional. Participaram milhares de delegados. Entre as metas do PNE se encontram que todos os estados e municípios tenham planos de carreira⁴, equiparar o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, garantir a formação de todos os professores em nível superior e formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica.

Chave na organização das Conferências foi a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), criada em 2011 no âmbito do Ministério, que tem uma Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação.

Esta papel de maior destaque do governo federal, associado parcialmente ao mecanismo de financiamento, e que exige uma contabilidade rigorosa de recursos, alunos, etc., encontra uma trava significativa: a baixa qualidade da informação oficial (cfr. Davies, 2014).

A assistência a estados e –particularmente- a municípios

Paralelamente à intervenção por meio da legislação de cumprimento obrigatório, o governo federal orientou recursos para o cumprimento da lei do piso salarial⁵ e desenhou

³ Uns anos atrás, a LDB/96 tinha estabelecido que os planos de carreira teriam “período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho” (art. 67, inciso V).

⁴ Em 2014, 10,3 % dos municípios ainda não tinham planos de carreira para os professores (IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Elaboração: Todos Pela Educação, 2016).

⁵ A Portaria do MEC nº 213/2011, que trata da complementação da União ao FUNDEB, estabeleceu que essa parcela deverá ser destinada ao pagamento do valor do piso salarial dos entes federativos que

dois sistemas muito interessantes de assessoramento na elaboração de concursos públicos e na promulgação de planos de carreira.

Em 2013 a lei 12.796 reformou a LDB e inclui que a união “... prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação”. O governo federal desenharia a prova e os municípios poderiam – eventualmente – incorporar outras instancias dentro do concurso público.

Simultaneamente, para subsidiar a elaboração dos planos de carreira a SASE/MEC criou o Sistema de apoio à gestão de Plano de Carreira e Remuneração, uma plataforma *on line* que facilita comparar diferentes planos de carreira e ponderar os impactos de distintas opções no orçamento do estado ou do município. A plataforma também permite projetar a sustentabilidade do plano, pois simula o impacto no orçamento em até dez anos⁶.

As escalas salariais e a formação

Os planos de carreira estabelecem, basicamente, avanços por tempo de serviço e por titulação. O peso do diploma no professorado foi um elemento chave na história e na identidade profissional docente no mundo: permitiu delimitar um campo de conhecimentos legitimado fundamentalmente pelas instituições de formação docente, que por um lado marginalizou aos professores “empíricos”, mas por outro permitiu negociar com o poder público desde um lugar “técnico”.

O caso brasileiro tem uma particularidade. A escolarização da população foi tardia e, no ensino superior, as universidades públicas ofereciam relativamente poucas vagas. Isto permitiu o desenvolvimento precoce de um setor privado propriamente empresarial, que absorve a demanda que não é atendida pelo setor público. Ainda mais: isto fez com que o valor simbólico da titulação se mantivesse alto e foi parte do que Eunice Durham chama “tradição cartorial” da sociedade brasileira, “que associa diploma de ensino superior ao acesso a uma profissão regulamentada e assegura a seus portadores nichos privilegiados

demonstrarem indisponibilidade orçamentária. Para isso, o ente federado, entre outras questões, tem que ter um plano de carreira para o magistério.

⁶ <http://sisplanodecarreira.mec.gov.br/>

no mercado de trabalho” (DURHAM, 2003:19)⁷. Isto se desdobra na legitimidade, para gestores, professores e para o conjunto da sociedade, de uma carreira profissional que estabeleça diferenças significativas conforme se avança na titulação. Com efeito, a estrutura de avanços por titulação dos planos de carreira se referenciava e se referência num sistema de ensino superior clara, burocrática e hierarquicamente estruturado: graduação, especialização, mestrado e doutorado⁸.

De acordo com a PNAD, houve crescimento de 74,51% dos professores com ensino superior completo - de 1,251 milhão (68,6%), em 2002, para 2,187 milhões (88,3%), em 2013 (DIEESE, 2014). Ainda se os professores com doutorado e mestrado são poucos⁹, são muitos os que tem especialização: 681.959, segundo o censo escolar de 2015 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016).

Neste quadro, a lei do piso salarial teve um efeito perverso: o achatamento das escalas salariais. Alguns estados e municípios reformaram os planos de carreira para diminuir a distância entre os professores com formação de nível médio (que é a referência para o estabelecimento do piso salarial) e os professores com graduação. Um caminho análogo para conseguir o mesmo resultado foi alterar os avanços por tempo de serviço¹⁰.

O avanço da avaliação de desempenho docente a partir de provas a alunos e do fluxo escolar (com prêmios econômicos associados)

Na análise de planos de carreira sancionados antes de 1996, Abreu et al (2000) descrevem que os avanços por titulação ou por tempo de serviço, em alguns planos, se articulam com a avaliação de desempenho. A LDB deu uma base legal muito mais firme a essa questão. No seu art. 67, estabeleceu que os sistemas de ensino promoveriam a valorização dos

⁷ Durham se refere ao espaço de crescimento do ensino superior privado; mas considero que o argumento vale também para entender o peso da titulação na progressão da carreira.

⁸ A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) propõe um Plano de Carrera com cinco níveis (nível médio, graduação, especialização, mestrado e doutorado). A percentagem de incremento salarial seria de 50% entre nível médio e graduação. Os outros títulos significariam um incremento salarial do 15, 25 e 35% sobre o salário do docente com graduação (CNTE, 2015).

⁹ 4,5% da categoria em 2013, segundo o DIEESE (2014).

¹⁰ O caso de Pernambuco é um bom exemplo. Ver Araújo Filho e dos Reis Filho (2016).

profissionais da educação, lhes assegurando “progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho”.

Trata-se de uma questão polemica porque não há consenso sobre o que significaria ou como avaliar o desempenho; e também porque esta questão tem sido particularmente destacada por um paradigma de gestão que tende a responsabilizar aos professores pela situação educacional. Com efeito, um dos temas mais delicados na discussão educacional é a utilização do *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB) como indicador da “qualidade educacional”. Este paradigma esteve presente nas políticas federais – a própria criação do IDEB é um exemplo; mas também o “*Compromisso Todos pela Educação*” (2007) e a meta 7 do PNE (que está pautado no IDEB).

Alguns redes tem estabelecido uma bonificação que se paga aos docentes de escolas que melhoram “o seu IDEB” ou cumprem determinadas metas. Mas a política não se encontra generalizada e é muito polêmica (ANDRE, 2015). O sindicalismo dos trabalhadores em educação se opôs, apoiando o projeto de lei 2826/11, que estabelece princípios e diretrizes para os planos de carreira¹¹. Também a Resolução No 2/09 da *Câmara de Educação Básica* do *Conselho Nacional de Educação* (CEB/CNE), que tem uma visão mais complexa, integral e democrática da avaliação de desempenho (a resolução não tem força de lei).

A tendência ao fim das habilitações e da formação em nível médio

A lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus 5.692/71 definiu que a “formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação” seria feita em cursos de graduação ou pós-graduação (art. 33). Acorde com esse paradigma, se organizavam concursos específicos e essas funções de especialistas eram contempladas nos planos de carreira. Este paradigma de divisão das funções e da formação também diferenciada tem sido desandado: segundo a LDB de 1996 a experiência docente é pré-requisito para o exercício das demais “funções do magistério”

¹¹ Segundo o projeto “a avaliação para o desempenho profissional (...) deve reconhecer a interdependência entre o trabalho do profissional da educação e o funcionamento geral do sistema de ensino e, portanto, ser compreendida como um processo global e permanente de análise de atividades, a fim de proporcionar ao profissional um momento de aprofundar a análise de sua prática, percebendo seus pontos positivos e visualizando caminhos para a superação de suas dificuldades, possibilitando, dessa forma, seu crescimento profissional e, ao sistema de ensino, indicadores que permitam o aprimoramento do processo educativo”.

(art. 67). Com efeito, está em andamento um processo de extinção gradativa das funções de orientador e supervisor como funções com formação particular providas por concursos específicos.

Atualmente, os planos de carreira se limitam a distinguir funções docente por segmento (de ensino médio, de ensino fundamental) e carga horária. Alguns planos de carreira continuam tendo as funções de supervisor e orientador, mas parece se tratar de cargos em extinção.

A LDB permitiu que os professores de educação infantil e do primeiro segmento tivessem formação de nível médio (normalistas), mas crescentemente, as redes onde a titulação dos potenciais candidatos o permitia, organizaram concursos exigindo a graduação inclusive nos casos destinados a selecionar docentes de educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental. A tendência é que os professores com formação de nível médio sejam um grupo residual.

A tendência é a um cenário mais homogêneo e enxuto de cargos docentes (sem especializações e com exigência de graduação em todos os casos). A única diferenciação, aparentemente, é a partir da educação infantil: alguns municípios tem sancionado planos de carreira específicos para esse segmento.

O aumento da carga horária semanal no emprego principal

Era comum a realização de concursos com uma carga horária pequena (por exemplo, de 16 horas). Esta situação é solidária da acumulação de funções ou de sistemas para ampliar a carga horária. É delicado generalizar, mas parece haver uma tendência a ampliar a carga horária dos concursos. A ampliação da jornada escolar em algumas redes e a lei do isso salarial (com a exigência de que 1/3 da carga horária seja dedicado a horas atividades) contribui a isto, que também pode ser parcialmente produto de uma mudança de paradigma.

Os dados da PNAD, ao indagar sobre as horas dedicadas al trabalho principal, são compatíveis com esta hipótese. O segmento de professores que trabalha 36 a 40 horas semanas, que tinha inicialmente caído de 35,2 para 31,9% entre 2002 e 2006, cresceu e passou a representar o 41,3% em 2013. O crescimento se dá a expensas do segmento que trabalha entre 26 e 30 horas: passou do 38 ao 32% (DIEESE, 2014).

Vínculos precários e gestão compartilhada com organizações sociais

A determinação constitucional de que o ingresso ao serviço público seja por concurso não foi suficiente para acabar com os vínculos precários de emprego –particularmente, o contrato temporário. No período que estamos considerando, mais do 20% dos professores que atuaram no setor público tinham um vínculo precário¹². O peso relativo de este segmento de professores depende de cada rede.

Paralelamente, há um fenômeno novo e que pode crescer, a “gestão compartilhada com organizações sociais”. Significaria o ressurgimento de um setor de professores que trabalham para o estado mas que são contratados no marco da legislação trabalhista; agora mediados pelas “organizações sociais”. Aparentemente, tem um certo peso na educação infantil –um segmento em plena expansão.

Conclusões

As mudanças na regulamentação do trabalho docente do setor público refletem a ambiguidade política que caracterizou o período 2003-2015. Os avanços sindicais e trabalhistas (piso salarial nacional, mais municípios com planos de carreira, reconhecimento do trabalho extraclasse em lei federal) não foram em todas as frentes: praticamente não houve avanços no direito de negociação coletiva, continua sendo expressiva a percentagem de professores com contratos temporários e não se construiu uma alternativa realista, consistente e democrática de avaliar o desempenho docente. De qualquer maneira, talvez o ponto mais delicado – promovido desde o mesmo governo federal – tenha sido a criação e consolidação do IDEB como indicador de qualidade educacional. A manutenção do “regime de colaboração” entre união, estados e municípios, a própria situação política (sem mudanças radicais) e o fortalecimento do paradigma tecnocrático de gestão do sistema educacional foram chaves para isso.

¹² Segundo o DIEESE (2014), com dados da PNAD, o percentual de professores do setor público do ensino básico com vínculos temporários se manteve entre o 20 e o 22 % de 2002 a 2013.

Segundo as estatísticas baseadas no censo escolar, em 2015 30% dos professores da educação básica do setor público tinham contratos temporários (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016).

Bibliografia

- ABREU, Mariza et al. *Plano de carreira e remuneração do magistério público: LDB, FUNDEF, Diretrizes nacionais e nova concepção de carreira*. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.
- ANDRÉ, Marli. Políticas de valorização do trabalho docente no Brasil: algumas questões. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, jan./mar. 2015, p. 213-230.
- ARAÚJO FILHO, Heleno M. G. de; DOS REIS FILHO, Horácio F. Carreira e progressão. *Processos de avaliação. Retratos da Escola* v. 10, n. 18, jan./jun. 2016, p. 107-120.
- CNTE. *Piso e Carreira andam juntos para valorizar os profissionais da educação básica pública*. Brasília: CNTE, 2015.
- DAVIES, Nicholas. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. *Educação (Porto Alegre)*, v. 37, n. 2, maio-ago. 2014, p. 190-200.
- DIEESE, Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais de educação básica. *Uma análise a partir dos dados da Pnad* Número 141 - Outubro de 2014. São Paulo.
- DURHAM, Eunice. O ensino superior no Brasil: público e privado. Documento de Trabalho 3/03, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.
- FERRAZ, Marcos; GINDIN, Julián. Sindicalismo docente no governo Lula: desafios de protagonismo e fragmentação. In: Roberto Verás de Oliveria; Maria Aparecida Bridi; Marcos Ferraz. (Org.). *O sindicalismo na era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014, p. 283-303.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse estatística da Educação Básica 2015. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 04 11. 2016
- Todos pela Educação. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016*. São Paulo: Moderna, 2016.



A regulação social do trabalho em tempos de capitalismo globalizado: *a reforma trabalhista em andamento no Brasil e a ação de atores sociais*

Magda Barros Biavaschi:

Desembargadora aposentada do TRT4, Doutora e Pós-doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/UNICAMP, Pesquisadora Colaboradora do CESIT/IE/UNICAMP e Professora Colaboradora nos cursos de Pós-Graduação/IE e IFCH/UNICAMP

magdabia@terra.com.br

Marilane Oliveira Teixeira:

Economista, doutoranda pelo IE/Unicamp e pesquisadora colaboradora do CESIT/IE/UNICAMP

mari@uol.com.br

A regulação social do trabalho em tempos de capitalismo globalizado: *a reforma trabalhista em andamento no Brasil e a ação de atores sociais*

[...]

Desconfiamos que o mundo não padeça apenas sofrimentos de uma crise periódica do capitalismo, mas, sim, as dores de um desarranjo nas práticas e princípios que sustentam a vida civilizada (BELLUZZO, 2017:206)

1. Introdução

No livro, *Manda quem pode obedece quem tem prejuízo*, Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo não poupam ácidas e fundamentadas críticas ao momento regressivo que hoje se vivencia, assinalando que as “reformas realizadas nas últimas décadas cuidaram de transferir os riscos para os indivíduos dispersos” e, em outro momento, que a “intensificação da concorrência entre as empresas no espaço global não só acelerou o processo de concentração da riqueza e da renda como submeteu os cidadãos às angústias da insegurança” (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017:185). O fato é que a regulação social do trabalho somente se mantém eficaz quando o capital é publicamente regulado. O que se percebe hoje é que do ponto de vista prático, ideológico e teórico “as classes dominantes e dirigentes, em escala mundial, apostam (e ganham) no retrocesso,

no recuo das conquistas sociais e econômicas das classes subalternas” (BELLUZZO, 2013:33).

A agenda da redução dos custos do trabalho, presente no Brasil nos anos 1990, período palco de medidas flexibilizadoras dos direitos sociais do trabalho, foi retomada em 2012. No documento da CNI, “*101 propostas para Modernização Trabalhista*”, as ideias da supremacia do negociado sobre o legislado e da ampliação da terceirização aparecem como estruturantes, sendo enfatizadas em 2015 na “Agenda legislativa da Indústria 2015” da CNI, ano do documento “*Uma Ponte para o Futuro*” do PMDB (BIAVASCHI; ROSSETTO, 2017). É em um cenário dessa ordem, em que a economia brasileira desce ladeira abaixo e as desigualdades se intensificam que, em 23 de dezembro de 2016, o governo Temer, apresentou a proposta da chamada “reforma trabalhista”, PL nº 6787/2016, sob o pretexto de que, para a retomada do crescimento econômico, é imprescindível “modernizar” a tela de proteção ao trabalho para dela ser retirada a propalada “rigidez” (BIAVASCHI, 2017)¹. Aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto de lei tramita no Senado da República: trata-se do PLC 38/2017.

Este texto se propõe a abordar, por um lado, os significados dessa reforma; por outro, destacar o processo de resistência de certos atores organizados no Fórum Nacional em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, FÓRUM, e, mais recentemente, no Fórum Interinstitucional de Defesa do Direito do Trabalho e da Previdência Social, FIDS. Deixa claro, desde logo, que a reforma trabalhista deve ser compreendida de forma ampla, observando o conjunto de políticas estruturais e de projetos de lei aprovados ou em curso no Parlamento que tendem a impactar negativamente os “instrumentos que sustentam o Estado indutor do crescimento econômico e promotor das políticas sociais” (ROSSI; MELLO, 2017), como é o caso da PEC 55, hoje Emenda nº 65, que fixou o teto do gasto público por 20 anos, aprovada sem qualquer proposta de alteração do regressivo sistema tributário brasileiro que “penaliza os pobres e beneficia os ricos” da reforma da Previdência em curso, repudiada pela grande maioria da sociedade e da reforma trabalhista. Esta, diferentemente da reforma previdenciária, encontra mais dificuldades de ser compreendida pela população em sua

¹ Esse artigo é uma síntese do que uma das autoras do presente trabalho apresentou na Audiência Pública na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 14 de março de 2017.

dimensão regressiva. São propostas antagônicas à Constituição de 1988 que buscou constituir em nosso país o Estado Social.

Para tanto, traz algumas considerações sobre as falácias do discurso que defende a proposta, mostrando não haver evidências empíricas de que a fragilização ou redução dos direitos dos trabalhadores gera empregos. A seguir, foca os elementos estruturantes da reforma em curso, buscando evidenciar seu significado. Seguem abordagens sobre alguns aspectos redutores de direitos e sobre as fragilidades que, se aprovada, trará à tona da proteção social, à organização sindical e à Justiça do Trabalho. Seguem referências à ação de atores sociais na resistência à reforma, chegando às considerações finais.

2. O discurso falacioso: modernização e geração de emprego

A reforma trabalhista baseia-se em argumentos e proposições debatidas no Brasil na década de 1990, fundamentadas na ideia de que os direitos do trabalho são responsáveis pelo desemprego. Seus defensores sugerem que as conquistas históricas do salário-mínimo, seguro desemprego, férias remuneradas, licença maternidade, limitação da jornada e direito ao pagamento de horas extras, enfim, desestimulam os empregadores a contratar empregados.

Diferentemente do discurso modernizador defendido pelos setores empresariais que apoiam a reforma, aliás, expresso na justificativa da criação da Comissão Especial da Câmara para dar parecer ao PL 6787/2016, não há evidência de que as negociações coletivas sairão fortalecidas com a aprovação do PL que tem como um dos eixos centrais a prevalência do “negociado sobre o legislado”. Aliás, ao contrário como abordará este texto. Por outro lado, trata-se de via altamente regressiva, na medida em que transtoca a fonte dos direitos do trabalho e, indo além da prevalência das normas produzidas pelo garantismo coletivo, coloca no encontro “livre de vontades iguais” e individuais, o locus produtor na norma prevalente que regerá as relações entre capital e trabalho. Daí o retrocesso ao século XIX, colocando-se na contramão do próprio direito do trabalho que, compreendendo as profundas desigualdades acirradas pelo modo de produção capitalista, e fundamentado em princípios próprios, buscou compensar essa assimetria por meio de uma regulação social pública. Essa sua razão de ser. A possibilidade de renúncia a direitos pela via coletiva e pela individual, ao contrário do propalado pelos defensores da ideia, ao invés de fortalecer a organização dos

trabalhadores, mais a fragmenta, com impactos negativos à própria luta sindical. No limite, poderá haver acordos por empresa ou individuais, entre empregado e empregador, em um contexto em que são recorrentes certas práticas antissindicais.

No Brasil, a regulação social do trabalho iniciou seu processo de construção de forma sistemática na década de 1930, *pari passu* ao processo de industrialização. Foram significativos os decretos dos anos de 1931 e, com maior expressão, de 1932, incorporando reivindicações dos trabalhadores no sentido da proteção social ao trabalho (BIAVASCHI, 2007) aos menores, às mulheres, aos trabalhadores da indústria e do comércio, passando pela criação de instituições públicas incumbidas de fiscalizar a observância dessas normas.²

O sistema constitucional que disciplina as relações de trabalho brasileiras é misto. Isto é, se, por um lado, a lei define certos direitos como um patamar civilizatório, por outro é privilegiada a negociação coletiva, esta condicionada à observância daquele patamar mínimo o qual, historicamente, os acordos e as convenções coletivas têm como objetivo elevar, ampliando a tela de proteção social, fortalecendo a negociação, a representação sindical e os próprios trabalhadores.

O discurso da suposta “rigidez” da legislação e de sua defasagem por estar obsoleta também não se sustenta. A CLT teve mais de 3/5 de suas disposições modificadas. De resto, nosso arcabouço legal é flexível, sem mecanismos que garantam o emprego, brequem a rotatividade e impeçam empregos de curta duração. Não é demais lembrar a lei do FGTS se, por um lado, instituiu o Fundo, por outro acabou com a garantia de emprego, permitindo que os empregadores despeçam sem justificar.

Daí se concluir que os defensores da reforma querem, na realidade, eliminar todos e quaisquer obstáculos à redução dos direitos assegurados pela CLT de 1943, elevados à condição de direitos sociais fundamentais pela Constituição de 1988. Assim, rompem-se os laços de solidariedade e o sentimento de pertencimento de classe, restando pulverizada a ação sindical dada à multiplicidade de instrumentos normativos que, no limite, poderão ser ajustados por empresa ou, mesmo, diretamente entre trabalhador e

² Consultar: BIAVASCHI, MAGDA BARROS. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho: tempos de regresso. Estud. av. [online]. 2016, vol.30, n.87, pp.75-87, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000200075, Acesso em: 15 de maio de 2017.

patrão. A reforma legitima a adoção de formas de contratação flexíveis, temporárias, intermitentes, com implicações catastróficas para fundos públicos em face da tendência de queda na arrecadação previdenciária. As inseguranças, ao invés de prometida segurança jurídica, serão aprofundadas.

Veja-se que a Lei nº 13.429 amplia as possibilidades de contratação temporária. A ampliação dessa forma de contratar altamente nociva aos trabalhadores foi incorporada pelo PLC 38, aprofundando as inseguranças e as iniquidades no mundo do trabalho e abrindo as possibilidades de, por essa via, ser utilizada a estratégia da terceirização. Via predeterminação do prazo são atingidos substantivamente os institutos das estabilidade provisórias, em um sistema que não conta com freios eficazes ao direito de despedir. Ademais, abre as portas à substituição indiscriminada de trabalhadores para quaisquer tipos de atividades. De resto, toda e qualquer interpretação judicial generosa desse texto legal, somente surtirá seus efeitos depois de alguns anos, quando muitos trabalhadores já terão sido atingidos gravemente.

Já o PLC 38/2017 ao permitir a ampliação tanto das formas de contratar temporariamente, de forma intermitente, em tempo parcial e via PJs, quanto nas formas de remuneração flexível, imporão significativa queda na capacitação de arrecadação. Além disso, haverá maior exposição a longos períodos de desemprego, com retorno ao mercado de trabalho em condições mais desfavoráveis e salários menores, caminhando-se para uma sociedade sem futuro.

Sob o argumento de que há normatizações excessivas, arcaicas e extensas, os defensores da reforma apostam na flexibilização como alternativa para conquista de mais emprego e de maior competitividade e produtividade. Mas, na realidade, em um cenário de internacionalização de mercados e formação de cadeias de valor, com corporações globalizadas introdutoras de novos padrões de organização, trata-se de estratégia de redução de custos (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017). O que tem ocorrido é que essas novas formas se, por um lado, aumentam o poder das corporações diante da massa dos trabalhadores, por outro atingem prejudicialmente os salários, as organizações sindicais, os direitos sociais e as instituições, as quais são vistas como obstáculos ao livre trânsito do movimento do capital a serem eliminados.

