

**Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos
trabalhadores e treinamento vocacional de força
de trabalho: a experiência de América Latina
e perspectivas
(Análise do caso brasileiro)**

José Paulo Zeetano Chahad



NACIONES UNIDAS



Este documento foi elaborado por José Paulo Zeetano Chahad, Consultor da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, no âmbito das atividades do projeto CEPAL/Dinamarca: "Labour Markets, Workers' Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin America and Caribbean Experiences and Perspectives" (BDE/07/001), que contou com financiamento do Governo Dinamarquês.

El autor es Professor Titular da FEA/USP e Pesquisador Sênior da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. O autor agradece à Psicóloga Carolina Chahad que colaborou na pesquisa bibliográfica e redação das seções 4.6 e 6.8. Agradece ao Professor José Pastore pelo valioso material cedido sobre inúmeros aspectos deste relatório. O autor se beneficiou ainda de material recebido dos Professores José Dari Krein, Paulo Tafner e José Celso Cardoso Filho, a quem também agradece, assim como deseja expressar seus agradecimentos ao Dr. Rodolpho Torelly, Diretor Nacional de Emprego e ao Senhor Sérgio Lisboa dos Santos, ambos do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, pelas estatísticas e documentos que foram disponibilizados. Por fim, agradece à estagiária Roberta Possamai pelo paciente trabalho de tabulação de dados, elaboração de quadros, gráficos e tabelas, e Felisbela Rossetti pelo competente trabalho de secretária e formatação do texto final. Todos estão, evidentemente, isentos de problemas e erros existentes no relatório.

As opiniões expressadas neste documento, que não foi sujeito a revisão editorial, são da exclusiva responsabilidade do autor e podem não coincidir com as da Organização.

Publicação das Nações Unidas

LC/W.246

Copyright ©, Nações Unidas marzo do 2009. Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Índice

Resumen	7
Introdução.....	9
Capítulo 1. O Modelo Dinamarquês: Flexicurity no mercado de trabalho.....	11
1.1. Introdução	11
1.2. As Raízes Históricas do Modelo Dinamarquês.....	13
1.3. Os Elementos Básicos do Modelo de Flexicurity.....	15
1.4. O Papel do Aprendizado de Longo Prazo (life-long learning).....	17
1.5. Alcance e Limitações do Modelo Dinamarquês para Outros Países.....	18
1.5.1. A singularidade do modelo de Flexicurity dinamarquês.....	18
1.5.2. Elementos do “triângulo dourado” devem complementar-se	18
1.5.3. A Flexicurity em diferentes sistemas de mercado de trabalho.....	19
1.5.4. A necessidade do “espírito público” diante do moral hazard	19
1.5.5. O custeio da Flexicurity é dispendioso	20
Capítulo 2. O mercado de trabalho no Brasil—desempenho e fatos estilizados: 1992/2006.....	23
2.1. A Dimensão do Mercado de Trabalho Brasileiro	24
2.2. Evolução do PIB, da Força de Trabalho e da Ocupação	25
2.3. A Evolução da Ocupação e do Emprego Formal.....	26
2.4. A Evolução do Desemprego e da Rotatividade do Trabalho	30
2.5. A Informalidade no Trabalho	33
2.6. O Comportamento dos Rendimentos Reais	34
2.7. O papel do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro	35
2.7.1. Salário mínimo e finanças públicas	35
2.7.2. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza	36
2.7.3. Salário mínimo e transições no mercado de trabalho	36
2.7.4. Salário mínimo e disparidades regionais	36
2.8. Alterações na estrutura do mercado de trabalho.....	37
2.9. Mercado de Trabalho Formal e as Formas Atípicas de Contratação de Trabalho	40
2.10 A distribuição de renda no Brasil	43
Capítulo 3. As características e as mudanças recentes na regulamentação do mercado de trabalho brasileiro.....	45
3.1. Um Sumário Histórico da Evolução da Legislação Trabalhista Brasileira	45

3.2. Traços Principais das Relações Individuais de Trabalho	50
3.3. Traços Principais das Relações Coletivas de Trabalho.....	54
3.4. As Implicações da Legislação Trabalhista sobre as Relações Individuais e Coletivas para os Custos do Trabalho	56
3.5. Regulamentação no Mercado de Trabalho, Flexibilidade e Segurança de Emprego: o Brasil no Cenário Internacional	61
3.6. Mudanças recentes na regulamentação do mercado de trabalho brasileiro	65
3.7. Tópicos especiais sobre regulamentação do mercado de trabalho no Brasil	69
3.7.1. A fiscalização do trabalho.....	69
3.7.2. Regulação do trabalho no setor público federal.....	71
Capítulo 4. A Seguridade Social brasileira.....	75
4.1. A Presença dos Elementos do Modelo Flexicurity na Seguridade Social Brasileira.....	75
4.2. A Previdência Social (Pension System).....	76
4.2.1. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	77
4.2.2. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).....	80
4.2.3. O Regime de Previdência Complementar.....	80
4.3. O Papel da Previdência na Proteção Social no Brasil	81
4.4. O Impacto da Previdência Social na Pobreza	84
4.5. Previdência Social e Mercado de Trabalho	88
4.6. Mudanças recentes na Previdência Social brasileira	89
4.6.1. As mudanças na Previdência no governo Fernando Henrique Cardoso (1998–1999)	91
4.6.2. A reforma da Previdência Social do governo Lula (2003–2005).....	95
4.6.3. Avaliação sumária das reformas	97
4.7. O acesso do trabalhador ao sistema de Saúde no Brasil.....	100
Capítulo 5. O sistema de proteção social aos desempregados brasileiros: o seguro–desemprego e o fundo de garantia do tempo de serviço.....	105
5.1. O Seguro–Desemprego	105
5.1.1. A evolução sucinta da legislação do SD	105
5.1.2. A evolução, a dimensão, a cobertura e o perfil do segurado do programa brasileiro de SD	106
5.1.3. Os rumos da evolução histórica do SD brasileiro	110
5.1.4. Um sumário distorções e as limitações no SD brasileiro	110
5.2. O FGTS no Sistema de Proteção Social	112
5.2.1. Breve histórico do FGTS como sistema indenizatório ao trabalhador demitido.....	112
5.2.2. As principais estatísticas do FGTS	113
5.3. Os efeitos adversos do sistema de proteção social aos desempregados no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro	115
5.4. Os principais argumentos sobre os incentivos adversos e as distorções no mercado de trabalho originadas pelo SD e FGTS	119
5.4.1. Os problemas com o FGTS (incluindo sua multa)	120
5.4.2. Os problemas com o SD	120
5.5. O acesso dos desempregados à Saúde e à Previdência Social	121
Capítulo 6. As políticas ativas no mercado de trabalho brasileiro.....	123
6.1. Um Sumário Histórico da Evolução Recente das PAMT Brasileiras	124
6.2. O SINE e a Intermediação da Mão de Obra	126
6.3. Políticas de Qualificação e Treinamento Profissional (vocational training)	132
6.3.1. Avaliação do treinamento vocacional: PLANFOR.....	134
6.3.2. Avaliação do treinamento vocacional: o PNQ.....	135
6.4. O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)	137
6.4.1. Avaliação metodológica dos programas de geração de emprego e renda e microcrédito.....	141
6.5. Quadro Consolidado da Evolução dos Gastos com PAMT no Brasil	142
6.6. Mudanças recentes nas PAMT no Brasil.....	145