Dois estudos comparativos realizados no âmbito da OIT³ entre vários países, demonstram que tais políticas, além de não gerarem emprego, ampliaram a informalidade e multiplicaram formas de contratação precárias, reduzindo o acesso à proteção social e contribuindo para aumentar a pobreza e a desigualdade, com forte impacto sobre as mulheres e jovens cujas perspectivas de trabalho ficam reduzidas a empregos mais precários e em tempo parcial. O primeiro estudo foi feito em 63 países, de 1993 a 2013; o segundo, em 111 países, de 2008 a 2014. Os resultados de ambos confirmam: não há significância estatística na relação entre rigidez da legislação trabalhista e nível de emprego. Ao contrário: países onde a desregulamentação cresceu, o nível de desemprego aumentou no período; onde a regulamentação se intensificou, o desemprego caiu no longo prazo (OIT, 2015, p. 120). Em outras palavras, a conclusão é a de que a retirada de direitos dos trabalhadores anunciada como enfrentamento a alegada "rigidez" não gera empregos (BIAVASCHI, 2017).

O crescimento do emprego depende de muitos fatores, em especial da política econômica adotada. É com a dinamização da economia que novos postos são gerados. A experiência do Brasil é reveladora. Na década de 1990, o crescimento foi de, em média, 2,2% ao ano entre 1996 e 2002, gerando, em média, 785 mil postos de trabalho formais por ano. Já entre 2003 e 2013, o crescimento médio foi de 3,7%, gerando, em média, 1,9 milhão de postos de trabalho formais por ano. Importante enfatizar que os milhares de empregos formais criados no Brasil, sobretudo entre 2006 e 2013, foram possíveis na vigência das regras atuais.

3. Desmonte da regulação social do trabalho e esvaziamento das organizações sindicais e da Justiça do Trabalho

Nessa perspectiva, o que se verifica é a introdução de reformas estruturais que, de um lado, asseguram rentabilidade ao capital fictício via redução de gastos públicos e reforma da Previdência e, de outro, reduzem os custos do trabalho, atingindo os trabalhadores com uma reforma trabalhista regressiva. A estratégia de desmonte das políticas sociais e de retirada de direitos serve a dois propósitos: reduzir o tamanho do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, com fatias cada vez maiores

³ *World Employment and Social Outlook 2015: The Changing Nature of Jobs*, OIT, 2015 e ADASCALITEI, Dragos; PIGNATTI MORANO, Clemente. *Labour market reforms since the crisis: Drivers and consequences*, OIT, Research Department Working Paper nº 5.

à iniciativa privada nas áreas de saúde e educação, fundamentalmente, e também com privatização de empresas públicas como a Petrobrás, entre outras (ROSSI: MELLO, 2017). Essa reformulação do papel do Estado abre caminho para a redução da carga tributária, atendendo a pressão dos empresários por redução de impostos e pela reforma trabalhista.

Um dos aspectos nefastos da reforma aqui tratada, além da supressão da contribuição sindical e da previsão de que a composição das “organizações nos locais de trabalho” se dará independentemente da participação sindical, é a disposição contrária à vigência das cláusulas dos acordos ou convenções coletivas enquanto não renovada a negociação, a chamada “ultratividade” das normas coletivas que, chancelada em precedente normativo do TST, foi suspensa via decisão do STF.⁴

Outro, igualmente relevante, é a redução do papel da Justiça do Trabalho. Sob o argumento de um ativismo judicial e um excesso de “judicialização” gerador de “insegurança jurídica” e de “litígios de má-fé”, busca reduzir o acesso à Justiça do Trabalho. Em desrespeito ao princípio da gratuidade é cominado o pagamento de custas, perícias, honorários da sucumbência e, inclusive, multas. As quitações periódicas perante a empresa trazem eficácia liberatória a direitos. As mediações privadas podem importar renúncia a direitos assegurados pela lei universal. São argumentos falaciosos em uma sociedade em que a despedida imotivada não tem obstáculos, sendo largamente utilizada pelas empresas para substituir trabalhadores por outros com salários menores e em que, cotidianamente, muitos empregadores deixam de cumprir com os direitos trabalhistas. De resto, os dados do CNJ⁵, evidenciam que cerca da metade das ações ajuizadas perante a Justiça do Trabalho têm como objeto o pagamento das parcelas decorrentes das despedidas injustas, seguidas das que postulam horas extras trabalhadas e o reconhecimento do vínculo de emprego burlado.

Aliás, os ataques à Justiça do Trabalho têm sido fortes e sistemáticos. Muitos dos acórdãos do TST, analisados pelo STF pela via do RE, em sede de Repercussão Geral, foram desconstituídos. Nesse processo, a Corte Trabalhista, por meio de Ministros e de

⁴ Em relação a referida decisão consultar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF 323 em tramitação no STF sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

⁵ Disponíveis em www.cnj.jus.br

deputados, passou a ser ridicularizada sistematicamente, acusada de ser uma Justiça “militante” e que sempre protege o trabalhador.

Por outro lado, fundamentada na ideia de que o encontro das vontades “iguais” e “livres” estabelece a norma “ótima” para reger as relações interpessoais, a reforma em questão introduz a possibilidade de quitações anuais de direitos e da mediação privadas como forma alternativa de “solução” dos conflitos do trabalho, alterando substancialmente o sistema de relações de trabalho. Vale lembrar que a Justiça do Trabalho, especializada, foi instituída para concretizar um direito novo, profundamente social, que nasceu na contramão do primado liberal da autonomia das vontades. Direito esse que, reconhecendo a profunda desigualdade fundante da relação capital e trabalho, buscou compensá-la com uma tela de proteção social.

Trata-se de reforma regressiva que, alterando profundamente o direito material e o processual do trabalho, está alicerçada nos seguintes pontos principais: a) supremacia do negociado sobre o legislado; b) representação por local de trabalho, com representantes eleitos independentemente da participação sindical, com poderes para firmar acordos flexibilizadores de direitos, incluindo quitação das verbas trabalhistas; c) redução das atribuições da Justiça do Trabalho e do acesso a ela, com: quebra do princípio da gratuidade; introdução de quitações anuais com eficácia liberatória de direitos; mediações privadas; introdução de regras do processo civil que oneram e burocratizam o processo do trabalho, entre outros; d) fragilização dos sindicatos e redução do papel dos sindicatos tanto ao eliminar o imposto sindical, quanto ao banimento da ultratividade e ao não mais exigir que empregados com contratos de mais de um ano tenham suas rescisões contratuais assistidas pelos sindicatos; e) contratação a tempo parcial, de forma intermitente e do trabalho terceirizado.

Nesse contexto insere-se a lei aprovada, nº 13.429/2017 (PL 4302/98) que amplia as possibilidades de contratação temporária, alonga seu prazo de vigência para até 270 dias e abre novas possibilidades à terceirização, permitindo que trabalhadores formalizados sejam contratados via cooperativas, PJS, e MEI, desestruturando ainda mais o nosso frágil mercado de trabalho. Sabe-se que os contratos temporários importam restrição a direitos como é o caso das estabilidade temporárias, do aviso prévio, do levantamento do FGTS com adicional de 40%, do seguro desemprego, das férias. Já o PLC 30/2015 legitima a terceirização sem freio sob o eufemismo de contratação de

empresas especializadas, reduzindo direitos e substituindo o conceito de categoria profissional por prestadores de serviços, provocando a desestruturação das categorias e das ocupações tal como hoje se conhece. O PLC 38/2017 incorpora elementos dessas propostas, inclusive do uso da terceirização, reforçando a individualização das relações de trabalho por permitir que acordos por empresa se sobreponham à CLT e às convenções coletivas firmadas pelas categorias profissionais.

4. Os atores sociais

As tentativas de flexibilização de direitos sempre encontraram forte resistência junto às instituições públicas e entidades de representação do mundo do trabalho, às centrais sindicais, aos sindicatos e à classe trabalhadora. Talvez seja essa uma das razões pelas quais o direito do trabalho, a Justiça do Trabalho, o MPT e os sindicatos estejam sendo tão fortemente atacados pelas forças conservadoras do país. Na compreensão de que direitos sociais são conquistas civilizatórias e constituem patamar mínimo a ser observado e na de que a eliminação dessa tela impõe regressão intolerável, iniciativas têm sido concretizadas nos últimos anos. Tal o caso do FÓRUM, criado em 2011, que se tem notabilizado como espaço de crítica e resistência a projetos redutores de direitos, em especial ao PL 4330/04, hoje no Senado (PLC30/2015), cujo manifesto elenca os pilares a serem contemplados em projeto de lei sobre terceirização para que seja aprovado (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015). Recentemente, foi criado o FIDS, com atribuição mais ampla do que a do FÓRUM e por ele integrado, com o objetivo de garantir os direitos fundamentais dos trabalhadores, com ênfase à defesa do direito ao trabalho e à previdência social.

Há resistência e capacidade de luta dos setores organizados da sociedade. As pressões sociais evidenciam a continuidade de um cenário de muita tensão para barrar o desmonte. Em meio à ação persistente de forças sociais, afloram novas experiências de luta, movimentos populares, de mulheres, da juventude, por moradia e sindical que protagonizam formas de enfrentamento e luta frente às medidas de retrocesso social, juntamente com setores e instituições progressistas da sociedade.

5. Considerações finais

A reforma trabalhista deve ser compreendida em sua amplitude, incluindo tanto o PLC 38/2017 - centrado em pontos como: prevalência do negociado sobre o legislado; elastecimento das jornadas de trabalho pelo acordo de vontades; contratações

flexíveis que acirram inseguranças, como o trabalho intermitente e os contratos temporários; aprofundamento da terceirização; limitação do acesso à Justiça do Trabalho e redução de suas atribuições -, além de outros projetos em andamento ou recentemente aprovados, como é o caso da Lei nº 13.429 (PL 4302/98, aprovado e sancionado com vetos), do que estende a terceirização a quaisquer atividades sob o eufemismo de empresas especializadas, do que reduz a idade para o trabalho, do que flexibiliza o conceito de trabalho análogo ao de escravo, entre outros. O efeito dessas medidas é o de retirar direitos conquistados pelos trabalhadores.

Subordinando os interesses do trabalho à lógica do capital, a reforma atinge o controle da jornada com remuneração rebaixada, dois aspectos fundamentais das relações de trabalho e, individualizando o sistema de relações de trabalho, se aprovada promoverá maior fragmentação na organização dos trabalhadores, com rompimento dos laços de solidariedade e de identidade de classe. As propostas de alteração na sustentação financeira das entidades não têm o objetivo de fortalecer a representação dos trabalhadores, mas desestruturá-la como força política. E, ao contrário do que prometem seus defensores, tais medidas não gerarão emprego e, tampouco, ampliarão a produtividade. Ao contrário, como evidenciam experiências de outros países, trarão mais desemprego e precariedade, correspondendo a um “desarranjo nas práticas e princípios que sustentam a vida civilizada” (BELLUZZO, 2017:206).

6. Referências bibliográficas

ADASCALITEI, Dragos; PIGNATTI MORANO, Clemente. *Labour market reforms since the crisis: Drivers and consequences*, OIT, Research Department Working Paper nº 5. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_414588.pdf;

BELLUZZO, Luiz G; GALÍPOLO, Gabriel. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. Contra Corrente, São Paulo, 2017.

_____. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Unesp, 2013.

BIAVASCHI, Magda Barros. *O Direito do Trabalho no Brasil - 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2007

BIAVASCHI, Magda Barros. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho: tempos de regresso. *Estud. av.* [online]. 2016, vol.30, n.87, pp.75-87, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000200075, Acesso: 15 de maio de 2017.



_____. Trabalho apresentado na Audiência Pública na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 14 de março de 2017, Brasília, 2017, mimeo;

BIAVASCHI, Magda Barros; ROSSETTO, Miguel Soldatelli. “Resquícios da Casa Grande em tempos em que a Senzala conquistou direitos”. In: *O golpe de 2016 e a Reforma Trabalhista: narrativas de resistência*. Baurú, SP: Canal6Editora, p. 216-221.

BIAVASCHI, M.B.; TEIXEIRA, M. O. “A terceirização e seu dinâmico processo de regulamentação no Brasil: limites e possibilidades”. *Revista da ABET* (Impresso), v.14, p.37 - 61, 2015.

OIT. *World Employment and Social Outlook 2015: The Changing Nature of Jobs*, OIT, 2015, Disponível em: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015-changing-nature-of-jobs/WCMS_368626/lang--en/index.htm

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. “Da austeridade ao desmonte: dois anos da maior crise da história”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 10, Número 116, março 2017, p. 6-7.

A Economia Política da Redução do Tempo de Trabalho

Mariana Reis Maria,

Paulo Sérgio Fracalanza

e Rosana Icassatti Corazza

marireis_maria@hotmail.com fracalan@gmail.com e rosanacorazza@gmail.com

Instituição: Instituto de Economia e Instituto de Geociências da Unicamp

Introdução

Se dúvidas houve, elas se extraviaram no denso cipoal das más notícias. A crise que chegou em 2008 já bradou que não tem data para partir. As evidências, sem o artifício das meias palavras, são talvez tediosas, mas necessárias.

Pouco frequente na profissão dos economistas, alcançamos um diagnóstico consensual de um *slowdown* mundial persistente, embora, é certo, as explicações para o fenômeno não encontrem a mesma unanimidade (Huffington Post, 2017). Sem dúvida, esse *ralentissement* vem a agravar o panorama do mundo do trabalho, convulsionado por alarmantes níveis de desemprego de massa e de longa duração que atingem indiscriminadamente países desenvolvidos e em desenvolvimento, níveis estes amplificados pelo crescimento da informalidade, do exército do precariado e da redução das taxas de participação, entre outros fenômenos correlatos (ILO, 2016; Standing, 2013). A fatura torna-se ainda mais amarga pelo desmantelamento das redes de proteção erigidas pelos Estados de Bem-Estar Social, alimentado pela crescente importância política das agremiações de extrema-direita e pela nova arquitetura das políticas neoliberais que ganham os contornos, na feliz acepção de Davies (2016), de um neoliberalismo punitivo. Todos estes fenômenos são embalados por uma crescente consciência da ampliação das desigualdades, do fosso entre os muito ricos e a imensa massa de remediados e despossuídos, tanto nos anos anteriores à crise quanto depois dela (Wilkinson, 2010, Piketty, 2013). Ora, se o diagnóstico alcança notável convergência, o mesmo não sucede no campo das terapêuticas. Circunscrevendo-nos ao campo progressista acumulam-se os argumentos condenatórios do austericídio, da insuficiente resposta dos países, desenvolvidos e emergentes, à crise, ou, talvez

melhor dizendo, da contraproducente resposta destes mesmos países, empenhados nas medidas de contenção dos déficits fiscais, nas reformas visando à flexibilização de direitos e redução da abrangência das políticas de proteção social, ao mesmo tempo em que se ampliam as benesses concedidas aos proprietários do capital.

A questão, portanto, na esteira da boa tradição da Economia Política não é ociosa: é possível retomar o crescimento econômico? Ainda que vislumbrássemos a concretude desta possibilidade, o que, por ora, aparece no horizonte apenas como miragem, restariam outras questões. Uma retomada do crescimento seria possível em níveis tais que permitissem uma nova era de prosperidade global? Se sim, este seria o caminho para a superação das dificuldades antes elencadas? Seria sustentável esse novo esperado ciclo de crescimento, no cenário de *business as usual*? E, neste ponto, as certezas de muitos se desvanecem, pois, torna-se cada vez mais nítido, mesmo entre os descrentes economistas de boa-fé, a irrealidade de continuarmos a conceber a reprodução material e simbólica de nossa forma de organização social alheia aos destinos das mulheres e dos homens e da natureza.

O objetivo deste artigo é examinar a alternativa da redução da jornada de trabalho como uma das políticas preconizadas por um conjunto de autores contemporâneos que estudam propostas de transição da economia num contexto de destruição da resiliência dos sistemas naturais, incluindo, mas não se limitando às mudanças climáticas. Para isso, propomos um roteiro dividido em três partes. Numa primeira, inspirados por Polanyi, apresentamos a proposta da RTT numa dupla perspectiva. De um lado, a ideia da RTT em seu sentido formal, da busca da eficiência econômica e limitada, portanto, às condições ditadas pela valorização do capital. De outro, apresentamos a RTT em seu sentido substantivo, ou seja, um resgate desta proposição como libertação da carga de trabalho, como emancipação da acumulação sem sentido e como criação de uma nova maneira de viver. Na segunda parte, abordam-se as contribuições de três importantes precursores do RTT em seu sentido substantivo: Lafargue, Russell e Keynes. Finalmente, na terceira parte, são abordadas contribuições que vislumbram na RTT uma forma de superação do modo atual de organização da produção e reprodução material e simbólica da vida social: as óticas do economista Tim Jackson e da socióloga francesa Dominique Méda. Ao lado de suas convergências teóricas e desacordos, a RTT aparece como um elemento fundamental para a mudança da ética da vida, da emancipação humana e do repúdio ao consumismo.

Os Dois Significados da Redução do Tempo de Trabalho *à la manière* de Polanyi

A referência aqui é explícita, mas não será redundante recordá-la para os propósitos de nossa argumentação. Polanyi, em *Os Dois Significados do Econômico*, numa crítica contundente à leitura histórica do capitalismo na inscrição do ideário liberal, contrapõe a acepção dominante de economia ao seu sentido “substantivo”. Nos marcos da tradição dominante *à la Robbins*, o primeiro significado, o formal, comparece, surgido do caráter lógico da relação entre fins e meios. Dentro destes marcos, constrói-se a narrativa da naturalização dos desejos ilimitados da humanidade, da escassez dos meios para prover às *necessidades* humanas, da forma específica da racionalidade em todos e quaisquer processos da reprodução material, do papel virtuoso dos mercados, da tendência natural das trocas e dos benefícios públicos que se destilam da natureza humana egoísta, violenta e movida pela cupidez.

Em contraponto, Polanyi, orientado pela sua pesquisa antropológica e histórica dos diferentes mecanismos de integração social – a reciprocidade, a distribuição e a troca – propõe o resgate do significado da economia, em seu sentido *substantivo*, ou seja, no sentido da subsistência humana, ao apontar “*para a realidade elementar de que os seres humanos, como quaisquer outros seres vivos, não podem existir sem um meio físico que os sustente*”. (Polanyi, 2012, p. 63).

Portanto, a proposta aqui é apresentar os dois significados para a redução do tempo de trabalho evidenciando sua estreita homologia com os significados do econômico no pensamento de Polanyi.

Num primeiro registro, a ideia da RTT aparece em seu sentido formal, nos limites das estratégias de maximização, ou seja, na perspectiva de seu não afrontamento com as condições ditadas pela valorização do capital, sujeita aos constrangimentos da busca pela eficiência, da ampliação da produtividade e da competitividade. Estes são os contornos, por exemplo, de grande parte do debate na França por ocasião das *35 heures*. Naquele momento, os economistas detratores da redução do tempo de trabalho, apegavam-se aos ditames dos custos do trabalho, da competitividade, nos marcos dos modelos de equilíbrio de inspiração neoclássica (Fracalanza, 2008). Mas mesmo os defensores da proposta, viam-se enredados, no mais das vezes, aos estreitos limites ditados pela economia tradicional, procurando arduamente demonstrar que a medida de RTT poderia de fato produzir um crescimento mais rico em empregos sem *afrontar* as condições de rentabilidade do capital.

Já em seu segundo significado, a RTT aparece em seu sentido substantivo o que aponta para a possibilidade de superação do primitivo problema da humanidade: a necessidade de trabalho para a subsistência humana. A ideia aqui é iluminar a utopia de um mundo sem trabalho, ou em que o trabalho ocupe uma pequena parcela do tempo dos homens e mulheres, em razão do já desmedido avanço das

forças produtivas. Articulam-se, portanto, neste conceito, ademais da libertação do fardo do trabalho, da patologia da acumulação insensata e da naturalização de uma humanidade movida pelo egoísmo, pela cupidez e pela violência no seu afã de consumo irrefreável. Desabroçam, portanto, os ideais de uma vida mais plena, mais sábia e mais coerente com seu enquadramento e dependência com relação aos sistemas naturais.

Precursos da RTT em seu sentido substantivo

Keynes e a barganha *faustiana*

Para John Maynard Keynes, o grande problema do sistema capitalista repousava justamente na sua inelutável busca pela valorização do capital. Contudo, para Keynes, esse mesmo sistema, em sua incansável expansão, seria capaz de libertar o homem de seu maior e mais primitivo problema econômico: o fardo do trabalho na luta pela subsistência.

Keynes descortina sua visão utópica em um ensaio de 1930, intitulado *Possibilidades Econômicas para Nossos Netos*. Em tom otimista, Keynes não se limita ao presente ou ao futuro próximo, mas “abre asas para o futuro”. Ora, se o desenvolvimento das forças produtivas – impulsionado pelo progresso técnico, pela divisão do trabalho e pela disciplina *imposta* pelo capital – continuasse a operar de forma desimpedida, seria possível vislumbrar jornadas diárias de três a quatro horas, suficientes para suprir as necessidades básicas e de conforto do ser humano, o que permitiria ressignificar os papéis do trabalho e do tempo livre e dos horizontes de uma vida mais plena.

Ao se dar conta dessa nova realidade, a *good-life*, a busca desenfreada pela acumulação monetária perderia seu sentido, pois o ser humano, livre do trabalho não mais encontraria sentido na busca e acumulação desenfreada por dinheiro (*love of money*). Libertos do trabalho, homens e mulheres poderiam e deveriam dedicar seu tempo livre à valorização do bom e não do útil, à contemplação do belo, da arte e da natureza e à edificação de relações humanas verdadeiras (leiam-se, não pecuniárias). O capitalismo para Keynes seria, portanto, um mal necessário, uma *barganha faustiana* (na feliz expressão de Skidelsky & Skidelsky, 2013), que, embora detestável, permitiria a transição para uma vida plena de realizações.

Já muito próximos da geração dos netos de Keynes, é mister constatar que o futuro imaginado pelo autor não parece nem perto de se realizar. Diante do progresso material de nossos dias, não estivéssemos tão empenhados numa busca sem trégua em distinguirmo-nos de nossos semelhantes com os signos conspícuos do consumo ostentatório, talvez nos encontrássemos vertiginosamente

próximos à utopia keynesiana. É bem verdade que, com a ressignificação do consumo na construção da identidade e do pertencimento em nossos tempos, estamos dela cada vez mais distantes. A atualidade de Keynes e de seu registro, dirigem um dedo acusador à nossa consciência, indicando que o sistema de relações sociais que forjamos e os impulsos de morte que ele abriga poderão comprometer irremediavelmente a possibilidade de nossos netos herdarem uma Terra que lhes permita viver com dignidade.

Russell e a moral escravista e servil

Bertrand Russell, contemporâneo de Keynes, também aborda a redução do tempo de trabalho como uma mudança social desejável no opúsculo *The Praise of Idleness* (1932). Nessa obra o autor afirma que a crença na *virtude do trabalho*, dogma incrustado na cabeça dos homens por séculos, não estava de acordo com o “mundo moderno”, pois “a moral do trabalho é uma moral de escravos, e o mundo moderno não precisa de escravidão” (Russell, 1932).

Numa aproximação com as ideias de Keynes, Russell assevera que a sociedade industrial moderna já demonstrara que uma jornada de quatro horas diárias de trabalho seria suficiente para que todos desfrutassem de uma vida confortável.

Dado que a sociedade teria capacidades técnicas de reduzir a jornada de trabalho, a grande barreira que obstaculizava a redução organizada do trabalho era a prevalência da moral escravista e servil que ainda permanecia dominante. Ao contrário do credo dominante, o tempo livre dos pobres não seria necessariamente preenchido de forma frívola, pois libertos do trabalho a humanidade poderia dedicar-se à cultura, à curiosidade científica e ao lazer ativo. A redução da jornada era uma realidade imediata para Russell e faria com que “homens e mulheres comuns, tendo a chance de viverem felizes, se tornarão mais afáveis, menos persecutórios e menos propensos a olhar o outro com desconfiança”. (Russell, 1932).

Lafargue e o Elogio à Preguiça

Paul Lafargue, revolucionário franco-caribenho casado com Laura Marx e que militou ao seu lado, especialmente após a morte de seu pai, Karl Marx, escreveu em 1880 um panfleto – que foi publicado sob a forma de artigos no jornal *L'Égalité* – no qual criticava o “dogma desastroso” sobre o trabalho do qual compartilhavam liberais, conservadores e até mesmo marxistas.

O cenário francês do mundo do trabalho foi a inspiração para o polêmico texto. O momento observado por Lafargue era o de um capitalismo em expansão e de maneira semelhante a Keynes e Russell, Lafargue considerava o progresso técnico como libertador de trabalho humano e a invenção da máquina a “redenção da humanidade”.

Lafargue observa a revolução promovida pelas máquinas nos teares ingleses já no final do século XIX, proporcionando claras condições para a redução da jornada de trabalho. Enquanto uma “boa operária realiza com o fuso não mais do que cinco malhas por minuto, alguns teares circulares fazem até trinta mil no mesmo espaço de tempo”. Entretanto, os próprios operários se entregaram ao vício do trabalho, produzindo mais do que o necessário, contribuindo para a crise de superprodução, criando pressupostos para o consumo supérfluo, desejando competir com a máquina – “que concorrência absurda e mortífera!” – e em vez de exigirem uma vida ociosa como os ricos, estenderam também aos ricos a obrigação de trabalhar. (LAFARGUE *et al*, 2001, p.159)

Portanto, assim como para Keynes e Russell, o desenvolvimento da sociedade industrial poderia libertar mulheres e homens do fardo do trabalho, mas no sentido da orientação política, Lafargue aponta para a necessidade de ação dos próprios trabalhadores. A redução da jornada de trabalho e o “direito ao ócio” só sucederia quando o proletariado recusasse o amor ao trabalho e rompesse com o pensamento da classe dominante que ao mesmo tempo que alimenta o dogma de “quem não trabalhar não comerá”, usufrui do ócio e vive à custa do trabalho dos operários.

Lafargue acreditava que a consciência de classe dos operários poderia tornar possível uma jornada diária de apenas três horas para todos os cidadãos, ricos e pobres. Todavia, no mesmo sentido de Keynes, vislumbrava o surgimento de dois problemas: como educar para o ócio e para o consumo um proletariado doente de sobretrabalho e abstinência, e como educar para o trabalho e para a sabedoria uma burguesia habituada ao ócio e ao consumismo supérfluo?

Duas perspectivas contemporâneas

Dentre os autores que hoje podem ser congregados em perspectivas que preconizam a RTT, muitos se alinham a prescrições de um “decrescimento administrado”. Observemos, em rápidos parágrafos, algumas contribuições de dois deles.

Jackson e a prosperidade sem crescimento

Tim Jackson é um economista britânico, da Universidade de Surrey (UK) e diretor do *Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity* (CUSP). Na década de 1990, atuou como pesquisador no *Stockholm Environment Institute* e, em 2006, fundou o grupo de pesquisa interdisciplinar *Research Group on Lifestyles, Values and Environment* (RESOLVE).

Em 2009, publicou *Prosperity without Growth*, desdobramento do relatório preparado por ele na condição de comissário de economia da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável criada em 2001 pelo governo de Tony Blair. Seu propósito é pensar uma prosperidade partilhada e ajustada às fronteiras planetárias, com a retomada do debate sobre o (de)crescimento.

Jackson (2009) aborda a RTT em dois momentos de seu livro, o primeiro mais teórico e positivo, o segundo, mais propositivo e político.

Do ponto de vista teórico/positivo, sugere uma “macroeconomia ecológica”, em cujo edifício conceitual o crescimento não gozaria de uma centralidade. Confinada à escala ecológica, a atividade econômica se voltaria à realização humana. Seria preciso alfabetizar a teoria macroeconômica na sintaxe da ecologia, seguindo caminhos abertos Georgescu-Roegen e Daly.

Jackson está convencido de que uma macroeconomia para a sustentabilidade não apenas é essencial, mas possível. O ponto de partida residiria na identificação clara das condições de sustentabilidade, incluindo a proteção do florescimento das capacidades humanas, a equidade distributiva, níveis sustentáveis de transumo e de emissões e a proteção de um capital natural crítico.

Do ponto de vista propositivo e político, a abordagem da prosperidade sem crescimento passa, mas não se limita, a uma mudança na lógica social. Aprisionada no consumo materialista, esta tem sido uma lógica poderosa que combina construção de identidades, forma de participação da vida social, articulada com excessos da produção e da acumulação. Urge o alcance de condições para a liberação dessa dinâmica psicológica, social e ambientalmente perniciosa. Dentre outras recomendações, Jackson (2009) destaca a RTT. As demais são: a luta contra as desigualdades sistêmicas, o dimensionamento das capacitações e de seu desenvolvimento, o reforço do capital social e o desmantelamento da cultura do consumismo.

Numa prosperidade sem crescimento seria, enfim, essencial a RTT e o alcance de um melhor balanço entre vida profissional e vida privada. Para alcançar esses objetivos, incluem-se a maior flexibilidade no tempo de trabalho, ações para combater discriminações contra os trabalhadores em tempo parcial, melhores incitações para o tempo passado em família e períodos de licença parentais e sabáticos.

Méda e a modificação do trabalho na reconversão ecológica

Dominique Méda, professora de sociologia da Université Paris-Dauphine e diretora do Instituto de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Sociais (IRISSO), é autora de diversas obras sobre crescimento e transição ecológica. Autora do livro “*La mystique de la croissance*”, divide com o filósofo Dominique Bourg e com o sociólogo e biólogo Alain Kaufmann a organização do livro *L'âge de la transition*.

A crise ambiental, enquadrada pelas lentes de uma sociologia cultural permite a Méda compor uma síntese sobre a mistificação do crescimento em nossas sociedades. Diante do avanço do conhecimento científico sobre essas crises, a autora resume:

“... os princípios que fundam nossa modernidade ocidental: a crença no progresso infinito, assimilação deste com o crescimento do PIB, o valor cardinal emprestado à liberdade de consumo, a interpretação da produção como um ato especificamente humano... A crença [de que] o crescimento seria a chave da prosperidade e do progresso, e deveria permanecer como o objetivo de nossas sociedades, encontra-se abalada”. Méda (2014, p. 10)

Méda critica o fundamento filosófico da concepção de riqueza como valor monetário da soma de diferentes tipos de capitais subentende a suficiência do capital humano e técnico. Na abordagem tradicional, pouco importa que a natureza seja pouco a pouco destruída, pois a humanidade seria inteligente o bastante para produzir um capital artificial que geraria um fluxo de utilidades (serviços, por exemplo) equivalente àquele que hoje é gerado pelo capital natural. Nesta limitada concepção de riqueza, que esses fluxos provenham de estoques tecnológicos ou naturais, pouco importa.

Diante da posição defendida por economistas que veem nas tecnologias digitais a fonte de criação de riquezas e a via de saída da crise, a autora evoca o caráter consumidor de energia e de metais raros nos processos tecnológicos envolvidos e suas restrições ecológicas. O imperativo de ruptura que deveríamos abraçar, argumenta, implica transformações profundas de comportamentos e a mudança da *episteme* que nos tem guiado pelo menos desde o século XVIII. (Méda 2014, p. 289)

O engajamento numa reconversão ecológica, na qual os sistemas socioeconômicos pudessem respeitar os tempos e os limites dos sistemas naturais, constituiria uma oportunidade para modificar o trabalho. Um novo paradigma do conhecimento emergiria, no qual os fins da sociedade não mais se reduziriam à maior produção possível, a uma taxa de crescimento mais alta. Não se trataria mais de buscar a maior eficiência possível na produção, sob o risco de fazer com que o trabalho perca todo seu sentido. Nessa reconversão, os ganhos não seriam mensurados em termos de produtividade ou lucratividade, mas em qualidade e durabilidade. Assim, os atuais males do trabalho – sua



intensificação, autonomia controlada, falta de suporte da hierarquia, aumento do ritmo – seriam reduzidos em razão, justamente, de sua desintensificação (Méda 2014, p. 290).

Conclusões

Observamos o panorama inquietante e desolador de uma recessão mundial, instalada a partir do epicentro de mercados financeiros mundializados desde 2008. Interconectadas, as economias nacionais vão, como numa imensa queda de dominós, deslizando para baixo, umas sobre as outras.

Ora, uma retomada geral do crescimento não se poderia completar diante de tal lógica. Tidos como falhas regulatórias, os *dumpings* social, ambiental e fiscal têm-se constituído como elementos típicos, próprios do funcionamento dos mercados mundiais desregulados. Foi a desregulamentação global que lhes franqueou o caminho e hoje a cobrança nos vem na forma de uma crise sem precedentes. A competitividade defendida por uma agenda (neo)liberalizante é impraticável, uma conta de soma negativa. Perdem as economias outrora líderes na industrialização – em crescimento, em empregos, qualidade de vida. Perdem os *newcomers*, com seu trabalho aviltado, descambando para a servidão e a escravidão, com seus abismos sociais e com seu ambiente deteriorado que vai se perdendo irremediavelmente. Numa crescente espiral embalada pela crescente onda conservadora, o denominador comum entre ricos e pobres – e remediados – tem sido a degradação moral, a desumanização. E a perda da resiliência da biosfera.

Digamos que não haja um relance do crescimento global. As saídas que se nos colocam os tenentes do crescimento são pautadas por uma não demonstrada capacidade de geração de empregos. Os apelos da austeridade por sacrifícios em troca da retomada soam como chantagem social.

A retomada do debate da RTT, como nos tocou defender neste artigo, desde algumas de suas fontes históricas, coloca-se hoje como integrante de uma outra *episteme*. Uma que congregue saberes para a reconstrução de um sentido substantivo do econômico.

Bibliografia

DAVIES, W. (2016). The New Neoliberalism. *New Left Review*, 101, September-October.

FRACALANZA, P. S. (2008). Limites das Abordagens Microeconômicas da Redução da Jornada de Trabalho. *Revista de Economia* (Curitiba), v. 34, p. 29-47.

HUFFINGTON POST. (2017). *Global Economic Slowdown*.
<http://www.huffingtonpost.com/news/global-economic-slowdown/> (24/04/17).



- ILO (2016). *World Employment and Social Outlook: Trends*. http://ilo.org/global/research/global-reports/weso/2016/WCMS_443480/lang--en/index.htm (24/04/17).
- JACKSON, T. (2009) *Prosperity without growth: economics for a finite planet*. London, UK: Earthscan.
- KEYNES, J. M. "Economic Possibilities For Our Grandchildren". In: *Essays in Persuasion*. New York: W.W Norton & Co, 1963.
- LAFARGUE, P. (1965). *Le Droit à la Paresse*. Paris: Librairie François Maspero.
- MARX, K. (2013). *O Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- MÉDA, D. (2014) *La mystique de la croissance: comment s' en libérer*. Flammarion.
- PIKETTY, T. (2013), *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- POLANYI, K. (2012). *A Subsistência do Homem e Ensaios Correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- RUSSELL, B. (1932). *In Praise of Idleness*. Harper's Magazine. <http://harpers.org/archive/1932/10/in-praise-of-idleness/> (24/04/17).
- STANDING, G. (2013). *O Precariado*. Belo Horizonte: Editora Autêntica.
- SKIDESLKY, R.; SKIDELSKY, E. (2012). *How Much Is Enough?* New York: New Press.
- WILKINSON, R., PICKETT, K. (2010). *The Spirit Level*. UK: Penguin.

Financeirização e regulação concorrencial do trabalho: uma análise preliminar do desmonte da relação salarial no Brasil

Miguel Bruno
ENCE-IBGE
miguel.pbruno@gmail.com

Ricardo Caffé
PPGE/UFBA
ricardo.caffe@gmail.com

Resumo

A relação salarial é um conceito fundamental para a compreensão dos vínculos estruturais entre trabalho assalariado e capital. Com suas características próprias por países e setores de atividade econômica, esses vínculos são codificados por dispositivos institucionais e normativos, incluindo a legislação trabalhista e previdenciária e os demais fatores que participam da reprodução de curto e de longo prazos da classe trabalhadora. Por esta razão, o estatuto teórico do conceito de relação salarial é definido na confluência das condições sócio-técnicas específicas do processo de trabalho capitalista com as formas de regulação estatal do uso de força de trabalho mediante assalariamento. Extrai-se então um corolário: a relação salarial é social, política e institucionalmente construída, envolvendo compromissos entre trabalho e capital sob a mediação do Estado como agente normatizador e garantidor do direito ao trabalho decente e à melhora das condições de vida da maioria da população. Este artigo analisa a evolução da relação salarial brasileira em suas interdependências institucionais com as relações Estado-economia, com o objetivo de precisar sua configuração estrutural, taxonomia e implicações para o desenvolvimento social e econômico.

1. Introdução

Este artigo discute a evolução da relação salarial brasileira em suas interdependências institucionais com as relações Estado-economia. Do ponto de vista teórico, a relação salarial corresponde à relação capital-trabalho assalariado, vigente em uma formação social determinada, considerando-se seus fatores de estruturação, regulados pelo Estado (formação do salário direto e indireto, fixação da jornada, grau de flexibilidade, composição setorial do emprego, etc.), os quais determinam o modo de vida assalariado e as condições de reprodução da classe trabalhadora. Trata-se de um conceito desenvolvido pela Escola da Regulação¹, a partir das análises das condições estruturais que permitiram o período de crescimento forte e sustentado do pós-Segunda Guerra, a chamada *Golden Age* do capitalismo nos países da OCDE.

A relação salarial é um dos cinco componentes-chave da regulação no nível macroeconômico. Os outros quatro são a configuração do Estado, do regime monetário-financeiro, da concorrência e de inserção internacional da economia. Essas instituições se condicionam mutuamente e, por razões sócio-políticas, ao longo da história, se articulam numa determinada hierarquia, onde alguns componentes comandam a evolução e a transformação das outras instituições.

A partir dos anos 1970, com o esgotamento e crise do regime de acumulação que lhe correspondia, o conflito distributivo entre capital e trabalho assalariado se intensifica e põe em causa a legitimidade das formas de regulação subjacentes ao Estado de bem-estar. As elites empresariais e financeiras passam a pressionar os Estados nacionais para levá-los a adotar medidas de redução dos salários direto e indireto.

Apesar das críticas conservadoras, a Constituição de 1988 representou a possibilidade de inflexão normativa rumo à democracia política e econômica. Porém, no que concerne preservação das estruturas da acumulação capitalista e ao elevado grau de subordinação e de desvalorização do trabalho que implicam, as elites dominantes sempre foram ágeis em bloquear qualquer tentativa de mudança que abalasse sua hegemonia e controle efetivo das instituições do Estado. Essa característica reaparece agora, após o golpe parlamentar de 2016, quando o Estado brasileiro assume, explicitamente, sua ideologia neoliberal-conservadora, ao implementar reformas institucionais que visam reconfigurar a relação salarial brasileira em conformidade com os interesses das classes empresariais e do setor financeiro.

Além dessa introdução, o texto está estruturado como segue. A seção 2 define o estatuto teórico do conceito de relação salarial e o modelo de determinação dos salários. A seção 3 trata das vinculações entre Estado e relação salarial sob hegemonia do setor financeiro e a seção 4 faz uma síntese dos principais resultados.

2. A relação salarial: definição conceitual

«O trabalho assalariado constitui uma condição necessária para a formação de capital e se mantém como premissa necessária e permanente da produção capitalista»

¹ Onde se destacam autores como Robert Boyer, Michel Aglietta, Alain Lipietz, Bernard Billaudot e Bruno Théret.

(Marx, Capítulo VI, inédito, de O Capital)

Proposto pelas macroanálises regulacionistas, o conceito de *wage-labor nexus* ou *rapport salarial*² permite elucidar não apenas os fatores determinantes da ocupação e suas categorias. A análise da *wage-labor nexus*, doravante RS, também é capaz de mostrar que, a depender de sua configuração institucional vigente, os determinantes da formação do salário direto e indireto interagem com a dinâmica macroeconômica e condicionam, de maneira, decisiva, o processo de desenvolvimento socioeconômico.

A noção de RS se afasta da economia pura para inserir os determinantes do salário, da produtividade e do emprego em um contexto institucional, reflexo de conflitos e de crises estruturais passadas (BOYER, 2015). Em linhas gerais, a teorização com base nesse conceito privilegia a questão das relações entre poder, natureza do compromisso salarial e os determinantes institucionais da divisão salário/produtividade.

2.1 Um conceito-síntese e suas implicações analíticas

O conceito de *rapport salarial* em francês possui estatuto teórico e aplicabilidade principalmente macroeconômicos. Já a noção de *relation salariale* corresponde à projeção da relação capital-trabalho no plano mais imediato dos atores concernentes. Portanto, **o *rapport salarial* é um conceito-síntese, resultado macroeconômico da conjugação dos sistemas de relações salariais que operam no nível setorial ou da empresa individualmente considerada.** Esta diferenciação conceitual é relevante porque cada empresa ou setor possui seu próprio sistema de relações salariais ou de emprego. Mas, este sistema resulta da combinação de regras sociais e institucionais que derivam das formas de regulação estatal da relação capital-trabalho, na qual ele está inscrito, com as regras que são específicas às empresas ou ao setor de atividade econômica.³

Quadro 1 – A relação capital-trabalho em três noções homólogas, mas estatutos teóricos diferente

² São as denominações desse conceito nos trabalhos regulacionistas, respectivamente em língua inglesa e francesa.

³ A tradução corrente no Brasil do conceito de *rapport salarial* por “relação salarial” (*relation salariale*) justifica-se porque não existe em língua portuguesa um vocábulo que possa diferenciar essas duas noções. Por essa razão, a denominação “relação salarial” será utilizada nesse estudo com o mesmo conteúdo conceitual de *rapport salarial* ou *wage labor-nexus*.

CONCEITOS	DEFINIÇÃO	APLICAÇÃO E ESTATUTO TEÓRICO
Relação capital-trabalho	- Define-se pela vinculação entre capital e trabalho assalariado, como pressuposto do processo capitalista de acumulação - Não especifica, necessariamente, os elementos concretos dessa vinculação	- Pode ser aplicado no âmbito da economia “pura” ou não - Nível de análise pode variar (firma, setor, macroeconômico)
Relação salarial (<i>relation salariale</i>)	Define-se na interseção entre as regras que derivam da <i>WLN</i> com as regras que são próprias à empresa, ao ramo ou ao setor de atividade	- Não se aplica no âmbito da economia “pura” - Nível microeconômico e sectorial de análise
<i>Wage-Labor Nexus (WLN)</i> ou <i>rapport Salarial</i>	- Define-se pela complementaridade das instituições que codificam os vínculos entre capital e trabalho assalariado - Forma particular e institucionalizada da relação capital-trabalho em uma economia e sociedade determinadas	- Não se aplica no âmbito da economia “pura” - Nível macroeconômico de análise

Fonte: elaboração própria.

O **Quadro 1** acima permite uma comparação entre os conceitos de relação capital-trabalho, wage-labor nexus e relação salarial, precisando o estatuto teórico e aplicabilidade de cada um. Operativamente, cinco componentes básicos são considerados numa análise da relação salarial: a organização da produção e do processo de trabalho; a qualificação do trabalho; as modalidades de mobilização e de vínculos dos assalariados às empresas; d) determinantes dos salários direto e indireto; e o modo de vida assalariado. Este último refere-se aos padrões de consumo de bens e serviços públicos, que respondem pelas condições de vida dos trabalhadores assalariados. Entretanto, este trabalho tratará apenas dos determinantes dos salários, como pré-requisito para uma taxonomia pertinente da relação salarial no Brasil.

2.2 A taxonomia da relação salarial em duas configurações polares

Em função da época histórica ou espaço geográfico, as configurações da RS apresentam-se como variantes de dois tipos polares, derivados das formas da regulação vigente⁴:

⁴ Utilizamos a expressão **regulação macroeconômica** como sinônimo de **modo de regulação**, conceito definido no plano agregado ou global pela Escola francesa da Regulação.

a) uma **RS concorrencial** – é observada quando o consumo dos trabalhadores assalariados ainda não se apresenta plenamente inserido na produção capitalista (forma predominante no século XIX) ou quando a formação dos salários ocorre basicamente por mecanismos de mercado (regiões ou países onde os trabalhadores e suas associações possuem fraco poder de barganha e os salários refletem as tensões entre oferta e demanda por força de trabalho);

b) uma **RS não-concorrencial** - é identificada quando os mecanismos de formação dos salários escapam, pelo menos parcialmente, às influências diretas do mercado de trabalho e dos ciclos de conjuntura.

O primeiro tipo de RS caracteriza-se por grande flexibilidade quantitativa e salarial, contrariamente ao segundo tipo. Todavia, a RS não-concorrencial mostra-se mais apta a outras dimensões de flexibilidade internas às empresas mais dinâmicas e inovadoras (polivalência ou multifuncionalidade, remuneração flexível em função do faturamento, mas com estabilidade das relações de emprego, etc.)⁵. Entre esses dois casos teóricos polares, as economias reais podem engendrar configurações intermediárias, em função do grau de informalidade das relações de trabalho ou das interdependências dos sistemas técnico-produtivos com os sistemas de remuneração. Entretanto, face aos conflitos de interesse inerentes entre capital e trabalho assalariado, as formas de regulação do Estado mostram-se determinantes da configuração institucional da RS.

2.3 O modelo de determinação dos salários

Um modelo simples para a formação dos salários pode ser especificado pela equação (1), representando esses dois casos polares relação salarial, em função dos valores estimados para os parâmetros referentes à **produtividade (PR)**, a indexação ao **custo de vida (P)** e às influências do **nível geral de emprego (N)**:

$$RW = k.PR + \rho.P + \eta.N \quad (1)$$

Onde **RW** é o salário médio real. Todas as variáveis são expressas em taxas de variação.

⁵ Exemplos comuns na literatura regulacionista referem-se aos casos do Japão, Alemanha e Suécia.

- a) Se $k = 0$; $\rho = 0$ e $\eta > 0$, a formação dos salários é predominantemente concorrencial, caracterizando a vigência de uma **relação salarial concorrencial**. Neste caso, são as tensões entre a oferta e a demanda de força de trabalho o principal fator de determinação dos salários;
- b) Se $k > 0$; $\rho > 0$ e $\eta = 0$ então se trata de uma **relação salarial não-concorrencial**, pois há indexação dos salários à evolução dos ganhos de produtividade e do custo de vida. Porém, a influência das tensões do mercado de trabalho não é estatisticamente significativa.

No entanto, mesmo que o parâmetro ρ seja estatisticamente maior do que zero, caso em que há algum grau de indexação dos salários à evolução do custo de vida, isto não é suficiente para eliminar o caráter concorrencial da RS. É este o caso da RS na economia brasileira durante o período de alta inflação, marcado pela generalização dos dispositivos institucionais de indexação dos salários à evolução do índice geral de preços.

2.4 A RS no Brasil: institucionalização precoce, mas incompleta

Diferentemente do salariado que emergiu de sociedades outrora feudais, as economias de passado escravocrata como a brasileira, deixaram sequelas profundas no processo de estruturação institucional da RS. Quando não retardavam o desenvolvimento das instituições democráticas de regulação do mercado de trabalho, as influências culturais e políticas herdadas do passado colonial e escravista terminavam moldando-as segundo as imposições do poder estatal muito pouco representativo das classes populares e trabalhadoras.