6.7. Um balanço das PAMT no Brasil	147
6.8. Políticas Públicas para Grupos Específicos	151
6.8.1. Políticas Públicas de Trabalho e Renda para o Gênero Feminino	151
6.8.2. Políticas Públicas de Trabalho e Renda para Jovens.....	155
6.8.3. Políticas Públicas de Trabalho e Renda para Idosos	159
6.8.4. Um balanço das políticas endereçadas a grupos vulneráveis	161
Capítulo 7. Reformas e Mudanças nas Relações de Emprego no Brasil: a Posição dos Principais Atores Sociais	163
7.1. Uma Síntese dos Capítulos Anteriores	164
7.2. A Posição dos Trabalhadores Diante das Reformas Trabalhista e Sindical	164
7.3. A Posição dos Empregadores Diante das Reformas Trabalhista e Sindical.....	172
7.4. O governo federal e as reformas trabalhista e sindical.....	177
7.5. Os Atores Sociais e a Reforma na Previdência Social.....	178
7.5.1. Principais pontos de consensos entre os atores sociais.....	178
7.5.2. Os itens principais onde não houve consenso entre os atores sociais	180
7.6. A Posição dos Formadores de Opinião: Academia, Acadêmicos, Analistas e Especialistas	182
7.6.1. As Opiniões Favoráveis às Reformas	183
7.6.2. A defesa da regulação do mercado de trabalho	185
7.7. Os Atores Sociais e os esforços para se implantar um Serviço Público de Emprego no Brasil.....	189
Capítulo 8. O alcance e as limitações do modelo dinamarquês de Flexicurity tendo em vista o fortalecimento do mercado de trabalho e a proteção social no Brasil (conclusões do Consultor):	193
8.1. Brasil e Dinamarca: realidades distintas indicam um exemplo a ser seguido, mas indica dificuldades na adoção integral do modelo Flexicurity	193
8.2. A necessidade de reformas no caminho da Flexicurity visando a inclusão social	196
8.2.1. As reformas nas áreas trabalhista e sindical.....	196
8.2.2. A Reforma na Previdência Social.....	197
8.2.3. As transformações necessárias nas políticas ativas.....	198
8.2.4. Outras reformas necessárias	201
8.3. Obstáculos, dificuldades e gargalos (bottle-necks) para as reformas em busca do fortalecimento do mercado de trabalho e ampliação da proteção social.....	202
8.3.1. Falta de liderança oficial e pouca vontade política para impor um modelo que leve à mudança	202
8.3.2. Os interesses dos atores sociais pelas mudanças são muito antagônicos	203
8.3.3. Desenvolvimento incipiente do Diálogo Social e o surgimento somente recente de Fóruns adequados para o exercício da negociação	203
8.3.4. O novo modelo terá que respeitar o atual papel desempenhado pelos elementos do triângulo dourado no caso brasileiro	205
8.3.5. O “espírito público” (public-spiritedness) como obstáculo.....	205
Bibliografía	207

Resumen

1. Este texto procurou responder à uma questão de fundo formulada pela TR do projeto ECLA/Brazil/Denmark: quais seriam as possibilidades de adoção do modelo dinamarquês de Flexicurity (flexibilidade com segurança) tendo em vista a realidade (e as peculiaridades) do mercado de trabalho, as características da seguridade social, com o objetivo de aumentar a proteção social dos trabalhadores brasileiros? Para tanto tomou-se como referencial analítico a estrutura do modelo dinamarquês composta de três elementos principais (denominado “triângulo dourado”): um mercado de trabalho altamente flexível através da legislação e das negociações coletivas, uma seguridade social forte, com um programa de seguro-desemprego bastante generoso e vultosos gastos compensatórios em políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, especialmente os recursos destinados ao vocational training.

2. O diagnóstico desses elementos para o Brasil indica as condições que se seguem. O mercado de trabalho revela uma situação paradoxal: por um lado, observa-se um funcionamento bastante flexível devido a vários fatores: grande informalidade, existência de muitos contratos atípicos, alta taxa de desemprego aberto, elevada taxa de rotatividade do trabalho e um baixo nível de qualificação da força de trabalho. Por outro lado, a legislação trabalhista é bastante detalhada, colocando a maioria dos direitos trabalhistas na Constituição Federal tornando o contrato de trabalho muito rígido. Existe ainda pouca tradição em negociar diminuindo as possibilidades de elevar a flexibilidade por meio do acordo entre as partes.

3. A Previdência Social, principal ramo da seguridade social brasileira, vive em constante desequilíbrio, tendo ainda um importante papel de redução da pobreza e extrema pobreza por meio de seus pagamentos de benefícios. O sistema de Saúde é universal, mas funciona de forma precária, burocrática, e com baixa qualidade dos serviços oferecidos. O Seguro-Desemprego possui as características universais, mas seu funcionamento conjunto com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) causa distorções no mercado de trabalho, e seu pagamento não atrelado solidamente às políticas ativas o transformam numa “indenização compulsória”.

4. No campo das Políticas Ativas os problemas também são graves: a intermediação da mão de obra (SINE) é sub-dimensionada para o tamanho da força de trabalho brasileira, a rede de atendimento tem pouca capilaridade, existe uma baixa taxa de cobertura e os gastos são ineficientes e com baixa focalização. O Treinamento Vocacional não encontra sua identidade havendo muita descontinuidade nos gastos e pouca associação destes gastos com os interesses do setor produtivo. A Oferta de Microcrédito

padece de uma excessiva pulverização em linhas e programas decorrentes de demandas políticas e são menos voltadas para os interesses de trabalhadores carentes e dos desempregados.

5. Neste contexto, a adoção do modelo Flexicurity seria utópica no caso brasileiro. Em primeiro lugar, porque este modelo encontrou seu sucesso em países com tradições sociais/culturais/políticas secularmente consolidadas e com larga tradição em negociar. Em segundo lugar, os elementos do “triângulo dourado”, no caso brasileiro, exigem reformas modernizantes para colocar o país num modelo caracterizado pela flexibilidade com segurança. Por esta razão, a Flexicurity dinamarquesa deve ser vista apenas como um paradigma a ser seguido, mobilizando as instituições em sua direção, mas nunca como um modelo definitivo.

6. Estas reformas vêm sendo a muito tempo debatidas na sociedade brasileira sendo as principais as que se seguem. Reforma trabalhista, visando aumentar a flexibilidade da legislação e reduzir os custos não salariais da mão de obra; Reforma sindical, com a finalidade de acabar com o monopólio sindical promover a competitividade entre sindicatos, acabar com suas receitas compulsórias, modificar o papel da Justiça do Trabalho e promover as Negociações Coletivas; Reformas paramétricas na Previdência Social com o objetivo de eliminar o déficit permanente; melhorar o sistema de Saúde, aumentando o acesso, a qualidade dos serviços e o fim da burocracia; Ampliar os gastos com as Políticas Ativas e promover sua articulação com o Seguro-Desemprego; democratizar o microcrédito e aumentar a eficiência dos mesmos em termos de geração de emprego e renda; investir maciçamente em treinamento vocacional e mesmo promover uma ampla reforma do sistema educacional brasileiro.

7. Existem, porém, fortes obstáculos e gargalos a estas reformas no caminho para fortalecer o mercado de trabalho e ampliar a proteção social como preparação para a busca da Flexicurity brasileira. Elas são fortes porque implicam em mudanças de hábitos, costumes, heranças culturais, interesses estabelecidos e requerem longo prazo de maturação. Entre estes obstáculos destacam-se: (i) falta de liderança oficial e pouca vontade política para impor um modelo dessa natureza que leve a tamanha mudança. A Flexicurity teria que se transformar em uma “Razão de Estado” governamental para poder ter alguma chance de sucesso. (ii) os interesses dos atores sociais, especialmente dos trabalhadores e dos empresários, são bastante antagônicos, resultando num diálogo estéril, sem qualquer indício de convergência de interesses; (iii) existem poucos Fóruns de negociação em ação e o Dialogo Social com forma de resolução dos conflitos é relativamente novo no Brasil; (iv) os elementos do “triângulo dourado” brasileiro vivem em permanente desequilíbrio; e (v) as dificuldades cidadão brasileiro com o “espírito público” é um elemento negativo para adoção de modelos dessa natureza. Além disso, o Brasil é leniente com a transgressão de leis e regras, possui um sistema precário de fiscalização e parece cultivar a impunidade.

8. O país, contudo, não deve abrir mão de continuar buscando seu próprio modelo de flexibilidade com segurança e nesse sentido, o modelo dinamarquês representa um bom paradigma.

Introdução

Este texto se enquadra nos Termos de Referência do projeto ECLAC/Brazil/Denmark “Flexible Labour Markets, Workers Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin American and Caribbean Experiences and Perspectives”. O objetivo do projeto foi de examinar, no Brasil, os fatos atuais e as mudanças recentes em mercado de trabalho, e áreas correlatas, como a seguridade social, o sistema de saúde, as políticas de treinamento vocacional, o sistema de proteção aos desempregados, e as políticas ativas de mercado de trabalho entre outras, tendo como pano de fundo os principais elementos que compõem o modelo Flexicurity dinamarquês de funcionamento do mercado e trabalho e proteção social ao trabalhador.

Buscando atender os termos de referência, o relatório contemplou inúmeros temas da realidade brasileira, ficando assim estruturado. O capítulo 2 apresentou o desempenho e os fatos estilizados do mercado de trabalho brasileiro entre 1992–2006; o capítulo 3 contemplou as características e as mudanças nas recentes relações individuais e coletivas de trabalho brasileiras; o capítulo analisou a seguridade social brasileira, com ênfase no papel da Previdência Social; o capítulo 5 mostrou os principais traços do sistema brasileiro de proteção social aos desempregados, com destaque para o seguro–desemprego e o fundo de garantia do tempo de serviço; o capítulo 6 resenhou as principais políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho; o capítulo 7 trouxe a posição dos principais atores sociais com relação à necessidade de reformas em várias áreas, tendo em vista caminhar para um modelo de proteção social estilo dinamarquês combinando flexibilidade com segurança. O último capítulo traz a posição do consultor sobre as possibilidades e as limitações para a adoção do modelo Flexicurity no caso brasileiro. Ao final segue a bibliografia consultada.

Capítulo 1.

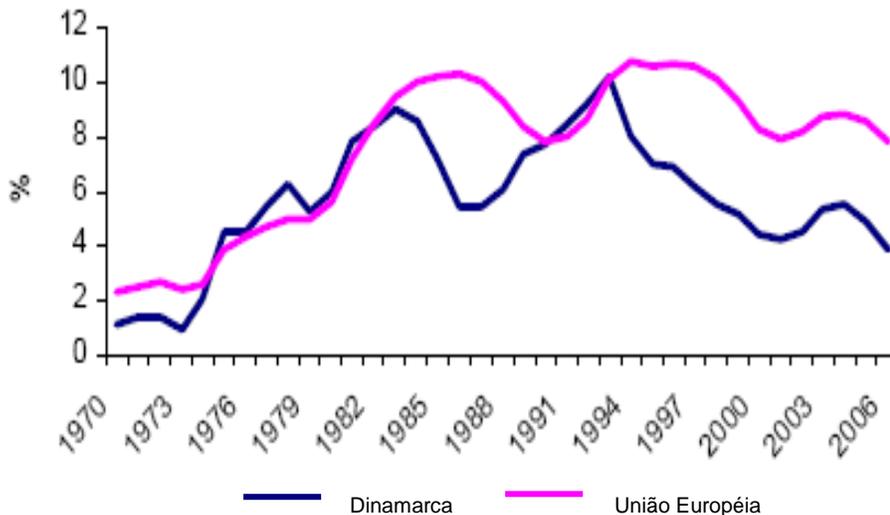
Modelo Dinamarquês: *Flexicurity* no mercado de trabalho

1.1. Introdução

O modelo dinamarquês de mercado de trabalho (*Flexicurity*) tem recebido muita atenção no cenário internacional, notadamente a partir de meados da década de 1990¹. O motivo mais evidente refere-se ao comportamento da taxa de desemprego aberto. Desde o início daquela década, a taxa caiu de aproximadamente 12,0% para cerca de 4,0%, em 2006—seu nível mais baixo desde 1975. Tem sido observado, ainda, mudanças positivas no desemprego estrutural e melhorias no desemprego de longo prazo, bem como uma elevação significativa na taxa de emprego (Madsen, 2003). Além disso, o desemprego dinamarquês tem se mantido sistematicamente abaixo da média para os demais países europeus, conforme indica o gráfico 1.1. Este resultado tem sido obtido sem a ocorrência de déficits permanentes na Balança de Pagamentos, e sem grandes ameaças à estabilidade de preços e salários da Dinamarca.

¹ A fusão dos termos *Flexibility* e *Security* resultou no termo *Flexicurity* cuja compreensão em língua inglesa é fácil e imediata. Na língua portuguesa, contudo, a tradução não seria apenas um termo (palavra), mas sim, uma expressão (*Flexibilidade com Segurança*), também de compreensão imediata pelo leitor. Ocorre que usar esta expressão tornaria o texto muito cansativo ao leitor, razão pela qual usaremos o termo inglês *Flexicurity* como indicativo do modelo dinamarquês do mercado de trabalho, quando for o caso.

GRÁFICO 1.1
TAXAS DE DESEMPREGO: UNIÃO EUROPEIA E DINAMARCA, 1970–2006



Fonte: OECD.

Grande parte desse sucesso tem sido atribuída à emergência do chamado modelo dinamarquês de mercado de trabalho, o qual combina, conforme veremos, alta mobilidade entre os postos de trabalho, uma ampla rede de segurança social aos desempregados, ambos complementados pela utilização de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho. Em termos internacionais, este modelo resulta de uma combinação híbrida: o baixo nível de proteção ao emprego é similar aos regimes liberais observados na tradição anglo-saxão, como a Inglaterra e a Irlanda, assim como nos EUA, enquanto o amplo e forte modelo de seguridade social tem suas raízes nos sistemas de Welfare State consolidados nos países Nórdicos e na Escandinávia.

Sob uma perspectiva mais ampla, entretanto, a força desse modelo decorre da introdução do conceito de Flexicurity no funcionamento das relações de emprego e no mercado de trabalho dinamarquês². Do ponto de vista político, trata-se de um conceito que embute uma situação peculiar, pois oferece aos atores sociais uma situação vitoriosa (win-win situation), propondo uma nova forma de se abordar o histórico antagonismo entre o capital e o trabalho, e acabando com a defesa monopolística que as empresas fazem da flexibilidade, e os trabalhadores fazem da segurança.

Além disso, existem outros princípios importantes por traz da idéia de Flexicurity. Uma delas é que flexibilidade e segurança não são situações contraditórias entre si, mas, podem sim conviver mutuamente, com boa dose de harmonia. Outra idéia importante é que tanto as empresas quanto os trabalhadores dinamarqueses comungam de um pensamento comum onde a “segurança no trabalho é mais importante que a segurança no emprego”. É preciso proteger as pessoas e não o emprego. Assim, as empresas e os sindicatos não criam obstáculos à flexibilidade das dispensas, e procuram manter o foco na criação de novas vagas de trabalho. Por outro lado, ambos lutam na mesma trincheira para conseguir os recursos que contrabalançam os riscos do desemprego, e fortaleçam o estado de bem estar social.

De qualquer forma, inúmeros analistas destacam que os resultados observados para os principais indicadores econômicos e de mercado de trabalho da Dinamarca, em período recente,

² Existe muita controvérsia sobre o real significado do conceito do termo Flexicurity. Para uns seria uma estratégia política, para outros uma ferramenta analítica, para alguns seria um programa, existindo ainda aqueles que acreditam tratar-se de um caminho de dependência, em decorrência dos compromissos e lutas que se estabelecem entre os atores sociais. Esta discussão foge ao escopo deste relatório, mas o leitor interessado deve consultar, entre outros, Madsen (2006 a e b), Wilthagen e Tros (2003), Wilthagen e Tros (2004), Bredgaard, Larsen e Madsen (2005) e Gehrmann (2007).

possam ser atribuídos ao surgimento do Flexicurity Model, outros aspectos da economia daquele país são igualmente importante em explicá-los:

“It is essential to point out that positive development in the Danish labour market since the early 1990s is not attributable exclusively to the Danish ‘Flexicurity model’ as described above. Without a successful balancing of the macroeconomic policy and the trends in the international business cycle, the growth in employment and the falling unemployment would not have been possible. The coinciding of low inflation and a halving of unemployment is also a by-product of a new agenda for collective bargaining and wage formation, which helped the labour market adjust to the shift from high unemployment to full employment while keeping wage increases at the moderate level and not departing from the international trend towards low inflation.” (Breedgard, Larsen, e Madsen, 2005, página 6).