3. Estado e relação salarial sob hegemonia do setor bancário-financeiro

O processo de financeirização da economia brasileira já está documentado em diversos estudos anteriores, como nos trabalhos de Bruno et al. (2009), Bruno e Caffé (2015), Chicoski (2015), Lavinhas (2015) e Lapyda (2016). Trata-se de um fenômeno macroeconômico em que os detentores de capital, empresas e famílias preferem, por razões de liquidez, risco e rentabilidade, revalorizar seus recursos através de ativos financeiros, reduzindo significativamente as alocações de capital diretamente produtivas, base da geração de renda e de postos de trabalho. Um importante resultado destaca-se por suas implicações para a presente temática, sendo uma característica comum a todos os países cujas economias permanecem sujeitas aos interesses da alta finança: **a subordinação dos Estados nacionais**

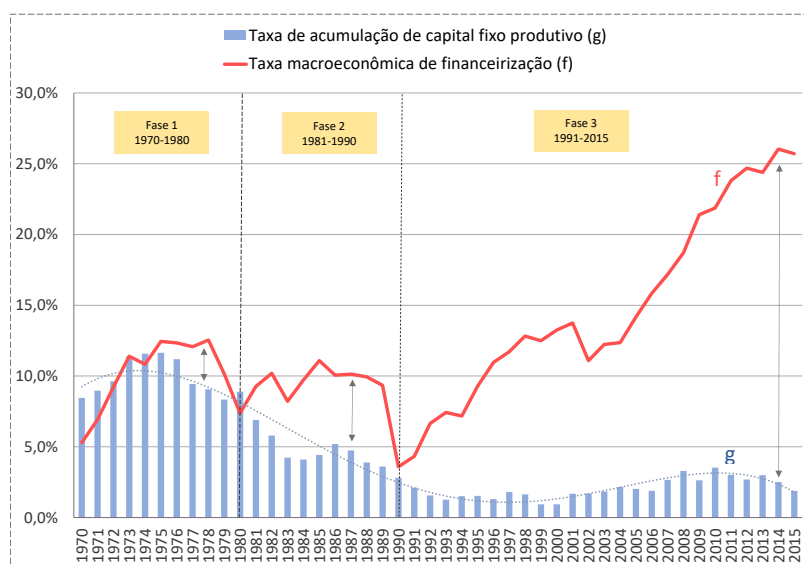
a grupos de pressão que agem politicamente como representantes do setor bancário-financeiro, condicionando a elaboração do orçamento público e a formatação da política econômica em proveito desse setor.

Basicamente, a financeirização da economia tem duas implicações principais, das quais derivam todas as outras com impactos negativos sobre a continuidade do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. A primeira refere-se às concepções ideológicas do neoliberalismo que passam a nortear as ações do Estado, esvaziando politicamente a legitimidade das estratégias nacionais de desenvolvimento e, em seguida, o próprio provimento dos bens públicos para justificar sua produção e oferta privadas. A segunda característica, um corolário da primeira, é a conversão da dívida pública interna em um instrumento de valorização rentista e de acumulação financeira em proveito de uma minoria de detentores de capital e de agentes rentistas.

3.1 As finanças públicas a serviço do capital financeiro: impactos sobre o trabalho

Um indicador de financeirização no nível macroeconômico foi construído pela razão entre o estoque total de ativos financeiros não-monetários (AF) e o estoque total de capital fixo produtivo (K). Esta variável foi plotada no gráfico a seguir juntamente com a taxa de crescimento de K, isto é, a taxa de acumulação de capital.

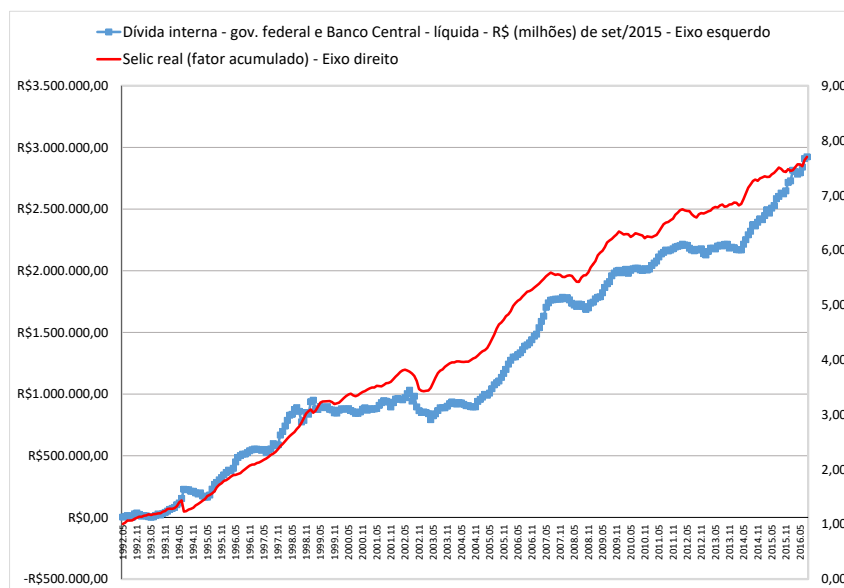
Gráfico 1 – A taxa de financeirização cresce e reduz a taxa de acumulação produtiva de capital (1970-2015)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE e IPEA Data.

O Gráfico 1 ainda destaca três fases distintas na evolução dessas variáveis. A primeira fase, 1970-1980, as taxas de financeirização e de acumulação encontram-se muito próximas uma da outra, refletindo o fato de que os capitais alocados em atividades financeiras têm sua contrapartida em atividades produtivas reais em montantes economicamente similares. Nessa fase, o processo de financeirização não se faz presente. Na segunda fase, 1981-1990, a taxa de financeirização cresce rapidamente e se desconecta da taxa de acumulação de capital, um sintoma característico dos processos de financeirização. Na fase derradeira, 1991-2015, a razão ativos financeiros/ativos fixos produtivos desprende-se aceleradamente da taxa de acumulação de capital, exprimindo uma maturidade característica dos processos de financeirização. Fica evidente que os capitais passam a encontrar de modo mais conveniente os canais institucionais de sua revalorização através da ampla variedade de ativos financeiros de alta rentabilidade e liquidez que uma economia financeirizada permite com o aval do Estado.

Gráfico 2 – Dívida pública interna e renda acumulada de juros (1992-2016)



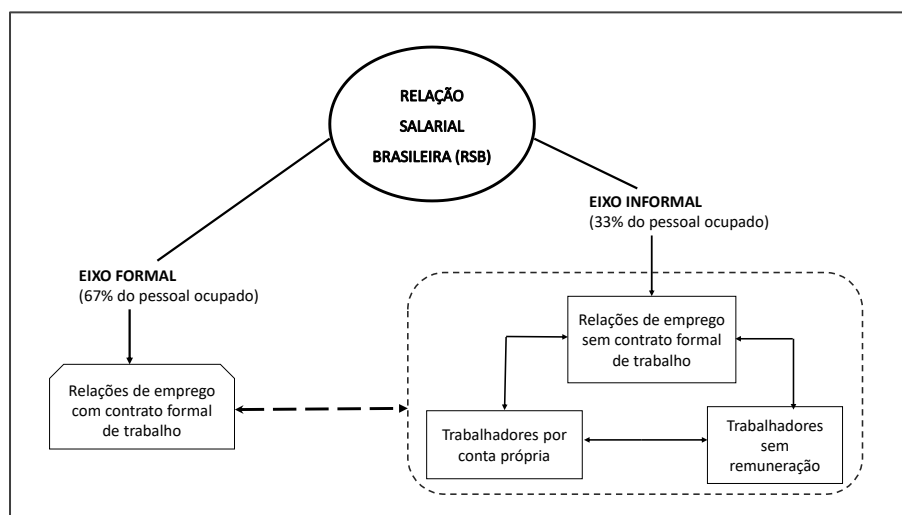
Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE e IPEA Data.

Pelo **Gráfico 2** pode-se constatar que o estoque da dívida pública interna brasileira, em valores reais, e a renda de juros acumulada (resultante da capitalização composta da taxa Selic real) crescem numa mesma tendência desse 1992. **O endividamento público interno cresce endogenamente como**

um resultado da acumulação rentista-patrimonial e, portanto, não reflete a existência de comportamentos perdulários ou má gestão das finanças públicas por parte do Estado brasileiro.

Não obstante, a relação salarial possui características que conformam a relação contratual, pelo qual é assegurado o direito de uso do esforço laboral e uma relação “direta” de tempo (de trabalho) por dinheiro que é, parcialmente, determinada pelas disposições legais, regulamentares ou contratuais, sobretudo na forma de convenções coletivas, como propõe Coriat (1998). A **Figura 1** representa os componentes estruturais da relação salarial brasileira. Destaca-se seus eixos formal e informal e o segmento conta própria, além dos trabalhadores sem remuneração. A coexistência desses segmentos aprofunda o grau de flexibilidade quantitativa e salarial da relação salarial, bloqueando as condições estruturais para a geração de postos de trabalho de maior qualidade. Conjugando-se com o atual processo de desindustrialização, essa configuração responde também pelos reduzidos ganhos de produtividade da economia, sendo incompatível com as necessidades do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Figura 1 – Os dois principais eixos da relação salarial brasileira



Fonte: elaboração própria.

Uma estimação econométrica da relação teórica para os dois casos polares, equação 1 da seção 2.1, para o período 2002-2015, revela que a **WLN brasileira é predominantemente concorrencial ou flexível, no que concerne à determinação dos salários**. Os coeficientes relativos à indexação aos ganhos de produtividade (PR) e à evolução do custo de vida (P) não foram estatisticamente significativos. Apenas o coeficiente relativo ao nível geral de emprego (N), com um valor de 0,92, mostrou-se

estatisticamente significativo. Trata-se de elevada sensibilidade dos salários reais às oscilações do mercado de trabalho, corroborando a existência de uma formação concorrencial dos salários.

Quadro 2 – Uma determinação predominantemente concorrencial dos salários

Salário médio real (RW)	Produtividade do trabalho (PR)	Inflação (P)	Nível geral de emprego (N)
Coeficiente estimado	n.s.	n.s.	0,918854

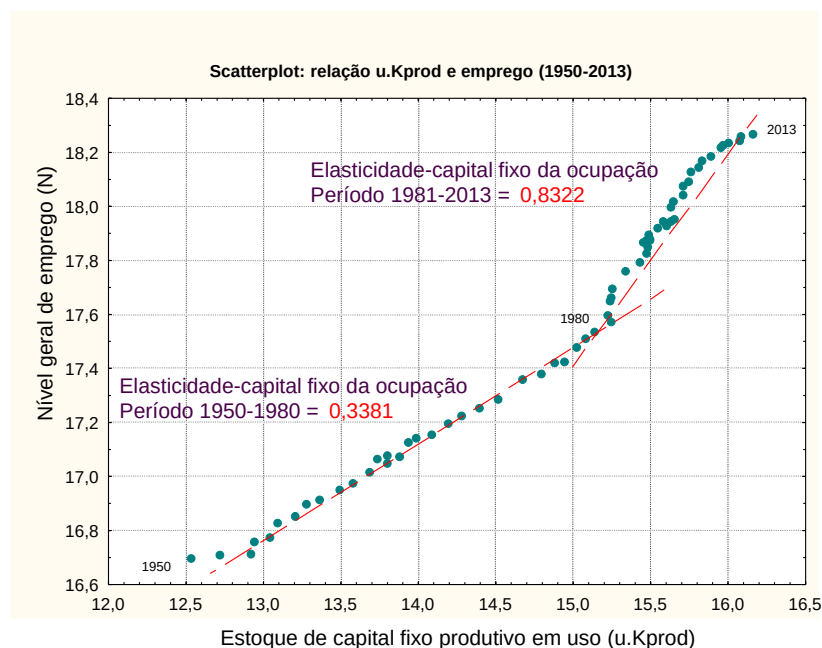
Nota: n.s. = não estatisticamente significativo.

3.2 Desindustrialização e expansão precoce do setor serviços

A forte e precoce expansão das atividades terciárias a partir da “década perdida” dos anos 1980, foi classificada por CARDOSO JR. (1998) como um processo de “inchaço” do setor serviços, já que não decorria de expansão normal, esperada quando um país começa a entrar no rol dos países desenvolvidos (*catching up*).

O **Gráfico 3** é um diagrama de dispersão com ajustes lineares para os subperíodos 1950-1980 e 1981-2013, relacionando o estoque de capital fixo produtivo, ponderado por suas respectivas taxas de utilização, com o nível geral de emprego. O primeiro subperíodo foi o de forte crescimento econômico brasileiro, com uma taxa média de 7,5% a.a. e corresponde à fase de expansão industrial. A elasticidade-capital fixo do emprego de longo prazo apresentou o valor de 0,3381, revelando-se bem inferior à observada no subperíodo 1981-2013, cujo valor atinge 0,8322. O aumento dessa elasticidade nesse segundo subperíodo pode ser explicado pela forte expansão das atividades de serviços que tendem a ser mais intensivas em trabalho, comparativamente às unidades produtivas industriais.

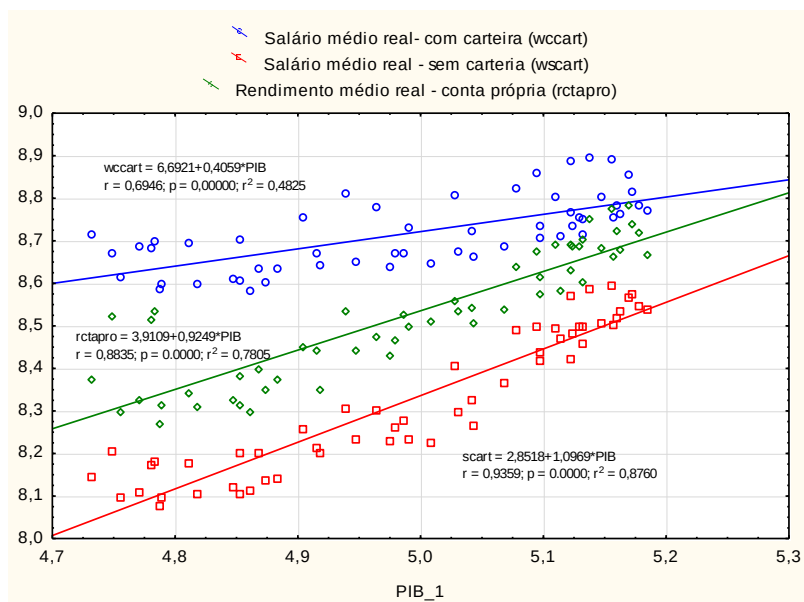
Gráfico 3 – A forte queda da participação da indústria no PIB levou à expansão rápida e precoce do setor serviços



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE, IPEA e Marquetti (1998).

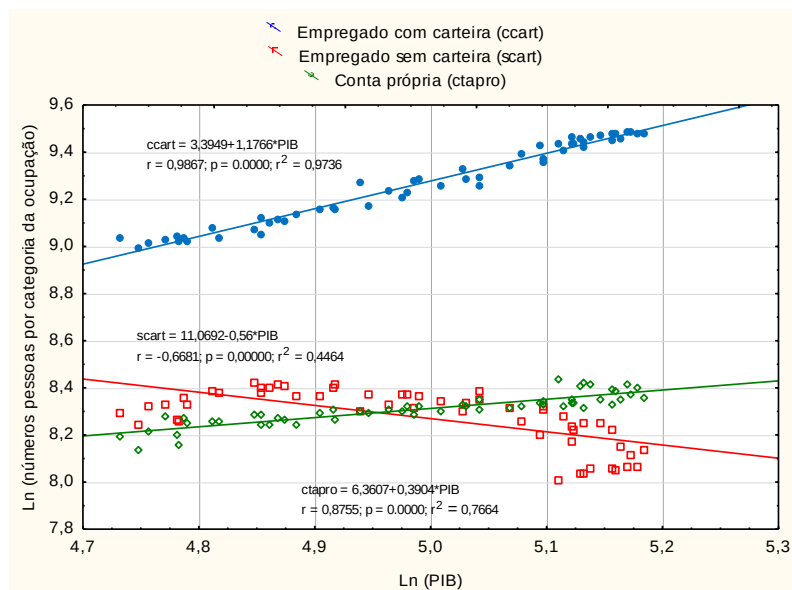
Pelo Gráfico 4, acima, pode-se observar pelas tendências e ajustes econométricos as elasticidades-PIB dos rendimentos médios reais por categoria da ocupação. Como esperado, com a fixação contratual dos salários, o segmento com carteira assinada apresenta o menor valor estimado para a elasticidade-PIB (0,406), revelando-se inelástico ao crescimento econômico. Já os segmentos sem carteira e conta própria apresentam os valores de 0,924 e de 1,097, respectivamente.

Gráfico 4 – Elasticidades-PIB dos rendimentos reais por categoria da ocupação: diagrama múltiplo de dispersão (1992-2016)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE, IPEA e Marquetti (1998).

Gráfico 5 – Elasticidades-PIB do número de pessoas por categoria da ocupação: diagrama múltiplo de dispersão (1992-2016)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE, IPEA e Marquetti (1998).

Do mesmo modo, no Gráfico 5, são considerados o número de pessoas ocupadas em cada categoria da ocupação e como se comportam face ao crescimento econômico. Inversamente ao observado no caso anterior, o segmento com carteira apresenta a maior elasticidade-PIB (1,177), significando que

uma expansão de 1% na economia eleva o emprego formal em praticamente 1,2%. Já com os segmentos sem carteira e conta própria, as elasticidades-PIB são, respectivamente, -0,56, e 0,39. Mas o mais importante a ser destacado é que o processo de formalização das relações de emprego ocorreu nesse período sem nenhuma alteração nas legislações trabalhista e previdenciária.

4. Conclusão

“Manter o capital numa posição hegemônica e o trabalho numa posição subordinada constitui uma constante histórica em relação à teoria e à prática do Estado brasileiro. As variações ocorridas são de ênfase ou de estilo.”

(Carlos A. Afonso e Herbert de Souza, 1977)

A formação do salariado no Brasil foi marcada por três principais condicionantes históricos: a) o esgotamento e crise das relações de trabalho compulsório; b) a expansão do complexo agrário-exportador cafeeiro que cria as condições para o assalariamento da força de trabalho; e c) a imigração europeia. A conjunção desses três fatores permitiu o desenvolvimento das relações monetárias e financeiras e do mercado interno, superando uma restrição endógena secular, que era o baixo coeficiente de monetização da economia escravista primário-exportadora.

No período atual, assiste-se a um processo acelerado de desestruturação da relação salarial como parte de uma estratégia de torná-la o mais rapidamente possível concorrencial e flexível, mediante regulação específica para legitimar o trabalho parcial, fortuito e, de fato, precário. A dimensão dos salários como custo de produção sobrepõe-se à sua dimensão como principal fator de demanda nas economias capitalistas que, como observou Robert Castel (1995), estruturam-se, necessariamente, sobre a base de sociedades salariais. Essa tendência deriva do processo de financeirização da economia brasileira que subordina o Estado aos interesses da acumulação rentista-patrimonial.

As políticas econômicas restritivas da demanda e de desregulação das relações capital-trabalho decorrem do neoliberalismo, a ideologia, por excelência, da financeirização. Na realidade, os Estados capitalistas ditos “democráticos” postergaram a crise através da financeirização por várias décadas, deixando as escolhas políticas à mercê de uma classe internacional de credores. Essas dependências mútuas entre os Estados e os investidores limitam a eficácia e a legitimidade das políticas sociais

redistributivas e desmantelam a relação salarial, como se fosse possível tornar o trabalho assalariado completamente redundante sem comprometer as condições de reprodução do próprio capital.

Referências bibliográficas

AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil. A crise fiscal*. Paz e Terra, 1977.

BOYER, Robert. *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*. La Découverte, 2015.

BRUNO, Miguel et al. *Finance-led growth regime in Brazil*. Revista de Economia Política, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011.

BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. *Indicadores Macroeconômicos de Financeirização: Metodologia de Construção e Aplicação ao Caso do Brasil*. in População, Espaço e Sustentabilidade—Contribuições para o Desenvolvimento do Brasil, 2015.

CARDOSO JR., J. C. *Flexibilidade e desemprego no mercado de trabalho brasileiro: principais pontos em discussão e breve resumo das interpretações correntes*. Anais do III Encontro Nacional de Economia Política. Niterói: EdUFF, 1998.

CASTEL, Robert. *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.

CHICOSKI, Davi. *Aspectos da financeirização da economia brasileira*. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. ISSN 1806-9029, v. 27, n. 1 (49), 2016.

CORIAT, B. *Novas tendências do mercado de trabalho*. Rev. Serv. Público 1998; 49(3):5–29.

LAPYDA, Ilan. O 'desenvolvimento' periférico em questão: ação do Estado, virada neoliberal e financeirização no Brasil. Século XXI, v. 6, n. 2, p. 52, 2016.

LAVINAS, Lena. *A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro*. Politika, v. 2, p. 34-51, 2015.

REFORMA TRABALHISTA: ENTRE O PROPOSTO E O PONDERÁVEL

Autora:

Patrícia Garcia dos Santos

Professora Doutora da UFRJ, IBMEC e UniLaSalle

E-mails: patgarcia85@hotmail.com; Psantos4@ibmec.edu.br

Co-autoras:

Clarisse Inês de Oliveira

Professora Doutora da UFF

E-mail: ci_deoliveira@hotmail.com

Michele Paumgarten

Professora Doutoranda da UERJ e IBMEC

E-mail: MPaumgarten@ibmec.edu.br

O declínio da ocupação remunerada ao final do século XX tem sido um marco decisivo não só para o regime de produção e o sistema de acumulação, mas tem produzido efeitos diretos sobre o Direito, em especial sobre o Direito do Trabalho. Desde sua sistematização, o Direito do Trabalho e suas principais formulações doutrinárias sempre gravitaram em torno do emprego típico. A partir do início dos anos oitenta, a centralidade do emprego típico e a primazia da proteção passaram a sofrer um processo de crescente questionamento na maioria dos países do mundo, provocado pela progressiva ineficácia dos recursos jurídicos e políticos do Estado-Nação para fazer frente aos desafios lançados num quadro econômico acentuadamente globalizado e de transição, onde o desemprego emerge como resultado crescente, universal e de longa duração.

A empresa contemporânea está longe daquele modelo de unidade jurídica, física e social de produção comumente situado em um espaço geográfico nuclear que assegurava todas as atividades necessárias à persecução da produção e cujos trabalhadores estavam sujeitos a um estatuto jurídico comum. No novo paradigma tecnológico globalizado, a

regulação do trabalho humano é vista como fator que gera perda de competitividade. A nova dinâmica imposta pela competitividade exige a seleção de meios para mudar a empresa, e a velocidade exigida para a efetivação de tal mudança esbarra nesse plexo regulatório, que, na visão concorrencial, seria um fator contrário à modernização. Para alcançar-se um patamar bom de competitividade neste novo modelo de empresa torna-se necessária a racionalização da mão-de-obra numa visão mercantilista do trabalho.

No entanto, é possível perceber que a crise que se instala mundialmente em diferentes proporções não é só econômica, mas também de valores, e são as novas realidades sociais, econômicas, políticas, tecnológicas e culturais que têm resvalado para o campo jurídico (uma vez que o Direito, assim como a realidade social que retrata e regula, vive em constante mutação), ressaltando-se que não é o Direito do Trabalho, mas o Direito do Trabalho clássico, que vem sendo questionado. De modo geral, a crise emergiu do meio econômico e contagiou as outras esferas do tecido social e em especial as áreas sociais reguladas pelo Direito (família, trabalho, educação, saúde, etc). Para autores como Boaventura de Sousa Santos, um fator preponderante que se tornou evidente nas últimas décadas, foi a carência de força política das classes populacionais para garantir a continuidade das medidas estatais de proteção social construídas ao longo do século.