1.2. As Raízes Históricas do Modelo Dinamarquês³

Ainda que costumeiramente o modelo venha desenhado como um “triângulo dourado”, bem definido em suas linhas conceituais, ele não é fruto de uma concepção meramente técnica, mas, sim, do resultado de uma longa história de negociações, práticas trabalhistas e compromissos sociais ocorridos na história da Dinamarca, em diferentes áreas das políticas públicas. A experiência histórica dinamarquesa consolidou um caminho irreversível de dependência mútua (path-dependency) entre políticas e atores sociais nas três pontas do “triângulo dourado”.

A tradicional existência de muita mobilidade no mercado de trabalho, com grande flexibilidade para contratar e demitir trabalhadores, é resultado do tradicional predomínio de pequenas e médias empresas como geradoras do PIB do país (Madsen, 2004). Esta característica da estrutura produtiva permite colocar menos responsabilidade sobre a proteção do emprego sobre as empresas, e mais obrigação de proteger o indivíduo pelo Estado. Conseqüentemente, a raiz da baixa proteção ao emprego esta na tradição do país em possuir um forte Welfare State, assentado, do ponto de vista político e social, numa estreita cooperação entre os diversos movimentos sindicais, tanto no campo, como nas cidades.

Nesse sentido, esta combinação de falta de proteção ao emprego, e um bem desenvolvido programa de seguro-desemprego para proteger o trabalhador demitido, conta com o amplo suporte das organizações de trabalhadores e das empresas. Esta aliança se manifesta mais intensamente nas ocasiões em que o Estado tenta restringir o acesso ao seguro-desemprego. Nessa situação, as organizações de empresas e os sindicatos se juntam com a ameaça de lutar por uma legislação que promova uma proteção maior ao emprego, caso o sistema de pagamento de benefícios se deteriore.

Com relação às políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho sua presença no modelo de Flexicurity resulta, também, de um longo processo de intervenções governamentais no mercado de trabalho dinamarquês, sendo tomado como marco histórico as negociações salariais ocorridas na greve geral de 1899. Naquela ocasião, quando os sindicatos e as organizações de empresas utilizaram o Estado como o mediador dos conflitos, consolidou-se a prática de que compete ao empregador administrar o local de trabalho incluindo as regras de admissão e demissão, enquanto houve o reconhecimento explícito pelos empregadores das organizações sindicais como legítimas representantes dos trabalhadores nas negociações coletivas. Posteriormente, em 1907, surgiu a primeira lei de seguro-desemprego, e em 1913, implantou-se o Serviço Público de Emprego. Em 1942, o Ministério do Trabalho começou a atuar separadamente de outras áreas governamentais, permitindo, assim, que as políticas voltadas ao mercado de trabalho passassem a se desenvolver de forma distinta dos demais ministérios.

³ Esta seção alinhará apenas alguns dos principais fatos relacionados a história do surgimento do modelos dinamarquês de funcionamento do mercado de trabalho, nos termos do Flexicurity. Para uma visão mais ampla, o leitor deve reportar-se, entre outras, as seguintes leituras: Madsen (2004), Gehrmann (2007), Jørgensen (2002) e Wilthagen e Tros (2004).

Ainda que a presença desses elementos seja antiga na sociedade dinamarquesa, conforme mencionado na seção anterior, durante os anos de 1970 e 1980, ele entrou em colapso em decorrência da conjuntura internacional adversa, em razão das duas crises do petróleo e do colapso do sistema de Bretton Woods. Nos anos de 1990, com a taxa de desemprego na casa dos 12,0%, e com o modelo funcionando de forma totalmente passiva, colocando mais ênfase em assegurar o direito dos desempregados, do que buscar seu reingresso no mercado de trabalho, promoveu-se uma série de reformas com o foco central na criação de um sistema mais ativo, envolvendo, inclusive, a construção de um novo modelo que garantisse o treinamento vocacional e sustentasse as reformas educacionais já iniciadas em meados de 1980. Surge então o modelo Flexicurity. (Gehrmann, 2007).

Os traços principais do sistema dinamarquês de Flexicurity, contemplando inclusive os desenvolvimentos ocorridos após as reformas ocorridas nos anos 1990, podem ser vistos na tabela 1.1, que se segue.

TABELA 1.1
TRAÇOS PRINCIPAIS DO MODELO DINAMARQUÊS DE FLEXICURITY

	Traços básicos do sistema	Mudanças na década de 1990
1. Ambiente Político	<ul style="list-style-type: none"> • Forte estrutura corporativista • Existência de contratos implícitos viabilizando o equilíbrio entre flexibilidade e segurança 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplo suporte político para reformas no mercado de trabalho • Aceitação de corte salarial pelos parceiros sociais
2. Ambiente Macroeconômico	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças nas condições econômicas internacionais • Política fiscal ativa, mas limitada pelas condições externas 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte demanda interna • Condições externas favoráveis • Baixo nível de inflação externa
3. Situação do Emprego	<ul style="list-style-type: none"> • Alta taxa de emprego (75%) • Mudança nos níveis de desemprego aberto • Mudança na composição das pessoas recebendo transferências de renda 	<ul style="list-style-type: none"> • Significante redução no desemprego aberto • Forte redução no desemprego estrutural • Elevada taxa de participação
4. Proteção ao Emprego	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca • "Proteção ao indivíduo"
5. Mobilidade do Trabalhador (Flexibilidade numérica)	<ul style="list-style-type: none"> • Alta para padrões internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta para padrões internacionais • 800.000 mudanças de emprego por ano • 300.000 vagas criadas por ano • 300.000 vagas destruídas por ano
6. Seguro-Desemprego	<ul style="list-style-type: none"> • Elevação da "replacement rate" com a Reforma de 1960 • Benefícios para os não-segurados 	<ul style="list-style-type: none"> • "Replacement rate" para baixa renda = 90% • Taxa de reposição alta para padrões internacionais • Redução na duração dos benefícios, especialmente os de natureza passiva.

(continúa)

Cada parte deste modelo tem sua função bem definida na busca da eficiência e eficácia do mercado de trabalho, bem como na promoção do bem estar do trabalhador e na competitividade das empresas. A flexibilidade nas regras de dispensa do trabalhador assegura às empresas dinamarquesas ajustar rapidamente sua força de trabalho de acordo com as flutuações da atividade econômica, sem movimentos dramáticos nos custos de produção. A generosidade do sistema de Welfare visa dar tranqüilidade ao trabalhador decorrente do aumento do risco do desemprego, e da insegurança de renda que decorre da elevação da mobilidade ocupacional, assim como do aumento da rotatividade da mão de obra. A implementação das PAMT, por sua vez, visa complementar o modelo em direção a beneficiar o desempregado com oferta de serviços para seu reemprego, inclusive sua reciclagem profissional, seu treinamento vocacional, assim como promover as ações necessárias que conduzam à ativação da busca por trabalho.

O fluxo de trabalhadores entre os três lados do triângulo é permanente, conforme indicam as setas correspondentes na figura 1.1. Embora a taxa de desemprego seja relativamente baixa (em torno de 3,8% em 2006), existe uma alta mobilidade ocupacional, com grande criação e destruição de postos de trabalho, o que significa uma alta taxa de rotatividade da mão de obra, a principal fonte de alimentação desses fluxos. Deve-se notar que as setas unindo o mercado de trabalho flexível e o sistema de Welfare State são de tamanhos diferentes, simbolizando que um grande número de trabalhadores é afetado pelo desemprego, a cada ano, mas muitos deles retornam rapidamente ao mercado de trabalho após um curto período de desemprego. Além disso, regra geral, a individualidade determina o ritmo da procura por emprego, e a maioria desses desempregados acaba por obter através de seu próprio esforço uma nova ocupação. As políticas ativas são mais endereçadas aos desempregados de longo prazo.

Outro aspecto importante do modelo é que ele gera inúmeros efeitos (Andersen e Svarer, 2007; Madsen, 2002), que possuem implicações tanto para a dimensão, quanto para a velocidade dos fluxos observados na figura 1.1. Isto porque como resultado da ativação (activation) das políticas ativas, combinadas com treinamento vocacional, há uma melhoria na habilidade em procurar trabalho dos trabalhadores desempregados, promovendo suas chances de obter uma nova ocupação. Os efeitos mais conhecidos são:

- a) efeito–motivação (ou efeito–ameaça): quando o desempregado procura trabalho mais ativamente no período imediatamente anterior ao seu ingresso compulsório num programa ativo de emprego. A força desse efeito é determinada pela mudança na probabilidade de deixar a situação de desempregado no momento imediatamente anterior do indivíduo ser obrigado a ingressar num programa de ativação;
- b) efeito–qualificação (ou efeito–treinamento): origina-se da elevação do nível de qualificação conseguida pelo indivíduo durante a política de ativação, principalmente porque pode significar uma melhoria nas possibilidades de obter trabalho;
- c) efeito–trancamento (locking–in effect): ocorre porque o indivíduo reduz sua atividade de busca por trabalho quando estiver tomando parte num programa de política ativa. A chance de o indivíduo encontrar emprego durante o chamado período de ativação é, portanto, menor, do que um sistema que não tem ativação;
- d) efeito–pós/programa: acontece quando o indivíduo, em decorrência das novas habilidades e competências adquiridas no programa, torna-se mais seletivo na busca por trabalho, o que pode ter um efeito negativo na probabilidade de obter um novo emprego.

No campo das evidências empíricas as estatísticas mostram que o efeito–motivação é significativo, verificando-se uma elevação da probabilidade do desempregado obter um novo emprego no período que precede ao seu ingresso obrigatório numa política ativa⁴. Com relação ao efeito–

⁴ Madsen (2002, página 9) aponta um dilema decorrente deste resultado, melhor entendido em suas próprias palavras: “if is wished to increase the motivation effect, there may be a temptation to change the content of activation programmes to make then less attractive to participants. But this would also probably imply that the

qualificação, os dados revelam que a redução no desemprego ocorre em maior proporção entre aqueles que recebem treinamento proveniente do setor privado, provavelmente porque são mais orientados pelos interesses da demanda de trabalho. Para desempregados recebendo treinamento específico, o efeito-qualificação tem se revelado muito pequeno. Já o efeito-trancamento tem sido identificado em alguns grupos de desempregados, especialmente aqueles com educação superior.

1.4. O Papel do Aprendizado de Longo Prazo (life-long learning)

Para enfrentar um mercado com alta mobilidade, onde a generosidade do seguro-desemprego é entendida como uma forma de resolver a baixa proteção na legislação de proteção ao emprego, o modelo dinamarquês apostou na educação como elemento fundamental para garantir a Flexicurity. Isto somente foi possível em função do grande envolvimento institucional de todos os atores sociais, tanto no planejamento quanto na implementação das políticas, programas e projetos voltados para a formação profissional, reciclagem da mão de obra, e treinamento vocacional contínuo (CVT).

O CVT é de responsabilidade formal do Ministério do Trabalho, tendo sua origem em 1960, quando surgiu o primeiro programa para os trabalhadores não qualificados, tendo sido, posteriormente, em 1965, estendido para os trabalhadores qualificados (Madsen, 2006b). Este tipo de treinamento é oferecido tanto para os empregados, quanto para os desempregados, e, geralmente, são administrados pelos parceiros sociais. Nesse sentido, seu impacto maior, no “triângulo dourado”, ocorre no campo das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, causando forte impacto nos fluxos entre o mercado de trabalho flexível e as políticas ativas.

Embora o planejamento e a administração do CVT estejam majoritariamente na mão das empresas e dos sindicatos, seu financiamento tem sido realizado pelo Estado, da mesma forma como tem ocorrido com o programa de seguro-desemprego, após a adoção do modelo Flexicurity. Desse fato decorrem duas importantes conseqüências. A primeira é que o financiamento público do CVT reduz o custo das empresas e tem servido de subsídio à competitividade da indústria dinamarquesa. A segunda é que a atividade de treinamento-CVT tem contemplado mais o treinamento geral que é facilmente transferível no mercado externo, do que o treinamento específico mais voltado para as necessidades da firma.

Nesse sentido, esta prevalência do treinamento específico tem contribuído para melhorar a flexibilidade funcional do mercado interno de trabalho das empresas. Por outro lado, ao permitir aos trabalhadores desempregados melhorar suas habilidades gerais nos períodos de crise econômica, as empresas acabam por ficar em melhores condições para competir quando há uma retomada da atividade econômica⁵.

Em síntese, o aprendizado de longo prazo (life-long learning) desempenha um papel crucial no modelo de Flexicurity, pois o CVT contribui para elevar a flexibilidade numérica e funcional no mercado de trabalho. Nesta perspectiva, juntamente com o seguro-desemprego, com os demais benefícios da seguridade social, e a oferta de serviços do Serviço de Emprego tem sido percebidos não como barreira ou obstáculo, mas, sim, como um valioso investimento num mercado de trabalho caracterizado pela grande mobilidade e alta flexibilidade.

quality of the programme themselves would be lowered in terms of their training content on others activities to improve the skills of participants. As a result, the overall outcome might be less positive of unemployed persons who are unable to find a job before entering activation.”

⁵ Devemos, contudo, recordar aqui os ensinamentos da moderna Economia do Trabalho mostrando que o treinamento específico aumenta a flexibilidade salarial das empresas em momentos de queda de demanda, o que não ocorre com o treinamento geral. Isto porque no caso do treinamento específico o trabalhador recebe menos que o valor de sua produtividade marginal após o treinamento, havendo portanto, um espaço de negociação salarial nos momentos de crise. Ver Ehrenberg e Smith (2006), capítulo 5.

1.5. Alcance e Limitações do Modelo Dinamarquês para Outros Países

O sucesso do modelo de Flexicurity dinamarquês tem atraído a atenção internacional, seja pelos resultados que têm sido constatados após sua implementação nos moldes que ocorreu, após as reformas ocorridas em meados de 1990, seja com relação às suas possibilidades de servir de paradigma para outros países. Em especial a OECD (2004), em seu informe anual, e a European Commission (2006), citaram a combinação dinamarquesa de mercado de trabalho flexível, ativação das políticas voltadas para o mercado de trabalho, e forte sistema de Welfare State, como um modelo exemplar a ser seguido por outros países europeus.

Esta seção encerra este capítulo apresentando os principais argumentos sobre o alcance e as limitações que a transferência deste modelo pode representar para os países que pretenderem adotá-lo, na busca da solução para os seus problemas observados no funcionamento do mercado de trabalho.

1.5.1. A singularidade do modelo de Flexicurity dinamarquês

Qualquer tentativa de copiar este modelo deve levar em consideração que, embora a combinação de flexibilidade e segurança tem uma nova face a partir dos anos 1990, esta forma de funcionamento do mercado de trabalho na Dinamarca, tem profundas raízes históricas. A Flexicurity é resultado de mais de um século de negociações e compromissos entre os segmentos sociais, de uma crescente conscientização da necessidade de um Welfare State forte, bem como de políticas de mercado de trabalho que sejam realmente ativas.

Trata-se, portanto, de um modelo que contempla a negociação levada à exaustão, e o balanço entre flexibilidade e segurança decorre do desprendimento mútuo entre os atores sociais. Nesse contexto, a solidez das Instituições é fundamental, tanto para o desenho das políticas públicas, para sua implementação, e, principalmente, para a avaliação de seus resultados. Nesta perspectiva, Madsen (2006b) sugere que as condições em que esse modelo pode ser aplicado em outros países depende do legado político e institucional de cada um, bem como de sua capacidade de implementar reformas.

Em particular, este autor acredita que, dado que o modelo dinamarquês incorpora a cultura e tradição do Welfare State do tipo escandinavo, estes países teriam maior sucesso em adotá-lo do que, por exemplo, os países do sul da Europa, ou mesmo os Anglo-Saxões. Para nações como a Inglaterra, onde a proteção ao emprego já é baixa, a lição a ser utilizada visando aumentar a segurança no emprego é na forma de fortalecimento das políticas ativas de emprego, e ampliação do sistema de treinamento vocacional.