“A escolha entre as diferentes possibilidades institucionais no horizonte regulatório vai transformando-se ao sabor do processo político. Portanto, não se deve atribuir a ineficácia do direito regulatório às limitações que são inerentes ao processo de regulação, pois tais limitações são estratégicas e dependem, em especial, do poder político. O padrão de eficácia altera-se de acordo com as políticas econômicas e sociais.”¹

De fato, a crise do chamado Estado-Providência enquanto fomentador do pleno emprego e da cobertura social, as mudanças de um regime de acumulação fordista para um regime mais flexível dando novos contornos ao sistema capitalista de produção, os avanços tecnológicos e seus impactos no mundo do trabalho, as reconfigurações dos movimentos de mobilização social, e o recente processo de globalização, conjuntamente com esse

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência**. Porto: Edições Afrontamento, 2002, p. 149.

panorama atual de desemprego e crise da ocupação tradicional, resultaram em um quadro tal de transição que a legislação trabalhista, até então suficiente, já não é capaz de responder aos anseios de proteção legal ao trabalhador no qual se fundamentou. Seja pela incapacidade de dar vazão às demandas que lhe são dirigidas, seja pela atuação inadequada às exigências do mercado, a Justiça do Trabalho vem, assim, sendo colocada em xeque.

Essa realidade de crise é facilmente identificável ao se constatar que o Direito do Trabalho clássico já não consegue conter, no figurino das leis restritivas de direitos trabalhistas, a avalanche de acordos informais por cujo intermédio empresas, sindicatos e trabalhadores não sindicalizados têm pactuado em ultrapassar as fronteiras legais ainda vigentes e ignorar os direitos conquistados e firmados em leis. O que parece demonstrar que pelo menos esse ramo do Direito já não oferece um aparelho conceitual e metodológico à altura sequer de conter na legalidade o processo de corrosão da proteção conferida ao trabalhador. Em síntese, o Direito do Trabalho que se consolidou como instrumento de equilíbrio nas relações de trabalho entre empregado e empregador deixou de cumprir efetivamente seu papel social originário.

Por outro lado, o desemprego estrutural, ou seja, aquele ocasionado não apenas por fatores transitórios de crise econômica, mas um fenômeno de maior duração, produzido por fatores que residem no próprio modelo de reestruturação da economia, que se caracteriza pela crescente incorporação de tecnologias redutoras da necessidade de trabalho humano, terceirização e flexibilização da força de trabalho, progressiva globalização das relações de produção e estratégias muitas vezes equivocadas e mal sucedidas de países periféricos para inserção em um mercado globalizado, força a percepção de que o simples crescimento econômico por si só não é suficiente para produzir uma economia do pleno emprego. É necessário rever as bases que sustentavam essa condição no modelo do Estado-Providência, inclusive e fundamentalmente as bases jurídicas.

Uma retrospectiva histórica aponta que esse sistema não ruiu apenas por seus limites internos, embora a insuficiência de reservas orçamentárias explique em parte as razões de seu esgotamento. Ao lado desses fatores, a globalização econômica em qualquer de suas dimensões, com a respectiva dispersão internacional da tarefa produtiva, a

internacionalização dos mercados de insumo, bens e capital, constituiu-se rapidamente numa grave ameaça à competitividade das economias caracterizadas por elevados níveis de remuneração do trabalho, frente àquelas com extensiva oferta de trabalho a preço vil. O processo de mundialização joga, assim, com o “fenômeno das fronteiras”, com aquilo que se pode chamar de pluralidade formal dos direitos do trabalho e com a diversidade substancial dos ordenamentos nacionais.

Essas condições presentes em um contexto de concorrência desigual que apontavam para uma crise política sem precedentes, com reflexos diretos na economia, provocaram o deslocamento da capacidade de formulação, de decisão e de execução de políticas públicas antes radicadas no Estado-Nação, para arenas transnacionais ou supranacionais resultantes da globalização econômica, como o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e a OMC (Organização Mundial do Comércio), e de seus efeitos sobre o conteúdo e a extensão da soberania. Surgem assim novos desafios para o Direito do Trabalho, que outrora fundamentado em um espaço limitado do Estado-Nação, não contempla as novas figuras e contratos de trabalho que emergem das relações trabalhistas efetivadas em esferas mais amplas do que o Estado-Nação, onde não existe uma coletividade de trabalho, mas diversas coletividades de trabalhadores.

A partir dessa realidade de crise, e procurando explicar as reviravoltas por que passavam as figuras jurídicas tradicionais, seguidores do liberalismo clássico mantiveram a defesa da redução do papel do Estado e, conseqüentemente, da Justiça do Trabalho, como saída para a crise de legitimidade instaurada. Em contrapartida, simpatizantes do protecionismo promocional apostavam na revisão dos direitos trabalhistas e no fortalecimento do papel sindical para contornar o problema. Partindo de perspectivas divergentes, no entanto, ambas correntes que repensam o Direito do Trabalho admitem que a legislação trabalhista, construída sob a égide do Estado do Bem Estar Social, precisa ser revista, uma vez que ao invés de dar conta da ‘questão social’, deixa a margem da proteção estatal um número cada vez maior de indivíduos.

Nesse sentido, e na tentativa de se adequar ao quadro geral de mudanças políticas, econômicas e sociais, muitas alterações legislativas foram postas em prática, no curso das

últimas décadas, em diferentes países, visando principalmente a contenção do desemprego e o incremento do nível de ocupação. No aspecto geral, tais alterações se caracterizam por reduzir encargos tributários e parafiscais incidentes sobre a remuneração do trabalho, abrandar o caráter de normas legais que regulam a prestação do trabalho sob o vínculo empregatício e regulamentar modalidades atípicas de trabalho, inclusive sem vínculo empregatício, sempre com a justificativa de estimular a abertura de novos postos de ocupação. Apesar disso, a simples crença em que o capital é bom e o governo é mau não constitui uma política econômica alternativa e o aparente triunfo de uma concepção identificada como neoliberal não tem produzido os resultados esperados como demonstram os indicativos apresentados nas tabelas a seguir:

Tabela 1. Desempenho do Mercado associado às Reformas Trabalhistas

Países	Taxa de Emprego*		Taxa de Desemprego**		Emprego Parcial***	
	Antes da Reforma	Depois da Reforma	Antes da Reforma	Depois da Reforma	Antes da Reforma	Depois da Reforma
Alemanha	64.1	64.9	4.8	8.7	10.5	15
Canadá	70.3	70.1	8.1	7.6	15.7	17.8
Espanha	51.1	53.8	16.3	15.9	4.2	7.9
EUA	72.2	73.9	5.6	4.2	14.4	13.6
França	59.9	59.8	9	11.3	12.5	15.5
Inglaterra	72.4	71.7	7.1	6.1	21.4	23.1
Itália	53.9	52.5	9	11.4	8.5	12.4
Japão	68.6	68.9	2.1	4.7	16.5	23.2
Portugal	67.5	67.3	4.6	4.5	6.6	7.9

* Relação entre o total da ocupação e o total da população em %

** Relação entre o total de empregados e o total da população economicamente ativa em %

*** Relação entre o total do emprego em tempo parcial e o total da ocupação em %

Fonte: OCDE, OIT e FMI, vários anos.

Tabela 2. Desempenho do Mercado associado às Reformas Trabalhistas em Países Latino-Americanos

Países	Taxa de Emprego*		Taxa de Desemprego**		Emprego Parcial***	
	Antes da Reforma	Depois da Reforma	Antes da Reforma	Depois da Reforma	Antes da Reforma	Depois da Reforma
Argentina	50.1	49.6	7.5	14.3	61.9	57.5
Bolívia	51.8	47.5	7.2	7.5	68.5	65.2
Chile	62.1	62.4	7.4	9.8	79.9	77.4
Colômbia	54.3	51	10.5	19.4	62.9	67.1
México	61.6	59.9	2.8	2.5	58.5	69.9
Paraguai	49.2	45.5	6.6	9.4	47.7	45.2
Peru	48.9	46.1	8.3	8.7	53.6	56
Uruguai	60.9	56.9	9.2	11.8	82.6	79.4
Venezuela	61.4	50.9	11	14.9	70.6	66.4

* Relação entre o total da ocupação e o total da população em %

** Relação entre o total de empregados e o total da população economicamente ativa em %

*** Relação entre o total do emprego em tempo parcial e o total da ocupação em %

Fonte: OCDE, OIT e FMI, vários anos.

Isso se dá, dentre outras hipóteses, devido a ótica neoliberal de abordagem da crise que está centrada na liberalização e flexibilização², ou seja, na eliminação do que seus adeptos entendem como ‘imperfeições do mercado de trabalho’, especificamente as leis sobre salário, a proteção contra despedidas arbitrárias, a segurança social e a mobilização sindical, determinando que a natureza tutelar do Direito do Trabalho é o que dificulta a mobilidade geográfica e funcional da mão-de-obra e aumenta o custo do trabalho, bloqueando a modernização do aparelho produtivo e inibindo investimentos. Para esse grupo, a legislação laboral deveria ser menos protecionista e burocratizada. A flexibilização pode se dar por intermédio da lei ou da negociação coletiva. A idéia que está por trás desse

² No âmbito do Direito do Trabalho, a flexibilização pode ser definida como a eliminação, diminuição, afrouxamento ou adaptação da proteção trabalhista clássica, com a ressalva de que o Direito do Trabalho sempre foi flexível ao admitir normas heterônomas ou autônomas, coletivas ou individuais, mais favoráveis ao trabalhador, por isso o que se define hoje como flexibilidade seria “in pejus”.

processo é que haja menos regras legais e mais regras negociadas, pois a negociação possibilita adequar as regras às condições locais/setoriais, bem como permite mudá-las mais agilmente, de acordo com o mercado.

“Não se trata, portanto, de ausência de regras, mas, antes, de passar da regulamentação pelo Estado à regulação pelo mercado, na perspectiva – é forçoso repetir – de reduzir o escopo e o alcance dos direitos.”³

Sendo assim, não obstante o êxito dos avanços tecnológicos identificados a partir dos últimos anos, um crescimento econômico modesto e um desemprego crescente motivaram o conjunto das economias de mercado a passarem por um verdadeiro vendaval de reformas trabalhistas. Em maior ou menor medida, tais reformas primaram por buscar livrar o empregador de parte dos mecanismos de proteção do uso, exploração e remuneração da força de trabalho. Partindo dessa ótica, países com maiores avanços sociais e trabalhistas puderam reduzir o que identificavam como gorduras acumuladas, o que não necessariamente reverteu-se em reviravolta ao processo de recrudescimento do mercado, enquanto a maior parte das nações teve que cortar além, comprometendo a trajetória que consagrava proteção e segurança no mercado de trabalho.

Não obstante, observa-se até aqui que há uma aproximação das questões sobre a crise do Direito do Trabalho propagada pelos neoliberais e a regulação em favor do capital. O verdadeiro programa do discurso neoliberal sobre a redução de custos do trabalho como ‘estratégia’ para criação de emprego é a descentralização produtiva e de natureza autônoma; o baratear custos é precarizar empregos e rebaixar salários. Paralelamente, o Direito fica reduzido, assim, à sua especificidade operacional, a um instrumento de manipulação do capital e perde parte da sua capacidade emancipatória. O Direito do Trabalho passa a ser concebido ideologicamente, sobretudo, como um instrumento ao serviço da promoção do emprego e do investimento, como variável da política econômica,

³ HYMAN, Richard. **As Relações Industriais na Europa: crise ou reconstrução**. Londres: Macmillan, 1998.

mostrando-se dominado e colonizado – quando não obcecado, por considerações de eficiência e uma profunda crise de identidade.

O declínio do trabalho remunerado, assim como foi evidenciado, repousa sobre a essência das profundas mudanças que estão em curso, e nenhum outro campo do Direito vive mais intensamente a agonia dessas mudanças. Ao testemunhar intensamente os declínios dos níveis de ocupação, o Direito do Trabalho passa gradualmente a se interrogar sobre as condições de sua própria sobrevivência, o que não é novidade, uma vez que a regulamentação das relações entre capital e trabalho sempre se deu sob contexto de crise.

A Experiência Brasileira

Desde o final dos anos oitenta está em curso o debate sobre a reforma do sistema brasileiro de relações de trabalho. Esse debate ganhou força, porém, ao longo da última década do século XX, quando se evidenciou com maior clareza a existência de diferentes posições sobre o tema e tiveram lugar as primeiras iniciativas governamentais de mudança da legislação trabalhista. Se a idéia da reforma do sistema corporativo foi inicialmente impulsionada pelos setores mais dinâmicos do movimento sindical, preocupados em oferecer uma alternativa que fortalecesse o papel dos sindicatos na regulação do mercado de trabalho, a partir de meados dos anos noventa ganharam importância as teses favoráveis à desregulamentação e flexibilização das garantias sindicais e dos direitos sociais, defendidas sobretudo pelas entidades empresariais do país, que se fundamentavam no ideário construído pelo Consenso de Washington.⁴

Paradoxalmente, foi logo em seguida à Constituição de 1988 (um dos pontos altos de afirmação do Direito do Trabalho no Brasil), que os governos brasileiros passaram a extremar a estratégia de desregulamentação e flexibilização. O reconhecimento constitucional da autonomia coletiva e da negociação coletiva como fonte do Direito do Trabalho foi o ápice de um processo de proeminência do sindicalismo no país, que possibilitou que temas como a irredutibilidade salarial e a jornada de trabalho fossem

⁴ A expressão Consenso de Washington foi criada por John Williamson em 1990, originalmente para significar o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina.

objetos de negociação. Porém, a lei se projeta para o futuro, e a assimilação desses preceitos acabou se dando em um novo contexto, mais favorável às possibilidades de flexibilização. Assim, o primeiro governo eleito constituiu comissão para estudar a substituição da CLT, destituída pela deposição do Presidente da República, o curto governo subsequente (1992-1994) foi responsável pela Lei das Cooperativas, e o governo seguinte (1995-2002) conduziu as maiores mudanças nesse sentido.

As pressões apontavam que a legislação trabalhista e social construída no Brasil entre 1931 e 1943, sobre o estado varguista, destinada a impulsionar a industrialização, passava a ser um obstáculo ao emprego da força do trabalho e à livre acumulação flexível do capital. Considerando a fase mais recente do capitalismo brasileiro, a partir da década de noventa, percebe-se uma transição do modelo anterior para um modelo mais subordinado à competição internacional, enquanto que a legislação trabalhista vigente permanecia atada ao compromisso de manter o controle estatal sobre o conflito trabalhista, mantendo um sistema tido como corporativo, paternalista, burocrático e muitas vezes imposto de cima para baixo, com claras restrições a autonomia coletiva. Modelo que parecia não dar conta da explosão da flexibilização no mercado de trabalho globalizado.

“Entre 1991 e 2000 o número de trabalhadores com carteira assinada diminuiu em 4% no Brasil, enquanto o número dos trabalhadores sem carteira cresceu em 45% e o número dos trabalhadores por conta própria cresceu 68%. Esse processo levou o setor informal a representar cerca de 56% da mão-de-obra metropolitana brasileira em 2000”.⁵

No entanto, no Brasil, não houve até o surgimento da atual proposta que vem sendo apreciada pelo Congresso Nacional desde abril desse ano (PL 6787/2016), uma grande lei de flexibilização que marcasse notadamente uma reforma formal, mas muitas medidas concretas. Mesmo não tendo promovido uma reforma ampla no sistema corporativo, foi na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso que o governo passou a adotar uma série de iniciativas pontuais de alteração da legislação trabalhista, recorrendo, inclusive, a medidas provisórias, decretos e portarias. Tais medidas evidenciaram uma tendência à

⁵ DUPAS, G. **Economia Global e Exclusão Social**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 148.

desregulamentação dos direitos sociais e à ampliação do grau de flexibilidade do sistema de relações de trabalho brasileiro, que, apesar da existência de uma legislação extensa e detalhada, sempre foi relativamente flexível, particularmente no que diz respeito às condições de contratação e demissão e à mobilidade funcional do trabalhador na empresa, excepcionando diversas situações, como nos cargos de confiança.

Já no governo Lula, foram reforçadas as possibilidades de contratação flexível através de medidas como a Lei 10.748/03, que instituiu o Primeiro Emprego. Essa lei permitiu um contrato de duração determinada de, no mínimo, 12 meses, para jovens entre 16 e 24 anos (parcela da PEA em que o desemprego é mais elevado), contrato que pela condição temporal trata-se de modalidade de garantias reduzidas. Outra medida na mesma linha foi a Lei Complementar 128/08, que regularizou a contratação de prestadores de serviços na condição de empresas constituídas por uma única pessoa. Essa modalidade de contratação tornou legal o que era até então uma forma comum de burlar direitos trabalhistas, pois possibilitou a dissimulação da existência de vínculo empregatício e acelerou um fenômeno reconhecido hoje como “pejotização”, transferindo ao trabalhador pessoa jurídica a responsabilidade de empresa que de fato nunca foi.

Também houve consequências trabalhistas com a publicação da Emenda Constitucional 45/2004, que trata da reforma do Judiciário, nesse processo. Aparentemente considerada um avanço, no sentido de ampliar a competência da Justiça do Trabalho para tratar de conflitos oriundos de qualquer relação de trabalho, e não mais só de situações onde se caracteriza o vínculo empregatício, de fato a medida pouco alterou a realidade dos trabalhadores que não possuem um contrato formal, uma vez que os direitos especificados na CLT continuam a atender apenas a relação de emprego. Além disso, a emenda limitou o poder normativo da Justiça do Trabalho, condicionando o ajuizamento de dissídios coletivos de natureza econômica ao comum acordo entre as partes, em um momento de fragilidade do movimento sindical, o que acabou por dificultar soluções mais ágeis e equilibradas entre as categorias em conflito.

Por fim, ainda no governo Lula, foi aprovada uma proposta de mudança tributária destinada às micro e pequenas empresas (o Super Simples), que permitiu a flexibilização no

pagamento de direitos trabalhistas, dispensando as empresas enquadradas da fixação de quadro de avisos e da anotação das férias em seus livros de registro, o que impediu a verificação do cumprimento dos direitos e estabeleceu a fiscalização com caráter orientador, sendo necessário haver reincidência para o registro de infração. Longe de promover a reversão do processo, a transição para um governo de viés mais social (pelo menos ideologicamente), manteve a flexibilização trabalhista, ainda que em ritmo menor. E hoje, diante de uma crise de legitimidade provocada pela sucessão presidencial em caráter extraordinário, após o *impeachment* de Dilma Rousseff e a ocupação do cargo por seu vice, Michel Temer, a proposta de flexibilização das garantias trabalhistas ressurgiu com toda força – uma clara confirmação de que as regras e instituições se configuram de acordo com as oportunidades que determinados grupos sócio, políticos e econômicos privilegiados encontram para defender seus interesses ao longo da história.

Alguns pontos especiais do Projeto de Lei 6787 confirmam essa percepção, como o texto alterador do artigo 611 da CLT, que trata das Convenções e Acordos Coletivos, determinando que as negociações sobre questões como parcelamento de férias em até três vezes (a CLT permite parcelamento em duas vezes em situação excepcional); intervalos intrajornada de 30 minutos (atualmente a previsão legal é de uma a duas horas); possibilidade de ampliação da jornada mensal para 220 horas (o que autoriza uma jornada diária de até 12 horas, quando o limite constitucional é de 8 horas) e limites ao banco de horas, tenham força de lei, o que permite inclusive a prevalência do negociado sobre o legislado, possibilitando que as garantias fundamentais previstas no artigo 7º da Constituição Federal e seus desdobramentos na CLT, que estabelecem um patamar mínimo de direitos aos trabalhadores brasileiros em geral, possam ser transacionados mesmo “in pejus”, com a consequente redução de direitos. Outro exemplo está no trecho do PL que altera as condições para a contratação temporária, facilitando e promovendo a precarização contratual, mesmo na ausência de intermediária.

Vale a consideração de que apenas a alteração de paradigma que sobrepõe o negociado sobre o legislado, por si só, praticamente reduz todas as conquistas trabalhistas efetivadas ao longo da história da regulação do trabalho no Brasil a pó, dado que a origem

do Direito do Trabalho no Brasil parte de um processo heteronomo de produção, onde os direitos são evidenciados em normas produzidas pelo Estado, de caráter genérico e ordem pública e que, nesse contexto, inclusive pelas dificuldades de se promover uma autonomia coletiva real - dados os comprometimentos e vícios da estrutura sindical vigente, limita a produção autônoma a ampliar ou manter esses direitos, caracterizando o que a doutrina consagra com o Princípio da Irrenunciabilidade e do “non reformatio in pejus”. O que se complica ainda mais, com a eliminação imediata do imposto sindical sem a reforma dessa estrutura sindical, o que coloca os sindicatos dos trabalhadores, já enfraquecidos e com baixas taxas de sindicalização, em uma posição ainda mais vulnerável ao negociar, revisitando em linhas práticas a parábola do pastor David contra o gigante Golias.

Referências Bibliográficas

- DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- HYMAN, Richard. **As Relações Industriais na Europa: crise ou reconstrução**. Londres: Macmillan, 1998.
- FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. **Direito do Trabalho na Era do Desemprego: instrumentos jurídicos em políticas públicas de fomento à ocupação**. São Paulo: LTr, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

Reformas e Êxodos do trabalho: lições do caso italiano

Paula C. Santos Menezes¹

Resumo:

Neste artigo, procuramos apresentar os efeitos de flexibilização e precarização jurídica causados pelas reformas do trabalho na Itália entre 1996 e 2014, particularmente com a criação dos *esodati* (trabalhadores em “êxodo”): uma espécie de não-lugar jurídico criado a partir das reformas trabalhista e previdenciária em 2011 naquele país. A partir do breve exame e descrição do sistema italiano de proteção ao trabalho e suas reformas, procuramos contribuir com a reflexão sobre as reformas em perspectiva no Brasil. A partir da proposta de Noronha (2000), observamos a relação entre o espaço normativo das leis e a questão de sua efetividade. Por fim, ressaltamos que o aspecto normativo das relações de trabalho é fundamental para compreender o que se tem definido como “precarização”.

Palavras-chave: reforma do trabalho; precarização; mercantilização

¹ Professora do Departamento de Sociologia do Colégio Pedro II. Doutora em Sociologia. Email: menezes.paula@gmail.com

Contornos do debate

As reformas trabalhistas e das relações de trabalho em todo o mundo tem gerado categorias de trabalhadores precários juridicamente: aqueles que não se encontram mais em situações estáveis e tuteladas nas regulações tradicionais em cada país. Parecem perdidos no espaço institucional. Na Itália, duas destas categorias expressam claramente do que se trata: são os “excedentes” (esuberi) e os “exodados” (esodati). As reformas, sejam no âmbito da contratação individual ou coletiva, geram um “êxodo” do mundo do trabalho regulado e categorias infinitas de trabalhadores sem tutela ou sob as chamadas “regras de transição”.

Com a premência de reformas do trabalho e da previdência no Brasil com contornos similares a este período na sociedade italiana (1999-2014), consideramos interessante trazer a centralidade das reformas do Estado para a reflexão sobre a precarização do trabalho. Embora as relações individuais do trabalhador com seu trabalho sustentem grande parte deste debate na Sociologia, entendemos ser fundamental a compreensão da geração de novas categorias de trabalhadores para a precarização normativa e trabalhista, não a partir de relações econômicas, mas sobreudo político-estatais.

Em seu livro *Il lavoro non è una mercê* (2007), Luciano Gallino defende que o processo de flexibilização deve ser entendido como uma “re-mercantilização” do trabalho, o que levaria o relógio da história voltar para trás, em termos de proteção social. Do ponto de vista político, entenderemos a flexibilização como um processo de reposicionamento do Estado e das classes dominantes (bloco no poder) em relação à legislação social e trabalhista, que passa a diversificar as formas de contrato, flexibilizando a jornada de trabalho e as formas salariais. Tentamos empreender esta análise em tese de doutorado (Menezes, 2014), cabendo aqui trazer como contribuição nosso estudo sobre as mudanças recentes na regulação do trabalho na Itália, de modo a fazer refletir sobre o nosso próprio futuro.