1.5.2. Elementos do “triângulo dourado” devem complementar-se

Para que o modelo opere próximo de sua plenitude é preciso que a flexibilidade no mercado de trabalho, a generosidade do Welfare State e a solidez das políticas ativas sejam entendidas como ações complementares. Além disso, deve haver um relativo equilíbrio no funcionamento desses três elementos, sob pena de não se garantir que a alta flexibilidade se transforme em baixo nível de desemprego e alta taxa de ocupação.

Manter os três elementos do modelo de Flexicurity igualmente fortes, e em constante situação de equilíbrio, é um importante pré-requisito para assegurar a existência de um mercado de trabalho com alta mobilidade, baixo nível de desemprego, e alta taxa de participação. Conseqüentemente, países onde o desenvolvimento desses elementos encontra-se em desequilíbrio, ou então não se desenvolveu, entre os segmentos sociais, uma visão de que são elementos que se complementam e não são substitutos, terão maiores dificuldades em adotar tal modelo, e quando o fizerem, terão dificuldades em promover reformas visando os ajustes necessários para fazê-lo funcionar adequadamente.

1.5.3. A Flexicurity em diferentes sistemas de mercado de trabalho

Tanto a flexibilidade do mercado de trabalho quanto à segurança no emprego são conceitos multidimensionais, os quais podem ser observados de diversas óticas. Seguindo Atkinson e Meager (1986), é possível distinguir quatro tipos; (i) flexibilidade numérica (número de trabalhadores), (ii) flexibilidade do tempo de trabalho (jornada de trabalho); (iii) flexibilidade funcional (mobilidade dentro da empresa) e (iv) flexibilidade salarial. Estes tipos de flexibilidade podem ser combinados com outras quatro formas de segurança: (a) segurança no trabalho (permanecer na mesma firma e na mesma ocupação); (b) segurança no emprego (certeza de ter um trabalho a desempenhar), (c) segurança de renda (quando ocorre interrupção do trabalho) e (d) segurança ‘combinada’ (combinação de trabalho com os benefícios da vida privada).

Como mostra a tabela 1.2 existem potencialmente dezesseis combinações entre flexibilidade e segurança. Esta matriz pode servir tanto para identificar diferentes possibilidades de implementação de políticas buscando flexibilidade e segurança simultaneamente, quanto para identificar relações estilizadas entre flexibilidade e segurança em diferentes tipos de mercado de trabalho entre países. Assim cada país tem suas próprias formas, e seus interesses, em combinar flexibilidade e segurança. Bélgica e Alemanha colocam mais ênfase na flexibilidade do tempo de trabalho e na flexibilidade funcional no mercado interno de trabalho, enquanto a Dinamarca e a Holanda têm forte preferência pela flexibilidade numérica no mercado externo de trabalho.

TABELA 1.2
COMBINAÇÕES ENTRE FLEXIBILIDADE E SEGURANÇA

Tipos de Flexibilidade	Tipos de Segurança			
	Segurança no Trabalho	Segurança no Emprego	Segurança de Renda	Segurança Combinada
Flexibilidade Numérica	1	5	9	13
Flexibilidade do Tempo de Trabalho	2	6	10	14
Flexibilidade Funcional	3	7	11	15
Flexibilidade Salarial	4	8	12	16

Fonte: Elaboração do autor com base em Bredgarard, Larsen e Madsen (2005); Wilthagen e Tros (2004), Gehrman (2007) e Atkinson e Meager (1986).

A questão crucial, contudo, é que em alguns países, é impossível encontrar uma localização clara dentro da matriz descrita na referida tabela, pois não existe uma sincronia desejada entre segurança no emprego e flexibilidade no mercado de trabalho. Um exemplo parece ser a Espanha, onde o mercado de trabalho é fragmentado em duas partes: um inseguro, flexível e constituído de trabalhadores “atípicos”, e outro marcado pela segurança, com regras inflexíveis, com trabalhadores atuando em tempo integral. Outro exemplo seriam os Estados Unidos onde tradicionalmente a flexibilidade numérica e a flexibilidade salarial desfrutam de grande prioridade sobre a segurança no emprego, a ponto de não serem elementos complementares.

1.5.4. A necessidade do “espírito público” diante do *moral hazard*

Uma das razões da persistência do sucesso do modelo dinamarquês de mercado de trabalho encontra-se na disciplina e civismo do cidadão na presença das adversidades impostas pelas flutuações da atividade econômica. Do ponto de vista de formulação de política que deve ser usada quando o desemprego se eleva, a principal mensagem não pode ser “vamos aumentar a proteção ao emprego”. Tal procedimento acaba criando obstáculo à reestruturação produtiva das empresas, freando ainda mais o crescimento e a queda no desemprego. Os agentes sociais na Dinamarca, após décadas de

intensas negociações, aprenderam que o melhor não é proteger o emprego, garantir os postos de trabalho, mas, sim, proteger as pessoas, com programas de suporte de renda, programa de seguro-desemprego, e políticas ativas no mercado de trabalho.

Aqui surge uma característica no modelo dinamarquês, apontada pelos analistas, que pode ser um importante diferencial em relação aos países que pretendem adotar a Flexicurity. Ao optar por um forte sistema de Welfare, com um generoso programa de seguro-desemprego, onde se destaca uma taxa de reposição salarial (replacement rate) em torno de 90,0%, surge o problema implícito nesse tipo de benefício trazido pela questão do moral hazard. Este impacto não deve estar ausente da cesta de preferências do trabalhador dinamarquês, mas dois aspectos contribuem para sua minimização.

O primeiro diz respeito ao chamado “espírito público” que se desenvolveu nos trabalhadores daquele país ao longo do processo histórico que culminou na adoção do modelo do “triângulo dourado”. O segundo é mais objetivo e diz respeito à obrigatoriedade do engajamento do trabalhador desempregado nos programas de ativação de políticas ativas, que representa uma superação compulsória da falta de espírito público.

Algan e Cahuc (2005) investigaram que países teriam condições de implementar o modelo de Flexicurity. Utilizando uma amostra de 25 países, em sua maioria europeus, e por meio de análise econométrica, chegaram à conclusão de que a índole pública das pessoas é fundamental na adoção desse modelo:

“This paper argues that the efficiency of the Danish Flexicurity Model relies on strong public-spiritedness which is absent in many other countries whose labor market institutions are different from those met in Denmark. From this perspective, the weak public-spiritedness observed in many European countries may hinder the implementation of the Danish recipe. More generally, this analysis suggests that public-spiritedness is a key ingredient in the possibility for a society to implement efficient public unemployment insurance. To that regard, a country may be unlikely to succeed in its labor market reforms without a comprehensive policy affecting civic behavior of its citizens”. (Algar e Chauc, 2006, página 26).

1.5.5. O custeio da Flexicurity é dispendioso

A carga fiscal na Dinamarca é alta, pois o sistema de Welfare State é amplo, e o programa de seguro-desemprego é bastante generoso. Além disso, é preciso financiar as políticas ativas que complementam o modelo de flexibilidade com segurança. Assim adotar este modelo indica que o país que o fizer possivelmente trilhará também este caminho, vindo a experimentar, em curto espaço de tempo, uma elevação da sua carga fiscal.

Se o país busca adotar o modelo de Flexicurity é porque deve estar experimentando uma alta taxa de desemprego. Nessa busca, mesmo que já disponha de um mercado de trabalho flexível, os gastos públicos deverão aumentar em função de duas exigências do modelo: aumento dos gastos com seguro-desemprego, devido ao aumento do valor do benefício para aumentar a segurança dos indivíduos, e elevação dos gastos com políticas ativas, com novos padrões de ativação, possivelmente mais dispendiosos. Para fazer frente a isto, o governo terá que arrecadar mais, com impactos adversos sobre a oferta e demanda de mão de obra. Do ponto de vista dos indivíduos, a elevação do valor do benefício do seguro-desemprego provocará impactos na oferta de trabalho e na procura por emprego, e, portanto, na duração e na taxa de desemprego, em razão dos efeitos decorrentes do moral hazard.

Desta forma, a adoção do modelo dinamarquês deve ser cautelosa em países onde o desemprego é alto, onde o “espírito público” para enfrentar questões trazidas pelo moral hazard é fraco, e as finanças públicas passam por período de dificuldades orçamentárias.

Para resumir a utilidade do modelo dinamarquês como experiência para outros países, Andersen e Svarer (2006, página 15) concluem o seguinte:

“The Danish experience points towards a number of important factors which must be considered carefully by countries trying to copy the model. First of all, it exist a strong complementarity between this labour market model and the welfare policy as a whole. The model is therefore not directly applicable in other countries with different welfare policies. Secondly, the Danish experience shows that the model does not function solely by virtue of flexible dismissal rules and generous unemployment benefit system. There is a risk that these two measures alone will generate a situationin which the process from unemployment to employment becomes too weak and undermine the financial framework of the model. It is therefore essential that incentives to work rather than being unemployed are present, and an effective testing must take place. Having all three elements of Flexicurity model to be equally strong is an important prerequisite in relation to ensuring a flexible labour market with low unemployment and high employment.”

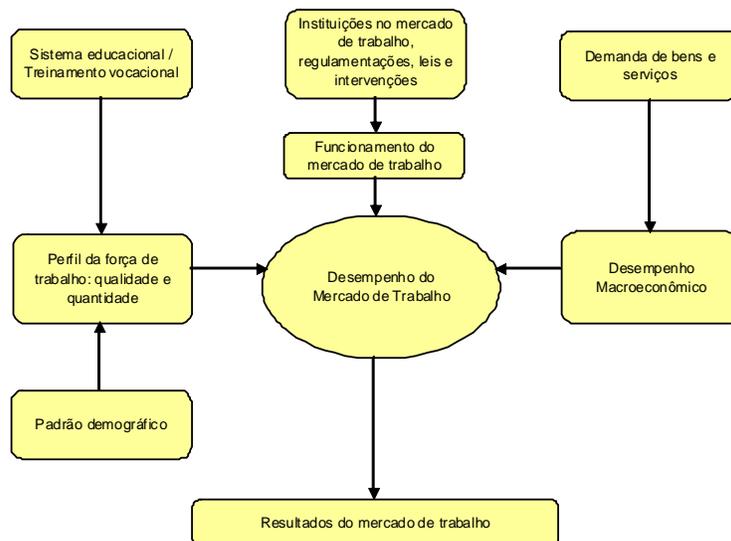
Capítulo 2.

O mercado de trabalho no Brasil—desempenho e fatos estilizados: 1992/2006

Este capítulo aborda o comportamento dos principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro desde 1992 até 2006, um período onde houveram grandes transformações na economia com impactos significativos no emprego e nas relações de trabalho.

A importância de conhecer o comportamento recente, e o estágio atual do mercado de trabalho, refere-se à necessidade de evidenciar suas principais características tendo em vista enquadrá-lo nos elementos do modelo dinamarquês que servirá de referencial para a discussão de reformas no modelo brasileiro. De fato, a figura 2.1 mostra que são três os determinantes do desempenho do mercado de trabalho: as instituições no mercado, regulamentações e intervenções (de natureza estrutural), a demanda de bens e serviços (de natureza de curto prazo) e a dimensão de força de trabalho.

FIGURA 2.1
DETERMINANTES DO DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO



Fonte: Elaboração do autor com base em Ipea (2006a), página 233.

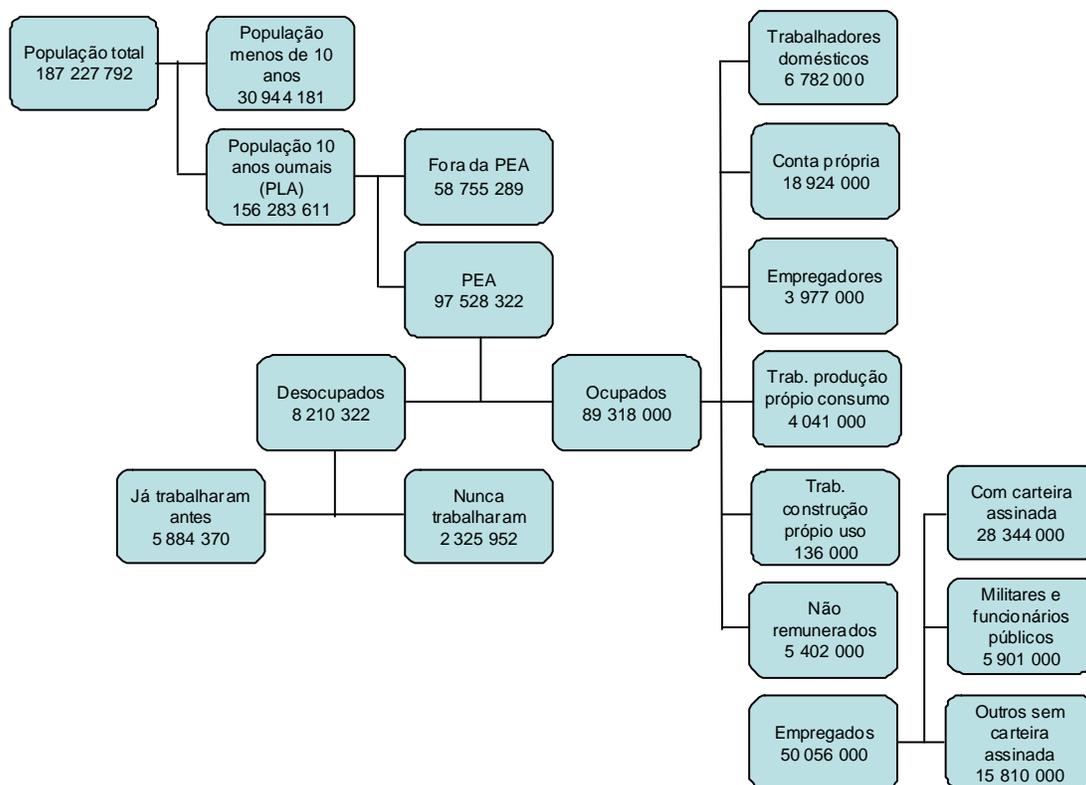
Cada uma dessas forças determinantes do comportamento do mercado de trabalho tem por traz de si os elementos que fazem parte do “triangulo dourado” da Flexicurity. No caso das instituições e regulamentações temos aspectos ligados aos direitos individuais e coletivos; no plano macroeconômico, que caracteriza a demanda de bens e serviços, temos as políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho, e no enfoque dimensional da força de trabalho temos as políticas de qualificação de mão de obra, bem como aquelas relativas à formação de recursos humanos voltadas para o desenvolvimento econômico.

2.1. A Dimensão do Mercado de Trabalho Brasileiro

A figura 2.2 sintetiza os principais agregados do mercado de trabalho brasileiro, em 2006, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios–PNAD. O Brasil tinha 187,2 milhões de habitantes, sendo 156,2 milhões em idade ativa, e cerca de 97,5 milhões estavam exercendo atividade econômica, isto é, representavam a força de trabalho, resultando numa taxa de atividade de 62,5%. Do total de indivíduos na força de trabalho, 89,3 milhões de pessoas estavam ocupadas e 8,2 milhões eram desocupadas, resultando numa taxa de desemprego aberto de 9,2%.

FIGURA 2.2

MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL-2006



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), IBGE.

Dentre os ocupados, o maior contingente de trabalhadores era o de empregados com a carteira de trabalho assinada, mas deve-se destacar o grande número de trabalhadores por conta própria, bem como aqueles “sem carteira de trabalho assinada” e outras categorias de ocupados que acabam por se constituir em indivíduos que se ocupam de atividades informais, uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro.

2.2. Evolução do PIB, da Força de Trabalho e da Ocupação

Observando-se o comportamento dos principais agregados no mercado de trabalho, entre 1992 e 2006, contidos na tabela 2.1, verifica-se que cresceram sempre em menor proporção que o PIB, apesar da economia brasileira vir apresentando um longo período de baixo crescimento econômico.