Metodologia

Para compreendermos o alcance e significado das novas formas de regulação e negociação coletiva, investigaremos, conforme sugestão metodológica de Noronha (2000) como estas foram transformadas a partir dos três **espaços normativos das relações de trabalho**: 1- as leis, como conformadores da ação de empresas; 2- os contratos ou negociações coletivas; e 3- as normas empresariais locais (Noronha, 2000). Estes espaços normativos são conjugados de maneira diferenciada em cada país e dependem da forma como estão organizados os sistemas de representação

de interesses entre Estado, empresa e trabalhadores. Neste artigo, recuperamos prioritariamente o primeiro espaço, referente às leis e normativas mais gerais. Conforme apontaremos ao final, certamente a questão europeia aponta a reivindicação do primeiro espaço normativo não apenas em uma dimensão nacional, uma vez que todo o desenrolar da flexibilização e reformas europeias se dão num contexto supranacional da formação de uma governabilidade regional.

Flexibilização e mudanças recentes na regulação do trabalho na Itália

Na Itália, a discussão sobre flexibilização emerge com intensidade nos anos 1990, sob o cenário da “via europeia”, diferente da via neoliberal anglo-saxã, de reconfiguração político-econômica da era global. Este período é marcado pela Unificação Europeia e as reformas nacionais iniciadas nos países que viriam a compô-la. As reformas políticas que podemos caracterizar como partes de um processo de flexibilização na Europa se iniciam nos anos 1990, em grande parte sob a bandeira de “ajustes econômicos” enumerados pelo Tratado de Maastricht para a formação da União Europeia. No caso da Itália, apesar das sucessivas leis que alteraram o tempo de trabalho determinado, a partir de 1997 (Cappellin e Vicenti, 2008), serem consideradas um marco na transformação da regulação das relações de trabalho no país, podemos observar que as práticas de concertação social e o fim da *scala mobile*², já no início dos anos 1990, procuraram criar as condições para a descentralizarão negociada e a flexibilização das leis trabalhistas.

A famosa *Carta Del Lavoro*, documento elaborado pelo partido fascista, teve seus princípios de tutela incorporados no Código Civil Italiano, que entrou em vigor em 1942 e que, obviamente, sofreu reformas ao longo das décadas seguintes. O livro quinto do Código, que versa sobre o Trabalho, define o contrato de trabalho típico e os tipos de trabalho (subordinado ou autônomo). O conflito resultante do contrato individual e do contrato coletivo é resolvido, de certa forma, pela liberdade sindical. O trabalhador pode se subordinar ou não ao contrato coletivo, através da sua decisão sobre a filiação sindical, que é voluntária.

De acordo com Gallino (2007), os fatos dos anos 1990 podem ser resumidos em quatro momentos essenciais na história atual italiana que marcaram a passagem para a re-mercantilização do trabalho. O primeiro deles (1) foi um acordo de intenções (pacto social), firmado entre Governo, Sindicatos e organizações patronais, abrindo espaço para a “modernização” da legislação, em rumo à flexibilização. Este acordo de 1996 teria preparado o terreno para o Pacote Treu (2), que talvez tenha sido o momento mais importante, uma vez que estabeleceu uma série de formas de contrato e

² Era o instrumento de vinculação automática de aumentos salariais em relação à inflação.

prestação de trabalho. Já em 2001 (3), com o decreto legislativo n. 368, foram liberados, de fato, os contratos temporários (dentro ainda da tipificação de trabalho subordinado). Este decreto fez saltar de 600.000 empregados para 1,5 milhões contratados nesta modalidade (Gallino, 2009). Em conjunto com a Lei Biagi, de 2003, e o Livro Verde, da Comissão Européia, de 2006 (4), constituem os principais momentos no caminho da flexibilização na Itália. A Lei Biagi estabelece, de fato, novas tipologias de relações de trabalho, totalmente individualizadas e que impedem qualquer negociação (principalmente coletiva) sobre os horários, condições de trabalho, etc. As agências de contratação (*agenzie di somministrazione*) podem dispor do trabalho-mercadoria de acordo com as demandas das empresas-clientes e esta intermediação é o que de fato individualizaria e precarizaria o trabalho, nesta forma de aluguel (*affito*). Já o Livro Verde, uma iniciativa no âmbito europeu, teria reforçado que a “modernização” do direito do trabalho (a flexibilização, sob outras palavras) aumentaria o nível de emprego. E, ainda, lança as bases do conceito de “*flessicurezza*” (flexiseguridade) que se propõe a conciliar flexibilização com proteção social.

O que dá força ao argumento de Gallino é o grau de flexibilidade trazida pela nova normativa colocada pela Lei Biagi, de 2003, embora tenha nascido de um acordo nacional não assinado pela CGIL. A lei deu prioridade à criação de emprego nas modalidades de contrato atípico (*staffleasing*, contrato a projeto, dentre outros), embora ressaltando que seriam destinados a situações específicas de alguns agentes em situação vulnerável (no sul do país, ou mulheres e jovens). Embora alguns juristas ou estudiosos defendam que o estabelecimento destes contratos atípicos não tenham gerado uma maior adoção na prática, a CGIL defende a ideia de que o “efeito de acúmulo” de uma série de leis que estabelecem as medidas flexibilizadoras, desde 2000, é o que há de mais deletério.

A forma com que a flexibilização irá se desenvolver dependerá também da cultura de cada setor no que diz respeito às relações industriais, assim como do poder de barganha dos trabalhadores, em grande medida dependente do papel daquele setor no capitalismo global. Assim, é comum contrastar, por exemplo, os contratos dos metalúrgicos e dos têxteis, que representam duas culturas diversas no âmbito das negociações: o primeiro, considerado um setor mais tecnológico e “conflitivo”, e o segundo um setor de grande uso de mão-de-obra e mais “cooperativo”. A presença maior ou menos de mulheres também impacta diretamente nos tipos de flexibilização de horário que serão negociadas. Dentre os metalmecânicos e metalúrgicos, os contratos preveem uma flexibilização a partir da obrigatoriedade do horário extraordinário; no setor têxtil, preferiu-se o arranjo “*multiperiodale*” que permite uma compensação dos vales e picos de produção ao longo do ano. São pouco usados os contratos atípicos e mesmo os típicos de *part-time*.

QUADRO 1: Normas e acordos (1993-2003) : principais modificações

Normativa	Principais modificações
Protocolo de intenções de 1993	- Estabelece o atual sistema de contratação italiano em dois níveis: um nacional-setorial, com um contrato coletivo (CCNL) e um por empresa ou território (no caso das pequenas empresas de artesanato), com contratos específicos. - Prevê, em linhas gerais, mudanças na gestão do mercado de trabalho, através de uma “modernização”, aumentando a flexibilização e contratos por tempo determinado.
Pacote TREU, 1996	- Institui e regulamenta contratos atípicos, como o de fornecimento, de aprendizagem, a tempo parcial, e principalmente o Co.co.co (contrato de colaboração continuada). Retira vínculo de subordinação destes contratos, transformando-os em “trabalho autônomo”. - O principal contrato atípico ressaltado na literatura é o contrato “interinale” (trabalho “alugado”), que seria o “contrato de fornecimento de prestação de trabalho temporário”. - Consolida o <i>part-time</i> em igualdade normativa e econômica com o contrato a tempo pleno
Contrato coletivo dos Têxteis, 2000	- Instituição do horário “pluri-periódico”
Lei Biagi 2003	- Amplia os contratos atípicos da Lei de 1997. Constitui os principais contratos atípicos em: contrato por administração, aprendizado, contrato repartido, intermitente, trabalho ocasional, contrato por projeto (substitui o co.co.co), dentre outros. - Disciplina as agências de administração de trabalho.

No caso da indústria, em especial a partir dos anos 1990 com os processos de reestruturação produtiva, uma série de medidas de proteção à mobilidade e dispensa se tornaram expediente para lidar com crises, que são os mecanismos de **amortecedores sociais** (*ammortizzatori sociali*), dentre as quais destacamos a *Cassa Integrazione* e a lei 223/1991. O primeiro mecanismo, instituído em 1975, veio a criar um fundo junto ao INPS (o instituto de previdência italiano) para administrar os *esuberi*, ou seja, os trabalhadores excedentes devido à crise econômica e reestruturação empresarial. Este mecanismo, ao mesmo tempo que veio a proteger os trabalhadores de uma completa demissão, também proporcionou um mecanismo às empresas de flexibilidade numérica, com ajuda de recursos estatais. Embora a lei da *cassa integrazione* estabeleça um teto em relação ao tempo para a licença do trabalhador, a empresa fica dispensada de pagar o salário do trabalhador, que fica a cargo do fundo

(80% do salário anterior)³. Este é um dos recursos mais utilizados pela indústria até hoje, em especial nos contratos por empresa, que em geral tratam sobre os termos da mobilidade e da reestruturação e administração do desemprego.

A *cassa integrazione* se constitui em um mecanismo de integração salarial, paga pela Previdência Social (no caso da *cassa integrazione ordinária* - CIG) ou com recursos do Ministério do Trabalho e Política Social (no caso da *cassa integrazione extraordinária* - CIGS), em casos de crise empresarial ou situações econômicas que exijam temporariamente a diminuição de força de trabalho. Nos casos de setores com variação sazonal, como o setor da moda, a *cassa integrazione* passa a ser instrumento de flexibilização utilizado pelas empresas: em períodos de menor trabalho, se colocam trabalhadores em *cassa integrazione*, para depois reintegrá-los. Como é possível este expediente no uso da administração da mão-de-obra, tornou-se comum nos percursos laborais que muitos trabalhadores fiquem uma ou duas vezes por ano recebendo através deste mecanismo. Em casos de falência e reestruturação empresarial, também é possível usar a *cassa integrazione* extraordinária. No caso da ordinária, o limite é de um ano; no caso da extraordinária, de um ano, prorrogável por seis meses.

Outro recurso muito utilizado pela indústria é o contrato de mobilidade (*mobilità*). É uma indenização prevista para demitidos em casos de: fim da *cassa integrazione*, redução de pessoal, transformação de atividade da empresa, reestruturação, fim da atividade da empresa. Para trabalhadores até 40 anos, tem duração de 12 meses; para trabalhadores de 40 até 50 anos, 24 meses; para trabalhadores acima de 50 anos, 36 meses (a duração é estendida para o *Mezzogiorno*). Na indústria, tornou-se bastante comum o uso da *cassa integrazione* mais a *mobilità* para trabalhadores próximo da idade de aposentadoria, podendo chegar a 4 anos cobertos pelos amortecedores sociais. Para as empresas, tornou-se um mecanismo comum para dispensar os trabalhadores mais velhos, sem no entanto causar grandes fraturas, uma vez que estariam cobertos por estes mecanismos. Os amortecedores se tornaram, assim, parte fundamental do pacto social entre trabalhadores e empresas, desde os anos 1970, mas particularmente após os anos 1990, onde demissões de trabalhadores mais velhos não alteravam sua trajetória para a aposentadoria.

Os amortecedores conseguiram constituir, junto ao papel da família, um Estado de Bem-Estar social dentro das particularidades da sociedade italiana. É importante compreender a centralidade dos amortecedores sociais na situação de compromisso encontrada e usada até recentemente, quando as

³ As leis que regulam a Cassa Integrazione são: Lei No. 1115 de Novembro 5, 1968, Lei No. 164 de Maio 20, 1975, Lei No. 675 de Agosto 12, 1977 e mais recentemente, Lei No. 223 de Julho 23, 1991 (Fonte: Eurofound, 2009)

reformas Monti-Fornero a desmontam. Estas reformas vieram a encerrar tal situação, colocando em risco o próprio Estado de Bem-Estar, que já vinha sendo considerado “obsoleto” por quase todo o discurso hegemônico dos atores políticos.

As reformas Monti-Fornero e a criação dos *esodati*

A crise de 2008 trouxe efeitos sensíveis para a sociedade europeia, não apenas sob o ponto de vista econômico. Em primeiro lugar, abriu uma grande distância em termos de emprego, crescimento e proteção social entre os países do Norte da Europa e do Sul da Europa. Aos países que entraram em profundos problemas de forma imediata, Grécia, Espanha, Itália, e mais pontualmente a França, cresceram as imposições europeias sobre pesadas reformas e controles fiscais, através do Banco Central Europeu. No que concerne ao mundo do trabalho, aceleraram-se reformas sobre aposentadoria, diminuição da proteção social e o estímulo a mecanismos de “*flexisecurity*”, ou seja, um novo desenho institucional capaz de adaptar os mecanismos do Estado Protetor a uma realidade flexível do trabalho.

Em apenas 4 anos, temos pelo menos 7 fatos centrais que criam tensões e modificações profundas em nome da crise econômica. A pedra de toque do Direito do Trabalho italiano, o *Statuto dei Lavoratori*, foi modificado em sua espinha dorsal: o artigo 18, que garantia estabilidade e direito à reintegração no trabalho. Além disso, a reforma na aposentadoria e nos amortecedores sociais deixou um resultado desolador, como podemos observar no quadro 2.

A desconstrução dos direitos do trabalho neste período já se dá em 2009, com o Acordo Interconfederal onde se previa a derogabilidade dos contratos nacionais pelos contratos de 2º nível, *in mellius* ou *in pejus*. O acordo teve forte aversão da CGIL, que não assinou, provocando mais uma grande crise no caso da FIAT, em 2010 e 2011. Se utilizando do Acordo Interconfederal, a FIAT, nos estabelecimentos de Pomigliano (2010) e Mirafiori (2011), oferece um acordo com inúmeras derrogas *in pejus*, levando a um debate nacional sobre o destino do sistema de negociações coletivas italiano. O Primeiro-Ministro à época, Silvio Berlusconi, afirma que a empresa tem total autonomia para decidir sobre suas negociações, gerando uma situação irreconciliável, que acaba pela aceitação dos trabalhadores do acordo, a partir de um referendun realizado pela FIOM-CGIL. A derogabilidade *in pejus* trouxe para as relações coletivas um período difícil. A crise se colocava como um fator constante das negociações como meio de diminuir direitos e avançar em medidas bastante retrógradas, como a diminuição de pausas e o fim do direito de greve. De uma forma geral, o caso

FIAT foi ainda responsável por dividir as centrais sindicais e criar a crise de legitimidade das próprias negociações.

A maior parte destas medidas acontece no final do Governo Berlusconi e no governo provisório que o substitui, o Governo de Mario Monti e Elsa Fornero. Após a crise de 2011, a Itália passa a contar com um “governo técnico” que introduz uma série de reformas, há anos em discussão no país, que vem de um só golpe, provocando situações novas e reações por parte da esquerda italiana. O Governo Monti-Fornero (Mario Monti como primeiro ministro e Elsa Fornero como Ministra do Trabalho e Política Social) não foi um Governo eleito pela população e foi construído em um momento de crise política italiana, com a saída polêmica do primeiro-ministro Silvio Berlusconi, mas que reuniu esperanças para “arrumar a casa” e sair da crise.

QUADRO 2: Normas e acordos (2009-2012) e descrições

Normas ou acordos recentes	Objeto e descrição das modificações
Acordo Interconfederal de 2009	- Prevê derogabilidade do CCNL em 2º nível. - Mudança na referencia inflacionária para cálculo salarial, que passa a ser dar pelo índice europeu.
Acordo FIAT 2011	- Diminuição das pausas intra-turno e desloca o horário do almoço para o final do turno. - Aumenta o número de horas de trabalho extraordinário. - Prevê penalidade ao sindicato em caso de greve sobre pontos já concordados em acordos.
Reforma da Previdência Monti-Fornero (decreto-Lei 06 de 2011)	- Aumenta o tempo mínimo de contribuição (mudança de cálculo) e a idade mínima para aposentadoria por idade. - Iguala a idade mínima para 66 anos, independente de sexo ou vínculo empregatício, a partir de 2018.
Artigo 8 do decreto 138/2011 convertido na Lei 14 148, de setembro de 2011	- Estimula a contratação descentralizada (por empresa ou território) - Permite derogar o contrato nacional nos contratos de 2º nível
Acordo Interconfederal 2011	- Apesar de reestabelecer o CCNL como hierarquicamente superior, autoriza o contrato por empresa uma ampla derogabilidade em termos normativos. A derogabilidade da parte econômica não é autorizada. - Estabelece uma cláusula de “trégua sindical”, que pode ser acordada nos contratos por empresa, proibindo greves.
Reforma do Trabalho Fornero (Lei 92/2012)	- Mudança no Artigo 18 do <i>Statuto dei Lavoratori</i>, alterando o direito à reintegração automática do trabalhador em caso de demissão ilegítima, o que conferia estabilidade de fato para trabalhadores de empresas com mais de 15 empregados (tutela real). Em julgamento, pode-se decidir como alternativa um

	ressarcimento entre 15 e 27 salários mensais. A reintegração permanece somente para casos de discriminação. - Reforma do sistema de amortecedores sociais: cria um regime único de proteção em caso de perda de emprego (o ASPI), que substitui o contrato de mobilidade e os seguros-desemprego específicos. Reduz para 12 meses o tempo de cobertura para pessoas até 54 anos, e 18 para acima de 55. Acaba com a Cassa Integrazione Straordinaria em alguns casos. - Institui o mínimo de dois anos de contribuição para ter acesso ao benefício.
--	--

As principais reformas discutidas e criticadas foram a reforma da aposentadoria, em dezembro de 2011 e a reforma do *Statuto dei lavoratori*. A primeira se referia a um aumento da idade mínima para aposentadoria e dos amortecedores sociais, que levou a criação dos chamados *esodati*: pessoas que foram colocadas em *Cassa Integrazione* ou Mobilidade (contratos de amortecedores sociais, pagos pelo governo e/ou empresas) para cumprir os últimos anos de trabalho e “enganchar” com a aposentadoria, sem passar pelo desemprego, mas que depois do decreto não estariam mais em idade para se aposentar quando acabassem os subsídios. Com o aumento da idade por aposentadoria, os *esodati* se encontravam com uma idade muito avançada, já fora do mercado de trabalho e com poucas possibilidades de arranjar um novo emprego, não podendo nem ser cobertos por outro tipo de subsidio, e dificilmente com possibilidade de se recolocar em novo emprego.

A legitimação da proteção social, assim, passa por uma crise, tanto por parte da empresa, que qualifica a tutela como obsoleta e rígida, impondo negociações paralelas que busquem uma adaptação as suas próprias regras, assim como por parte dos trabalhadores, que veem seus direitos perdidos. A *flexicutiry* não é em absoluto um consenso entre os trabalhadores e sua legitimação está em jogo, assim como a coesão social. O antigo *Workfare* é tampouco visto como uma possibilidade, embora os trabalhadores acreditem que seus direitos devam ser garantidos. Os governos tem apostado em construir uma legitimação técnica para uma questão normativa. Entram em conflito, assim, a racionalidade normativa e a racionalidade instrumental, que embora sempre em tensão, desdobram-se em uma nova crise de legitimidade.

Breves apontamentos finais

O maior desafio encontrado é o de compreender, tal como sugere Burawoy (1990), como as formas de controle estabelecidas no nível da empresa (os aparelhos políticos de produção) se relacionam com as formas de regulação estabelecidas no nível do Estado (aparelhos de Estado). Como



aponta o sociólogo, o “Estado é uma variável explicativa chave” para compreender os diversos regimes de regulação, estabelecendo regras gerais que organizam as condições mínimas de reprodução da força de trabalho e as relações coletivas.

A literatura internacional sobre globalização ressalta como pertinente para se compreender em que medida o aspecto normativo é importante para apontar uma nova fase na regulação das relações de trabalho, que hoje encontra-se nos limites do Estado nacional. Saskia Sassen (2000) e Beverly Silver (2005) dão destaque para os estudos comparados internacionais como uma tentativa de superar o Estado Nacional como o quadro de análise, permitindo observar as reconfigurações da relação Estado, empresa e trabalhadores na era de uma competitividade global. A socióloga holandesa Saskia Sassen, observa a direção a uma gestão corporativa do Estado no processo de globalização, com o avanço o papel de agendas privadas na gestão do Estado. Poderíamos falar, portanto, de um processo de “mercantilização” da política, que se traduz nos campos econômico e de proteção social.

Bibliografia:

BURAWOY, Michael. A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Junho de 1990. número 13, ano 5.

CAPPELLIN, Paola e VICENTI, Alessandra. *Entre tutela, promoção e novas discriminações de gênero nos anos 1990. Um confronto sul-norte*. **Revista Ex Aequo**, no 17, 2008, PP. 11-33.

GALLINO, Luciano. ***Il lavoro non é uma merce***. Editori Laterza. 2007.

NORONHA, E.G.. “O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil”, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, IUPERJ, Rio de Janeiro, 43(2). 2000.

SASSEN, Saskia. Women's burden: Counter-geographies of globalization and the feminization of survival. *Journal of International Affairs*; Spring 2000; 53, 2; ABI/INFORM Global pp. 503-524

SILVER, Beverly J. **Forças do trabalho: movimentos trabalhistas e globalização desde 1870**. São Paulo: Boitempo, 2005.

RESISTÊNCIA, REGULAÇÃO E CIDADANIA: a dialética do trabalho em telemarketing na região metropolitana de Salvador

Renata Queiroz Dutra

Doutoranda em Direito, Estado e Constituição - Universidade de Brasília

Prof.^a Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

renataq Dutra@gmail.com

Introdução

Esse ensaio versa sobre os impactos das novas formas de gestão e organização do trabalho nos processos de regulação social do trabalho, a partir do estudo de caso do teleatendimento na região metropolitana de Salvador.

O estudo desenvolve-se a partir de uma concepção dialética de regulação, que compreende como o resultado concreto das interações conflituosas entre os diversos atores sociais que disputam a regulação e, por meio dela, um determinado modelo de exploração do trabalho em um contexto histórico.

Nesse sentido, a investigação sobre a regulação que se materializa no mundo do trabalho, permitindo e vedando práticas de gestão e exploração, resulta da atuação de empregadores, instituições públicas de regulação do trabalho (MPT, MTE e Justiça do Trabalho) e trabalhadores, individual e coletivamente.

O propósito desse texto é debater, para além do já mapeado conflito entre empregadores e instituições públicas, o papel jogado pelos trabalhadores e suas representações nesse processo regulatório. Pretende-se observar, a partir das narrativas dos próprios trabalhadores, em que medida a gestão do trabalho os conforma dentro da dinâmica de exploração capitalista e em que medida as defesas individuais e coletivas desses trabalhadores, inclusive se relacionando com as instituições públicas, são capazes de interferir nessa dinâmica de regulação.

Tal construção, sem se afastar da premissa da hipossuficiência dos trabalhadores em relação ao empregador, procura reconhecer e compreender a agência dos trabalhadores em relação aos processos de dominação (MATTOS, 2006), em seus limites e possibilidades, buscando problematiza-los à luz das noções de cidadania (CHAUÍ, 1984) e de democracia nos espaços privados.

A categoria de análise da questão proposta é a experiência, compreendida como “a resposta mental e emocional, seja de um indivíduo ou de um grupo social, a muitos acontecimentos inter-relacionados ou a muitas repetições do mesmo acontecimento” (THOMPSON, 1981, p. 15).

Os resultados preliminares da pesquisa ora apresentada são fruto de um conjunto de 76 entrevistas realizadas na região metropolitana de Salvador, com operadoras e ex-operadoras de telemarketing e representantes sindicais, a respeito das condições de trabalho e da dinâmica regulatória verificada no setor.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semi-estruturado, que contemplava a percepção dos trabalhadores sobre suas condições de trabalho, abrangendo os impactos materiais e subjetivos do trabalho em suas vivências, sobre as dinâmicas de resistência desenvolvidas no local de trabalho e fora dele, sobre os direitos trabalhistas e sobre as relações com suas próprias instituições de representação e com as instituições públicas de regulação do trabalho. Os roteiros foram aplicados no período compreendido entre 09/2016 e 12/2016.

As entrevistas foram analisadas a partir da metodologia da análise conteúdo (BARDIN, 2011), no intuito de obter dados qualitativos acerca dos aspectos acima indicados. O conteúdo extraído das entrevistas é confrontado com dados da RAIS/CAGED, com a literatura específica sobre o trabalho no teleatendimento, considerando pesquisas anteriores desenvolvidas no setor, bem como com revisão bibliográfica das premissas teóricas.

1. Teleatendimento na região metropolitana de Salvador

A atividade de teleatendimento recebe um impulso no cenário do trabalho na região metropolitana de Salvador ao final da década de 1990, com a privatização da Telebahia e a chegada de novas empresas de telecomunicação no setor, as quais

engendraram não apenas uma nova lógica privatista, mas que também o inseriram no contexto da reestruturação produtiva.

O desenvolvimento da telefonia móvel e a prática da terceirização no setor abriram espaço para que empresas de teleatendimento se firmassem na capital baiana como prestadoras de serviços, principalmente, para empresas do setor de telecomunicações, mas também para bancos e, em menor medida, outros tomadores do setor de serviços.

Salvador, uma das primeiras capitais nordestinas a receber empresas do ramo, no movimento migratório por parte de tais empresas no território nacional (ALMEIDA, 2013), contava, em 2015, segundo dados da RAIS/MTE, com 18605 trabalhadores. Nesse processo de expansão, o número de teleoperadores em Salvador, que era de 10.974 em 2006, revela um crescimento relevante.

O setor de teleatendimento em Salvador, que tem caráter monopolista (BRAGA, 2013), hoje é praticamente dominado por três empresas, que empregam cerca de 70% dos trabalhadores do setor. Duas delas tem estatura nacional e atuam em Salvador desde o início dos anos 2000, ao passo que a terceira, de menor porte, atua desde 2007, encontrando-se em franco crescimento (BONFIM, 2009).

O perfil dos trabalhadores em Salvador não destoa da média nacional, em que mais de 70% dos quadros são compostos por mulheres, entre 19 e 28 anos, com prevalência, acentuada no caso da RMS, de pessoas negras (RAIS/CAGED).

O padrão de gestão do trabalho desenvolvido também acompanha, inclusive sem grandes distinções entre as empresas envolvidas, um modelo já identificado em pesquisas anteriores. Tal padrão se assenta na contratação terceirizada, alta rotatividade nos postos de trabalho, rigor acentuado quanto ao tempo do trabalho e quanto às pausas, bem como quanto à cobrança de metas, utilização excessiva das punições trabalhistas como forma de alcance de resultados e disciplinamento da força de trabalho, práticas de assédio moral organizacional (VENCO; DUTRA, 2015; DUTRA, 2014; BRAGA, 2013; CAVAGNAC, 2010; BONFIM, 2009; VENCO, 2009).

A esse perfil de gestão do trabalho se somam fatores como a pouca experiência profissional e o perfil etário da maior parte dos trabalhadores do setor, sendo agravado,

ademais, pelo dado de que a capital baiana historicamente se destaca no cenário nacional pelos altos índices de desemprego¹.

A representação dos operadores de telemarketing em Salvador hoje é feita pelo SINTTEL-Bahia, que representa os empregados do setor de telecomunicações de forma geral. Em entrevistas com seus dirigentes, foi possível observar que o processo de transformação pelo qual passou a categoria, a partir das privatizações e da consequente reestruturação produtiva, reverbera na composição da direção sindical e nas suas prioridades, embora esse seja um processo lento e também atravessado por questões de gênero e geracionais entre os trabalhadores aglutinados no sindicato.

2. Perfil das entrevistas

Entre as 76 entrevistas colhidas, há 3 dirigentes sindicais, o médico do sindicato, 68 teleatendentes, 3 ex-supervisores e, ainda, um ex-teleatendente que foi destacado para atuar no setor de recursos humanos.

O panorama de acesso a informações, portanto, é bem diverso, com prevalência das experiências vividas por teleatendentes, ou seja, trabalhadores que operam diretamente na linha, subordinados a toda a cadeia hierárquica dos *call centers*, mas também contemplando sujeitos que ascenderam nessa escala hierárquica e que vivenciaram o papel de *longa manus* da gestão empresarial.

Entre os operadores entrevistados, 44 encontravam-se ativos no trabalho e 24 eram ex-atendentes. Prevalecem também, entre o número geral de entrevistados, as mulheres, que representaram 70% das entrevistas. Como já acentuado, **significativa maioria** dos entrevistados (91%) se declarou negra ou parda e, ainda, apareceram com importância na pesquisa trabalhadores que se declararam gays, lésbicas e bissexuais.

As entrevistas realizadas foram construídas, de modo encadeado, a partir da percepção dos trabalhadores sobre sua forma de contratação, jornada de trabalho, remuneração, disciplina e conteúdo das atividades, relações com colegas, superiores hierárquicos e clientes, e, ao cabo, a respeito da solidariedade no ambiente de trabalho, dinâmicas de resistência, sua percepção sobre violações de direitos e intenção ou efetivo acesso às instituições públicas de regulação.

¹ No final de 2016, por exemplo, enquanto a média nacional de desemprego era de 11,8%, Salvador alcançava uma taxa de desocupação de 23,4%.

Desse modo, foi instada a reflexão sobre as condições e as vivências do trabalho, a fim de colher, ao final, um posicionamento a respeito das reações a esse contexto.

3. Percepções das teleatendentes: conformismo e resistência

Chega-se, pois, à interseção entre a conformação subjetiva ao trabalho, que se atrela à precariedade, à excessiva disciplina e cobrança nas quais se assentam a estratégia de gestão, e a reação dos trabalhadores.

As categorias invocadas para a análise são: dinâmicas de solidariedade/cooperação no trabalho; discursos de medo/insegurança/individualismo; narrativas individuais de resistência; narrativas coletivas de resistência; relações com o sindicato; percepções sobre direitos; e, por fim, as relações com as instituições públicas de regulação.

Perguntados sobre a existência de solidariedade entre os operadores, a maior parte dos entrevistados responde que sim. Aliás, é esse sentimento de grupo e apoio mútuo que aparece também, muitas vezes, como o ponto positivo que os operadores enxergam em seu trabalho, dentre muitos pontos negativos desabafados.

Quando indagados, todavia, a respeito da extensão dessa solidariedade, os operadores exemplificam com condutas que de apoio mútuo e afeto que se traduzem em defesas coletivas voltadas à otimização da prestação do trabalho. Todavia, são poucos os casos em que tal solidariedade ou que os laços afetivos construídos se transpõem para uma postura reivindicativa ou de defesa mais ativa do grupo em face de abusos empresariais, ou no sentido de ampliar o patamar de direitos. O medo e a necessidade do emprego, nesses casos, falam mais alto e são compreendidos pelos colegas.

Isso não significa, contudo, que pequenos gestos e posturas individuais no dia-a-dia do trabalho não questionem a dinâmica autoritária, a sobrecarga ou a intolerância, ainda que o façam de modo simbólico e sem maiores repercussões no ambiente laboral.

Do ponto de vista individual, a mais comum das insurgências praticadas no local de trabalho é a recusa à assinatura de advertências escritas ou de suspensões reputadas injustas a fim de, simbolicamente, demonstrar sua insubordinação com relação ao abuso dos superiores. O uso livre da pausa pessoal (NR 17), “pouco recomendado” pelas empresas, e o uso consciente da falta injustificada para fruir momentos de descanso também aparecem como atos de rebeldia individuais. Algumas situações relativas ao

pagamento (do vale-transporte, do auxílio alimentação e do valor da remuneração variável) também rendem reclamações individuais junto ao setor de recursos humanos.

Pontue-se que a maior parte das condutas relatadas se voltam à satisfação de interesses individuais dos operadores e tendem a ser colocados de forma discreta, evitando ao máximo a exposição dos operadores à indesejável pecha de “insufladores”, a menos que já possuam planos de deixar o emprego.

Relevante, também, é a conduta dos trabalhadores que detém estabilidades provisórias, que, em alguns casos, se valem da impossibilidade de serem dispensados sem justa causa para defender interesses dos colegas e formular reivindicações.

Coletivamente, as ações mais interessantes verificadas foram acertos sobre o não cumprimento da meta, para prejudicar o supervisor mal quisto ou para sinalizar o exagero da meta proposta; desligamento simultâneo das ligações para exigir resolução de problema no sistema; paralisação das atividades por horas para exigir soluções a respeito de condições no ambiente de trabalho (presença de insetos ou defeitos no ar-condicionado) ou para protestar contra o atraso de salários. Essas medidas são adotadas a partir de acertos informais no ambiente de trabalho e sem a participação do sindicato, havendo adesão parcial dos operadores.

Cabe registrar, ainda, condutas de resistência coletiva que margeiam a ilicitude, como os falsos registros de ponto, e o esquema mencionado por um teleoperador em que, sem prejudicar o cliente, um grupo de operadores “vendia” e o outro cancelava a venda, orquestradamente, de modo a permitir o ganho da comissão por um grupo e outro, de modo alternado. Entendeu-se que assim, se prejudicava apenas a empresa, que impunha metas inalcançáveis para recebimento das comissões e remuneração variável.

A notícia que se tem a respeito das reações empresariais a essas mobilizações é de ações duras, de dispensa dos envolvidos por justa causa, declarando, ou não, a mobilização como motivadora da dispensa.

As referências a insurgências no ambiente de trabalho revelam uma característica francamente defensiva, ou seja, não se trata da organização dos trabalhadores em torno de uma pauta de melhoria de suas condições, mas de uma reação pontual contra o agravamento das condições já existentes.

De outro lado, as entrevistas refletem uma dificuldade dos operadores com o **sindicato representativo da categoria** (SINTTEL–BA). Há registros de desconfiança,

ora imputando omissão e interesse na contribuição sindical, ora apontando o sindicato como “vendido” às empresas.

O distanciamento também decorre das falas que mostram a dificuldade de comunicação pelo sindicato em face da dinâmica de trabalho, do caráter rotativo e do clima de medo que envolve os operadores.

A atuação da representação sindical se mostra burocrática, sem planejamento de ações de médio e longo prazo para alcance de melhorias, mas com alcance restrito a situações pontuais de conflito e às campanhas salariais nas datas-base. Ainda, se registra a luta do sindicato pela regulamentação da atividade de teleatendimento, cuja importância a categoria não parece compreender.

A insuficiência dos sindicatos para fazer frente a essa nova condição de precariedade e fragmentação da classe trabalhadora se apresenta de forma ostensiva, tanto no discurso dos sindicalistas quanto no discurso dos próprios trabalhadores. A ausência de perspectivas de luta comuns se revela na dificuldade de sindicalização dos trabalhadores e de sua adesão às atividades sindicais.

Nas palavras dos próprios dirigentes, não há registro de greves na categoria nos últimos 10 anos. No máximo, paralisações de poucas horas, muitas delas de iniciativa dos próprios trabalhadores, sem intervenção sindical prévia.

Outro bloqueador da ação coletiva aparece nas entrevistas: muitas vezes, após longas queixas sobre abuso dos supervisores, adoecimento, estresse, sofrimento, inadequações no ambiente de trabalho, inacessibilidade das metas, dentre outros problemas, quando perguntados a respeito dos seus direitos, os operadores respondiam que não identificavam violações de direitos trabalhistas. Essa resposta costumava vir acompanhada de informações sobre a regularidade do pagamento dos salários ou até mesmo problematizada pelos operadores de forma expressa: “na verdade tudo que eu acho de... de errado que eu vejo lá tá legalizado entendeu? a questão do call center eu acho assim um trabalho super desumano e é legalizado”.

A ideia de que boa parte dos problemas enfrentados no ambiente de trabalho fazem parte da experiência do assalariamento e que o **direito do trabalho** não alcançaria ou sequer colocaria um horizonte para o alcance de proteção naquele sentido vem acompanhada do forte contexto do desemprego, como fator externo que alarga os limites à exploração do trabalho.

Se essa compreensão do que seriam os direitos do trabalhador ou mesmo da condição de cidadania no trabalho já revela aptidão de inibir a ação coletiva dos operadores, numa postura reivindicativa dentro da empresa, é curioso notar que mesmo entre os operadores que responderam visualizar violações em seus direitos trabalhistas, quando perguntados sobre o interesse em levar essa questão à Justiça do Trabalho ou a alguma outra **instituição de regulação do trabalho**, a resposta prevalecente foi negativa.

É mínima dentro do universo da pesquisa a quantidade de operadores que revela o desejo de levar ao conhecimento das instituições ou da Justiça do Trabalho em especial a violação dos seus direitos, para posterior reparação. Sem adentrar aos meandros das dificuldades de acesso à justiça por parte daqueles que manifestassem tal desejo, o fato é que a maior parte, ao se desligar da empresa, quer apagar a experiência reputada negativa, evitando seus desdobramentos.

Os poucos operadores que registraram essa intenção, notadamente em relação à Justiça do Trabalho, tinham motivações comuns: ou já se identificava alguma situação extrema, envolvendo adoecimento e incapacidade laboral, ou foram vítimas de situações mais graves de assédio moral, ou, por último, tiveram acesso a pessoas que conseguiram isonomia salarial com os bancários em razão da terceirização ilícita praticada pelos Bancos e telecentros, apelo de natureza financeira e cuja perspectiva de sucesso da demanda animaria a mobilização no âmbito judicial.

Também há registros de denúncias anônimas no âmbito do Ministério do Trabalho ou do Ministério Público do Trabalho, mas, de acordo com os relatos dos operadores, “não deram em nada”, significando que a resposta institucional apresentada ou se revela inadequada em conteúdo ou no tempo de sua materialização, considerada, sobretudo, a permanência de curto prazo dos operadores no emprego.

4. Considerações finais

A participação dos trabalhadores nas dinâmicas de regulação do trabalho dá-se na condição de destinatários das medidas de proteção desenhadas pela legislação e cuja efetiva consiste em mister público das instituições afetadas ao tema, assim como na condição de sujeitos do processo dialético de disputa por um lugar de proteção para o trabalho dentro de determinadas dinâmicas de acumulação. Na perspectiva dessa pesquisa, imprescindível pensar o desenho institucional de proteção ao trabalho associado

a uma condição ativa dos trabalhadores no espaço privado como protagonistas da reivindicação de seus direitos e da conquista de novos.

Partindo da definição de Chauí (1984) sobre a cidadania, que institui o cidadão e a cidadã como titulares de direitos e deveres, mas essencialmente *criadores de direitos para abrir novos espaços de participação política*, é que se articula, a partir do paradigma constitucional de 1988, a ideia de que não apenas por meio de instituições públicas de regulação, mas também por meio da participação ativa dos trabalhadores e seus coletivos de representação, se pode efetivamente estabelecer uma regulação do trabalho adequada aos parâmetros de proteção historicamente possíveis em um dado modo de acumulação.

A seara do trabalho, embora amplamente abraçada pela linguagem constitucional e democrática, chegando a representar mesmo o principal elemento de acesso à cidadania, por outro lado, é a atividade que se desenvolve essencialmente no campo privado da produção, sob desígnios econômicos, refratários ao controle político existente na esfera pública (WOOD, 2011).

A regulamentação do trabalho, por meio da legislação vigente, já revela uma intervenção estatal incômoda ao capital, cuja efetividade, todavia, muitas vezes resulta prejudicada em razão da inacessibilidade desse espaço ao controle público e à vitória da perspectiva empresarial na disputa quanto à regulação (fragilização das vivências políticas contra hegemônicas no espaço do trabalho).

Nessa linha, é importante voltar o olhar para a formação do aparato brasileiro de regulação pública do trabalho acompanhando a noção de cidadania a que este se acopla, bem como as efetivações e turbações que essa categoria apresenta sob a égide do sistema capitalista em suas possibilidades democráticas. Tais circunstâncias se reconfiguram em face da generalização da racionalidade neoliberal.

A escuta disponibilizada pela pesquisa revela as fissuras não só da efetivação do direito do trabalho no setor analisado (regulamentação posta), mas também a fragilidade da ideia de cidadania no trabalho, a partir de uma perspectiva ativa e altiva, e mesmo a ausência de canais, linguagens e condições efetivas para a luta por direitos pelos sujeitos que trabalham.

A fragilização dos sujeitos, diante da própria precarização das relações de trabalho, da cultura do individualismo e da construção da insegurança social pelo discurso neoliberal, traduz-se no medo no ambiente de trabalho: o medo de reclamar, de se

associar, de questionar, de ser a figura do “perdedor” desenhada pela narrativa neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016).

Todavia, embora todas essas condições materiais se revelem, não se elimina a busca pelos sujeitos por modos de se insurgir, de resistir e reagir.

A falta de outros mecanismos de reivindicação lícita no âmbito do trabalho e o distanciamento em relação à estrutura sindical fazem com que os operadores traduzam reivindicações legítimas em condutas ilícitas, o que leva a questionar a respeito dos limites da linguagem que o direito do trabalho constitui para veicular uma postura cidadã no local de trabalho. A ausência de direitos de contestação e de canais protegidos que viabilizem esse exercício no ambiente de trabalho acabam por tornar imperativo o espaço da subjetivação neoliberal da vivência do trabalho (DEJOURS, 2012).

Da mesma forma, ainda que haja fragilização dos coletivos de reivindicação, não se desconstitui a existência de coletivos socialmente reunidos pela experiência do trabalho, que eventualmente, reverberam tal experiência em condutas de resistência, ainda que por linguagens que ficam à margem dos sindicatos, questionando não só as condições do trabalho, mas, sobretudo, a forma em que lhes é autorizado a falar dentro dessa estrutura.

Importante perceber que a intimidação e a vulnerabilização dos trabalhadores em seus cotidianos de trabalho não apenas leva a uma aridez política desses espaços, mas também a um aprofundamento da distância em relação aos sindicatos e à fragilização da própria atuação das instituições de regulação pública do trabalho, na medida em que elas, em grande parte, dependem a percepção, do inconformismo e, finalmente, da provocação dos trabalhadores para que possam agir qualitativamente.

Pensar as potencialidades do trabalho e as debilidades democráticas que minam tais potencialidades é pensar, ao cabo, a própria regulação, eis que é a partir das sociabilidades construídas no espaço de trabalho que se tecem vínculos para além dele, seja com os sindicatos, seja na assunção de uma condição subjetiva de cidadania que impulse acesso às instituições de regulação.

Referências

- ALMEIDA, Marina Castro de. *Em outro ponto da rede: desenvolvimento geográfico desigual e o “vaivém” do capital nas operações de contact center*. Tese de doutorado - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana – FFLCH/USP. São Paulo, 2013.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BONFIM, Ana Soraya Vilasbôas. *Entre a voz e o ouvido: o trabalho emocional e os impactos para a saúde dos trabalhadores do teleatendimento/telemarketing em Salvador*. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação da FFCH da UFBA. Salvador, 2009.
- BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- CAVAIGNAC, Mônica Duarte. *Relações de trabalho e relações no trabalho na lógica capitalista contemporânea: um olhar sobre atendentes do call center de uma empresa de telecomunicações*. Tese de doutorado - Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFCE, 2010.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo, Editora Moderna, 1984.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEJOURS, Christophe. *Trabalho vivo: Trabalho e emancipação*. V. 2. Brasília: Editora Paralelo 15, 2012.
- DUTRA, R. Q. *Do outro lado da linha: Poder Judiciário, Regulação e Adoecimento dos Trabalhadores em call centers*. São Paulo: LTr, 2014.
- MATTOS, Marcelo Badaró. E. P. Thompson no Brasil. In *Revista Outubro*, Edição 14, fevereiro/2006, p. 81-110.
- THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- VENCO, Selma Borghi. *As engrenagens do telemarketing: vida e trabalho na contemporaneidade*. Campinas, SP: Arte Escrita, 2009.
- VENCO, S. B; DUTRA, R. Q. *Trajetória de gestão e dominação nas centrais de teleatendimento brasileiras: um estudo do caso da interdição da Contax S.A no Brasil*. In: Anais do Encontro Nacional da ABET 2015. Campinas, 2015. v. 10.
- WOOD, Ellen. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.

O Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas: a emenda constitucional e as iniciativas de regulamentação

Roberto Di Benedetto¹

1 Introdução

No momento em que o Congresso Nacional ameaça reformar a previdência e a legislação trabalhista, depois de aprovada lei admitindo e abrindo possibilidades de ampliação da terceirização, é importante voltarmos à primeira década deste século quando o sentido da discussão pública sobre as normas trabalhistas e previdenciárias era bastante diverso do atual.

Em 2004, a Emenda Constitucional, que aprovou uma ampla reforma do Poder Judiciário, previu o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas (“A lei criará o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas, integrado pelas multas decorrentes de condenações trabalhistas e administrativas oriundas da fiscalização do trabalho, além de outras receitas”) na tentativa de resolver um dos principais gargalos da Justiça do Trabalho.

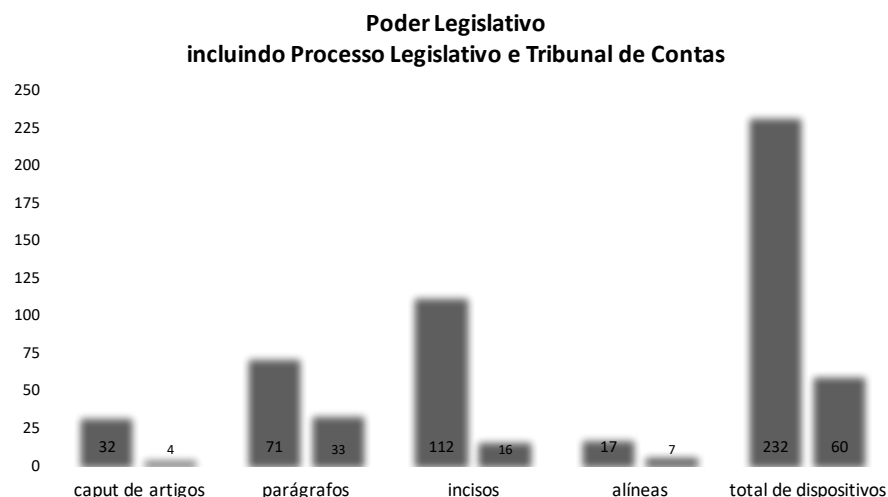
Ter direitos reconhecidos ao final de um processo trabalhistas é uma corrida de obstáculos. É preciso ter tempo e dinheiro para contratar um advogado, passar pela conciliação, atravessar todo o processo, recorrer e aguardar os recursos. Ao final de todo esse périplo judicial, o trabalhador não tem nenhuma garantia de ver os seus direitos, finalmente reconhecidos, pagos. O Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas viria para resolver esse problema. Projetos de Lei já foram propostos no Congresso, mas pouco se sabe sobre a origem desse instituto e de como viabilizá-lo jurídica, econômica e politicamente. Com o objetivo de melhor compreender sua origem e desenhar possibilidades para sua efetiva implementação, serão analisados o processo de tramitação da Emenda e as tentativas frustradas de regulamentá-lo.

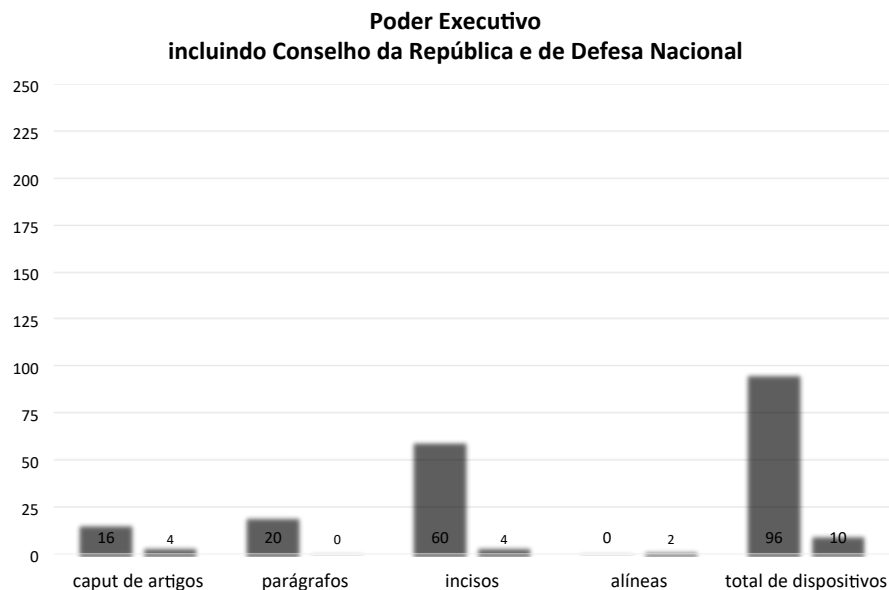
¹ Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Professor da Universidade Positivo (UP). Integrante do Núcleo de Pesquisa e Estudos do Trabalho (NUPET), coordenado pelo Prof. Dr. Adalberto Moreira Cardoso. rdibenedetto@gmail.com

2 A reforma do Poder Judiciário e da Justiça Trabalhista

A organização dos poderes realizada pela Constituição da República foi objeto de amplas discussões e sofreu várias reformulações nos últimos quase trinta anos. Dentre os três poderes, o mais reformado foi o Poder Judiciário como se pode ver em uma simples análise de artigos alterados por Emendas Constitucionais.

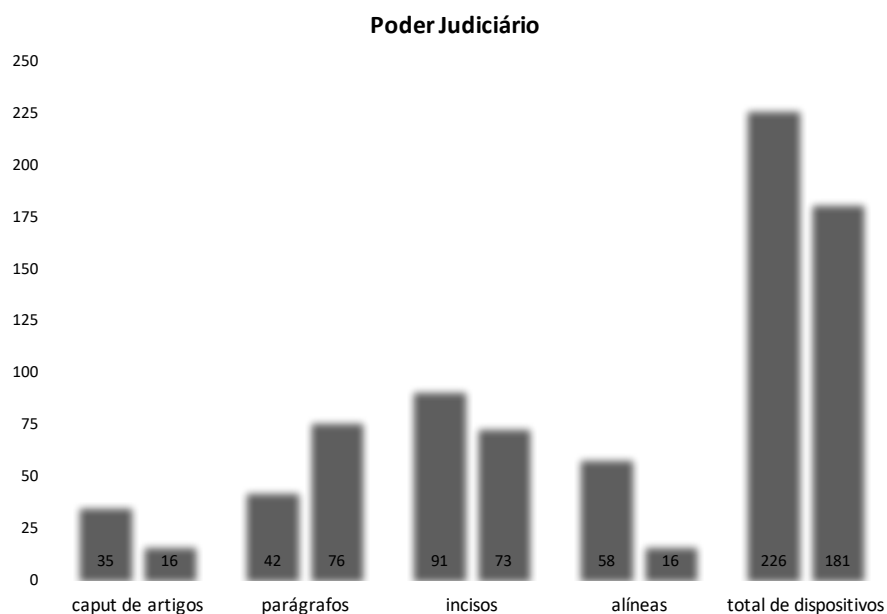
Considerando até a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, nas tabelas abaixo pode-se visualizar o número das alterações no Título IV da Constituição. Considera-se dispositivo um dos elementos do texto normativo, que pode ser *caput* de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item. A primeira coluna, das tabelas seguintes, traz o número de dispositivos aprovados em 1988. A segunda coluna indica o número de alterações que esses dispositivos sofreram, incluindo as várias alterações do mesmo dispositivo, a inclusão de dispositivos novos e a simples revogação de elementos do texto constitucional.





Portanto, a estrutura e as funções dos Poderes Legislativo e Executivo foram as mais preservadas ao longo dos quase trinta anos de existência da Constituição. A frequência relativa das alterações de dispositivos do Poder Executivo foi de apenas 0,10 e do legislativo, 0,25. Enquanto a frequência relativa de alterações do Judiciário atingiu 0,80, igual número das funções essenciais à justiça (Ministério Público, advocacia pública, advocacia e Defensoria Pública).

Dos 35 artigos do Poder Judiciário, apenas 13 mantêm a mesma redação de 1988. Além de 22 artigos sofrerem modificações, mais 3 artigos foram incluídos e 1 totalmente revogado.



Igual volume de alteração também pode ser observado nos artigos que tratam do Ministério Público, advocacia pública, advocacia e Defensoria Pública.



O ponto alto de todo o debate sobre o Judiciário foi a Emenda Constitucional 45/2004 que alterou 25 artigos, incluiu 4 e trouxe 6 artigos com normas de transição. Ainda é preciso considerar que nos números acima apresentados, o Poder Legislativo inclui toda a regulamentação do processo legislativo e dos órgãos de fiscalização e controle. O Poder Executivo inclui dois Conselhos. O Poder Judiciário está dividido em STF, STJ, justiça federal, do trabalho, eleitoral, militar e dos Estados.

Dos órgãos do Poder Judiciário, foram os tribunais e juízes do trabalho os que sofreram as maiores transformações durante a vigência da Carta de 1988. Não sobrou um único artigo com a redação original. Todos foram modificados e alterados mais de uma vez. A reforma do Judiciário trabalhista foi iniciada no ano de 1999 com a Emenda Constitucional 24 que extinguiu a representação classista. Trata-se de uma emenda destinada exclusivamente à reforma desse ramo da justiça, foi destacada da reforma geral do Judiciário e antecipada em 5 anos.

Dentre essas várias alterações, acrescentou-se ao processo trabalhista um fundo para garantir a execução trabalhista. A primeira referência a esse fundo, nas discussões da EC 45, aparece na emenda apresentada, em 30 de abril de 1999, pelo deputado Zenaldo Coutinho,

PSDB/PA. A justificativa da emenda, toda dedicada ao fundo, é o resumo de um trabalho apresentado no X Congresso Brasileiro de Magistrados realizado em 1986. Assim como em todo o debate legislativo que será tratado abaixo, a referência é o juiz Vicente José Malheiros da Fonseca que se inspirou no *Fondo de Garantia Salarial* espanhol e na palestra de Manuel Alonso Olea em 1976.

O texto da emenda era menor do que o aprovado (“Será instituído um Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas, nos termos da lei”), mas a justificativa trazia um resumo da forma como o fundo deveria funcionar.

Eis o seu funcionamento, em resumo: com o trânsito em julgado, promove-se a execução *ex-officio*, expedindo-se mandado de citação ao executado, sob pena de, em caso de falta de cumprimento da decisão ou do acordo, em 48 horas, o Juiz, por simples despacho, ordena o levantamento imediato da importância em depósito no FUNDO, em favor da parte credora, mediante mandado ou alvará judicial, cumprido pelo oficial de justiça, no valor correspondente ao principal e acessórios. Em caráter alternativo, expede-se autorização diretamente ao banco depositário para pagar o credor, sem maiores formalidades, cabendo ao banco remeter à Justiça do Trabalho o documento de quitação para anexação aos autos. O credor, porém, poderá deixar a quantia depositada, total ou parcialmente, no banco, com idênticos rendimentos assegurados à caderneta de poupança. (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, suplemento, 14 dez. 99, p. 609)

A aceleração da execução e o fim do arquivamento provisório de processos com execução frustrada seriam os principais ganhos com o FGET:

Sendo ilíquida, a sentença exequenda será previamente liquidada, utilizando-se métodos modernos de computação para os cálculos, se possível. Na liquidação por artigos, inverte-se o ônus da prova, a cargo do reclamado-empregador-executado, reduzindo-se o prazo de impugnação para cinco dias. Elimine-se a liquidação por arbitramento, que, se necessário, deve ser estabelecido logo na sentença final da fase cognitiva.

Em síntese: não há penhora, avaliação, remoção, depósito, editais, praça, arrematação, adjudicação, remição e outros atos ou incidentes que dificultam, retardam ou nulificam a execução trabalhista.

Com o levantamento do fundo a favor do credor e recolhidas as custas, arquiva-se o processo trabalhista. Em seguida, incumbe ao órgão gestor do FUNDO propor ação regressiva contra o executado, perante a Justiça Comum, subrogando-se nos direitos do credor trabalhista, mediante sanções severas para desestimular a movimentação desmotivada. Em caráter alternativo, o FUNDO poderá prosseguir na execução contra o executado, perante a própria Justiça do Trabalho. (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, suplemento, 14 dez. 99, p. 609 -610)

A operação do FGET deveria ser próxima do FGTS com contas individualizadas que poderiam ser movimentadas pelas empresas.

Os recursos para o FUNDO serão obtidos por depósitos mensais obrigatórios, em contas individualizadas, empresa por empresa, tal qual o sistema do FGTS. As

empresas poderão movimentar também o FUNDO, em hipóteses e valores limitados, a critério do legislador, mas a aplicação do recurso será rigorosamente fiscalizado pelo órgão gestor do FUNDO (Banco do Trabalho) e deverá ser utilizada em benefício exclusivo dos trabalhadores ou de seus dependentes (creches, escolas, colônia de férias, etc.), sob pena de severas sanções, inclusive criminais. A lei instituirá incentivos e estímulos fiscais, isenções e deduções tributárias às empresas contribuintes do FUNDO, se em determinado período de carência não houver falta de recolhimento mensal e não tenham sido inadimplentes na Justiça do Trabalho, mediante comprovação por certidões idôneas. (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, suplemento, 14 dez. 99, p. 609 -610)

A proposta do deputado Zenaldo Coutinho foi acatada pela relatora e incorporada no substitutivo apresentado por ela. A partir daí nada mais se discutiu a respeito do fundo no processo legislativo da reforma do Judiciário.

3 O FUNGET e as tentativas de regulamentação

A execução é um processo, ou a etapa de um processo, que tem por objetivo satisfazer um direito (certo, líquido e exigível) reconhecido por um documento (sentença ou título extrajudicial).

No processo do trabalho a decisão do Judiciário pode declarar algo sobre a relação de emprego ou trabalho, criar uma nova situação jurídica, condenar quem causou dano ao trabalhador. Porém, uma vez declarado ou constituído o direito, ou condenado o causador do dano, espera-se que o devedor dê cumprimento à obrigação. Após a decisão do juiz na sentença, caso a sentença não seja líquida (o valor devido não está claramente indicado) é preciso fazer os cálculos para definir o valor devido na condenação (liquidação da sentença). Após a homologação do cálculo de liquidação, caso o devedor não pague, tem início a execução com a busca e penhora de bens do executado. Caso não sejam encontrados bens (essa busca utiliza uma série de mecanismos eletrônicos de penhora: BACENJUD, RENAJUD, INFOJUD, SIARCO), o juiz pode buscar o patrimônio dos sócios da empresa empregadora, desconsiderando a personalidade jurídica. Caso nenhum bem seja localizado ou o devedor não seja encontrado, o processo é arquivado provisoriamente, sem prazo de prescrição.

É para resolver os casos de execução fracassada que foi pensado o FUNGET.

Na Câmara dos Deputados, foram propostos e ainda estão em tramitação os Projetos de Lei nº 4.597, de 08 de dezembro de 2004, e nº 6.541, de 24 de janeiro de 2006.

No Senado Federal, foi proposto o Projeto de Lei nº 246, de 05 de julho de 2005, que foi rejeitado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão de Assuntos

Econômicos. A Comissão de Assuntos Sociais elaborou uma Emenda Substitutiva e o projeto foi arquivado, em janeiro de 2011, com o fim da legislatura.

Todos os projetos apontam como idealizador desse fundo o Desembargador do TRT da 8ª Região, Vicente Malheiros da Fonseca, e como inspiração o *Fondo de Garantía Salarial* da Espanha.

A ANAMATRA (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho) desempenhou importante papel na tentativa de impulsionar a aprovação da lei que regulamenta o fundo. No 12º CONAMAT (Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho) foram defendidas e aprovadas diversas teses com propostas para o fundo. A Associação e o juiz Vicente Malheiros embasaram o Projeto de Lei que foi apresentado pela Senadora Ana Júlia Carepa. Foram aprovados vários enunciados na Jornada Nacional sobre Execução na Justiça do Trabalho, realizada em 2010, sobre o fundo.

Os Projetos de Lei apontam como exemplo o *Fondo de Garantía Salarial* espanhol que teve origem na Lei nº 16 de 1976 e é atualmente regulado pelo Decreto Real 505, de 06 de março de 1985.² Esse fundo tem por objetivo garantir os salários e indenizações nos casos de desequilíbrio patrimonial das empresas. Assim como nos projetos brasileiros, o fundo se sub-roga das quantias pagas.

Entretanto, isso não é uma exclusividade da Espanha. Todos os países da União Europeia possuem instituições parecidas por força da Diretiva do Conselho das Comunidades Europeias 80/987/CEE, de 20 de outubro de 1980, que criou medidas “para proteger os trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, em particular para garantir o pagamento dos seus créditos em dívida, tendo em conta a necessidade e um desenvolvimento econômico e social equilibrado”³.

A Itália, para citar mais um exemplo, aprovou em 29 de maio de 1982, a Lei nº 297 para regulamentar o *Fondo di garanzia per il Trattamento di Fine Rapporto (TFR)*, atendendo ao estipulado pela Diretiva europeia.

Uma das discussões centrais na regulamentação do fundo é a origem dos recursos. A Emenda Constitucional definiu as multas de condenações trabalhistas e de fiscalização do trabalho como principal fonte de recursos, sem prejuízo de outras definidas por lei. De acordo

² Todas as informações sobre o *Fondo* e a legislação citada foram retiradas do site <http://www.empleo.gob.es/fogasa/>

³ Diretiva disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0987:PT:HTML>

com o Relatório Geral da Justiça do Trabalho⁴, a arrecadação da Justiça do Trabalho em 2016 foi de: 317 milhões em custas processuais, 5,8 milhões em emolumentos; 2.385,6 milhões em créditos previdenciários; 406,8 milhões em Imposto de Renda e 32,7 milhões em multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização. Em 2016, foram pagos aos reclamantes 22.608,5 milhões de Reais. No final de 2016, estavam em execução na Justiça do Trabalho 1.728.922 processos e arquivados provisoriamente 796.895 processos. A principal razão para que um processo vá para o arquivo provisório é o insucesso na execução. O FUNGET deverá garantir esses processos que hoje estão arquivados.

Considerando que foram pagos, em 2016, 11.238.426.535,95 Reais em 661.850 processos de execução encerrados, é possível ter uma vaga ideia do volume de recursos necessários para garantir a execução de 796.895 processos que estavam arquivados na Justiça do Trabalho por falta de mecanismos para dar continuidade à execução. Além dos 32,7 milhões em multas arrecadadas, outras fontes de recursos deverão ser encontradas e isso é fundamental para o debate do Projeto de Lei que regulamenta o FUNGET. Isso porque a Emenda 45 é extremamente lacônica ao prever o fundo, deixando ao legislador a tarefa de buscar as fontes de receita e ampla liberdade na configuração do alcance desse novo instituto.

3.1 Os Projetos de Lei da Câmara

O Projeto de Lei da Câmara nº 4.597, apresentado em 08 de dezembro de 2004 pelo deputado Maurício Rands, PT/PE, prevê a criação de um conselho curador para o fundo que será regulamentado e presidido pelo Executivo e formado por representantes de empregados, empregadores, Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego, Caixa Econômica e BNDES. O MTE seria o agente gestor e a Caixa o agente operador.

O PL disciplina a forma de aplicação dos recursos pela Caixa, a rentabilidade média das aplicações e a correção monetária dos recursos do fundo. Além de “assegurar, subsidiariamente, o pagamento dos créditos decorrentes das decisões condenatórias transitadas em julgado proferidas pela Justiça do Trabalho” (art. 1º), o fundo poderá ser movimentado “pelos tomadores de serviço, em caráter excepcional, para a aplicação em programas que tragam benefícios diretos e indiretos aos trabalhadores e seus familiares, tais como creches, escolas, e qualificação profissional, (...) desde que não tenham provocado a movimentação

⁴ Disponível em: <www.tst.jus.br/estatistica>

judicial dos depósitos do Fundo no ano anterior à movimentação da conta.” (Art. 12, II). O BNDES poderá aplicar 60% dos recursos do fundo.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) o projeto recebeu 12 emendas.

Em 22 de fevereiro de 2006, foi apensado, ao PL 4.597, o Projeto de Lei da Câmara nº 6.541, de 24 de janeiro de 2006, elaborado pela Comissão Especial Mista “Regulamentação da Emenda 45”. Em linhas gerais esse PL é muito parecido com aquele apresentado em 2004. Aparentemente artigos inteiros foram copiados do projeto anterior.

O PL 6.541 prevê um conselho deliberativo para o fundo, o CODEFGET, formado por três representantes dos empregadores e dos empregados e um representante da Justiça do Trabalho, MPT, MTE (que o preside), Caixa, BNDES, Banco Central. A Caixa seria o agente operador. O BNDES também poderia aplicar 60% do fundo.

O segundo projeto é mais claro em relação aos pagamentos que poderão ser realizados pelo fundo. “Poderão receber recursos do FGET todos os trabalhadores urbanos e rurais, com ou sem vínculo empregatício, que tenham sofrido lesões de direitos referentes a salários, rendimentos ou comissões, ou relativos a indenizações decorrentes da relação de trabalho.” (Art. 13). Os créditos devem ser reconhecidos por decisões, condenatórias ou homologatórias de acordo, transitadas em julgado, de ações individuais, plúrimas, coletivas ou civis públicas.

O pagamento é limitado em quarenta salários mínimos, após a frustração da penhora. O FGET sub-roga-se no crédito com 50% de acréscimo e continua a execução nos próprios autos da ação trabalhista.

Os projetos já foram encaminhados duas vezes à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que devolveu sempre sem manifestação. Em 06 de abril de 2010, o deputado Paulo Magalhães, PSD/BA, solicitou audiência pública para a discussão do projeto. A última ação foi em março de 2011. Em oito anos de tramitação pouco se discutiu o tema na Câmara.

3.2 O Projeto de Lei do Senado

O Fundo não teve melhor sorte na tentativa de regulamentação empreendida no Senado. Em 05 de julho de 2005 a senadora Ana Júlia apresentou o Projeto de Lei nº 246, que foi rejeitado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão de Assuntos

Econômicos. A Comissão de Assuntos Sociais elaborou uma Emenda Substitutiva e o projeto foi arquivado, em janeiro de 2011, com o fim da legislatura.

A grande novidade do projeto do Senado era a criação de um depósito obrigatório dos empregadores no fundo:

Art. 13. Para os fins previstos nesta lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia sete de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 1% (um por cento) da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458, da CLT, e o 13º salário.

Parece que o projeto pretendia criar uma conta vinculada ao empregado no formato do FGTS para o depósito dessa quantia por parte do empregador. A lei não explicita isso. Pode-se chegar a essa conclusão, no entanto, pela leitura do art. 25: “Quaisquer créditos relativos à correção dos saldos das contas relativas ao Funget serão liquidados mediante lançamento pelo agente operador na **respectiva conta do trabalhador**.”

O empregador era definido de forma ampla como toda pessoa física ou jurídica, incluindo a administração pública, direta, indireta ou fundacional (de qualquer poder ou ente federado) que admitir trabalhadores, incluindo os regidos por legislação especial. Também eram considerados empregadores os fornecedores ou tomadores de mão-de-obra.

Com a criação desse depósito obrigatório do empregador, grande parte da lei é dedicada à regulamentação, fiscalização e imposição de multas pela não realização desse depósito. Ainda era criado o Certificado de Regularidade do Funget que passaria a ser obrigatório para habilitação e licitação; obtenção de empréstimo, financiamento, crédito, isenção, subsídio, auxílio, outorga ou concessão de serviços; transferência de domicílio para o exterior; qualquer modificação na estrutura jurídica do empregador.

O projeto foi relatado, em maio de 2009, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pelo senador Valter Pereira, PMDB/MS, que alegou vício de iniciativa porque, no seu entender, o projeto deveria ser de iniciativa privativa do Presidente da República por criar cargos, funções ou empregos públicos e por implicar na organização do Ministério Público. Além disso, o projeto ofenderia o princípio de separação dos poderes. No mérito, o projeto “socializa os prejuízos entre todos os empregadores” e estimula a fraude, devendo, portanto, ser rejeitado por inconstitucionalidades insanáveis.

Mesmo após a rejeição do projeto pela Comissão presidida pelo senador Demóstenes Torres, DEM/GO, o projeto seguiu para a Comissão de Assuntos Econômicos, recebendo parecer desfavorável do senador Neuto de Conto, PMDB/SC, que alegou o aumento do custo

da mão-de-obra; que as empresas más pagadoras seriam beneficiadas; e levantou dúvidas sobre a sustentabilidade financeira do fundo. Em dezembro de 2009, o parecer pela rejeição foi aprovado.

Por fim, o projeto passou pela Comissão de Assuntos Sociais, na qual o senador Geraldo Mesquita Júnior, PMDB/AC, apresentou um substitutivo bastante sintético com o objetivo de eliminar as inconstitucionalidades e problemas apontados pelas outras comissões, mas esse substitutivo não foi nem apreciado pela Comissão de Assuntos Sociais, sendo arquivado no final da 53ª legislatura em 2010.

4 Considerações Finais

A elaboração da Constituição de 1988 foi a mais democrática de todas as nossas experiências constituintes. As instituições e órgãos que emergiram desse processo trazem as marcas dos embates e disputas que ocorreram na Assembleia Constituinte no momento da redemocratização do país. Esse processo continuou, após a promulgação da Constituição, nas discussões de Projetos de Emendas Constitucionais. É sintomático o fato da Carta de 88 ter sido alterada, até o momento, por 95 Emendas. As forças sociais vencedoras na Constituinte precisaram continuar lutando para manter as suas conquistas. Os que não conseguiram impor os seus interesses voltaram à luta e, a partir de novas investidas, reformaram o texto constitucional dobrando-o à sua vontade.

Se o Poder Judiciário foi pouco alterado pela Constituinte, ele foi o campeão absoluto de alterações nos trinta anos posteriores. Entretanto, o poder de influência que os magistrados tiveram no redesenho posterior do seu poder, foi muito maior do que poderiam ter tido no processo constituinte, quando todo o Brasil estava em ebulição discutindo o seu futuro.

A força desses atores chegou ao ponto da instituição de um Fundo de Garantia da Execução Trabalhista. Se por um lado, esse instituto foi pensado para garantir ao empregado o pagamento de todos os valores devidos pelo seu trabalho, mas usurpados pelo mau empregador; por outro, atende a uma das metas do Poder Judiciário de por fim aos processos e garantir o cumprimento de metas aos moldes de um trabalho fabril.

Entretanto, para a implementação desse fundo instituído pela Emenda Constitucional, há mais de doze anos, será preciso um pacto maior do Poder Judiciário, com o governo e os empregadores, que não estão dispostos a pagar essa conta dos milhares de processos de execução arquivados provisoriamente.

5 Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Anamatra 30 anos: um resgate da história associativa**. Brasília: Anamatra, 2008.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional** (Seção I - Câmara dos Deputados). Brasília, ano XLVII, n. 58, 1 maio 1992.
- BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, ano LIV, n. 194, 23 nov. 1999.
- BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, ano LIV, n. 209, 14 dez. 1999.
- CAMPOS, André Gambier. **Sistemas de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília: Ipea, 2008. Texto para Discussão, n. 1.328.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. **As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- GOMES, Angela de Castro. **Retrato falado: a justiça do trabalho na visão de seus magistrados**. Estudos Históricos – CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, n. 37, jan.-jun. 2006.
- IPEA; CNJ. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília, Ipea: 2011.
- VIANNA, Luiz Werneck. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck. et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- SEVERO, Valdete Souto. Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas: a realidade italiana. **Cadernos AMATRA IV**. Porto Alegre, Caderno 04. Disponível em: <www.amatra4.org.br/publicacoes/cadernos/caderno-04>. Acesso em: maio2017.