TABELA 2.1
BRASIL: CRESCIMENTO DO PIB, DA POPULAÇÃO, DA FORÇA DE TRABALHO E DO EMPREGO; 1992/2006

Variável	Variação (%)	Taxa de crescimento ao ano (%)
PIB ^a	51,8	3,0
PIB per capita ^a	23,2	1,5
População total ^b	28,2	1,8
PIA ^b	37,4	2,3
PEA ^b (Labor Force)	39,4	2,4
Ocupação total ^b	27,1	1,7
Ocupação agrícola ^b	-6,7	-0,5
Ocupação formal ^c	28,8	1,8
Ocupação informal ^b	46,1	2,7

Fonte: ^a Banco Central.

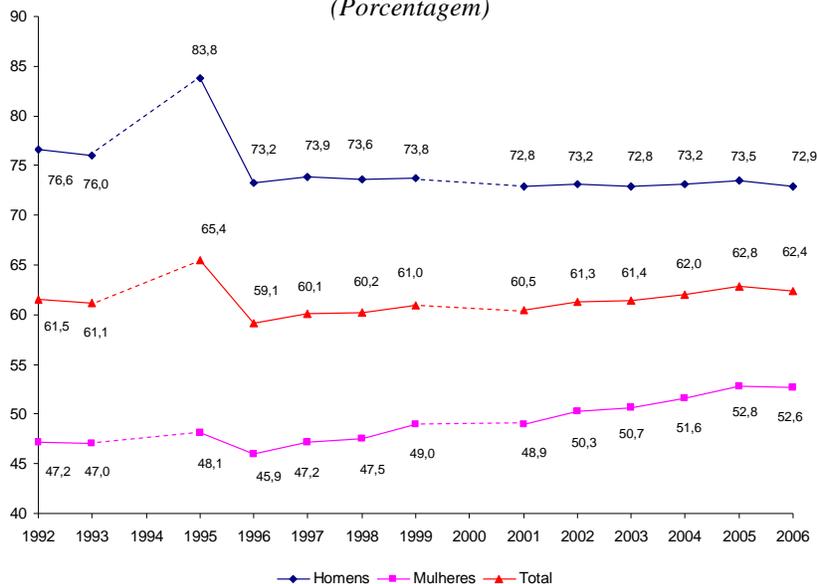
^b Pnad - Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios/ IBGE.

^c Caged - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/Ministério do Trabalho e Emprego.

Assim, o PIB cresceu mais que a população total, mas o PIB per capita cresceu em menor proporção do que a força de trabalho (PEA), indicando que o mercado de trabalho brasileiro ainda esta sujeito a fortes pressões demográficas advindos das altas taxas de fertilidade existentes no passado. Com isso, observa-se uma baixa elasticidade emprego–produto, que também sofre influência negativa da elevação dos níveis de produtividade do trabalho decorrentes do avanço tecnológico e dos novos padrões de contratação e organização da mão de obra pelas empresas. Um resultado disso é observado no alto crescimento da ocupação informal, em nível aproximado do crescimento do PIB.

No que diz respeito a tamanho relativo da força de trabalho, verifica-se no gráfico 2.1 que a taxa de participação aumentou ligeiramente entre 1992 e 2006, passando de 61,5% para 62,4%. Nota-se, entretanto, que tem havido um vigoroso processo de incorporação da mulher ao mercado de trabalho, tendo sua taxa de atividade se elevado de 47,2% para 52,6%, enquanto a participação dos homens permaneceu praticamente a mesma.

GRÁFICO 2.1
BRASIL: TAXA DE PARTICIPAÇÃO NA FORÇA DE TRABALHO, 1992 - 2006*
(Porcentagem)



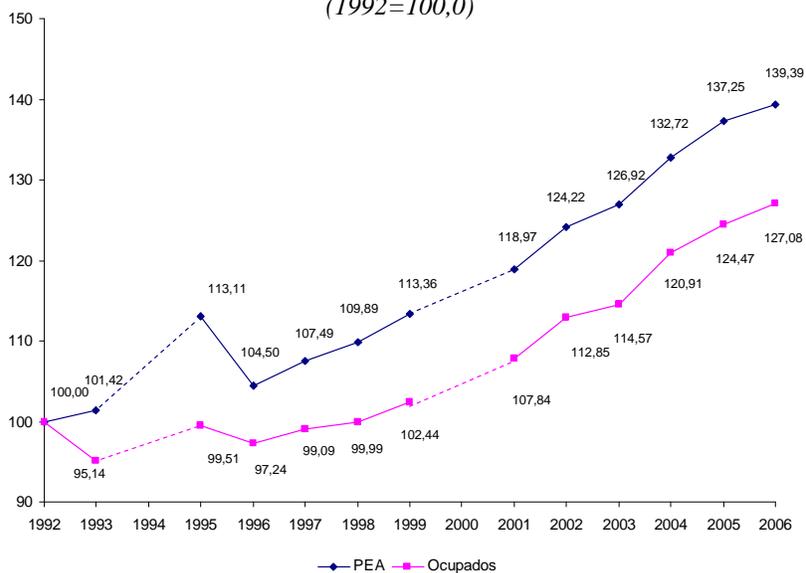
Fonte: Pnad/ IBGE.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

2.3. A Evolução da Ocupação e do Emprego Formal

A população ocupada total brasileira cresceu, no período de referência, 27,1% passando de cerca de 70 milhões de trabalhadores para aproximadamente 89 milhões de ocupados, um aumento líquido de 19 milhões de postos de trabalho, sejam formais ou informais. A comparação entre a evolução do total de ocupados o crescimento da força de trabalho aparece no gráfico 2.2.

GRÁFICO 2.2
BRASIL: EVOLUÇÃO DA PEA E DA POPULAÇÃO OCUPADA, 1992 - 2006*
(1992=100,0)



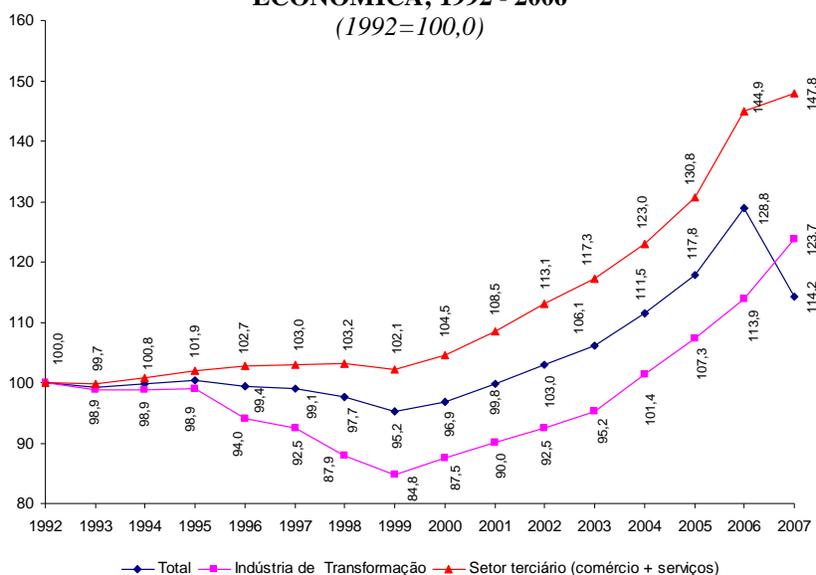
Fonte: Pnad/ IBGE.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

O emprego formal indica as ocupações de melhor qualidade no mercado de trabalho brasileiro. Ele é constituído dos trabalhadores que possuem carteira de trabalho assinada pelo empregador sendo protegidos pela legislação trabalhista e tendo acesso direto à Previdência Social.

Seu comportamento teve dois momentos distintos entre 1992 e 2006, conforme revela o gráfico 2.3. O primeiro momento vai até o final dos anos 1990 onde houve uma grande queda na oferta de postos de trabalho decorrentes de fatos que interligam: a abertura comercial e as transformações tecnológicas e organizacionais levando a processos poupadores de mão de obra, ambas visando ajustar-se a novos padrões internacionais de competição. O segundo momento ocorre após a desvalorização cambial de 1999, quando se verifica uma forte recuperação do emprego formal, em todos os setores da atividade econômica.

GRÁFICO 2.3
BRASIL: EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL SEGUNDO SETOR DE ATIVIDADE
ECONÔMICA; 1992 - 2006
(1992=100,0)



Fonte: Caged/MTE.

As verdadeiras causas da recuperação do emprego formal ainda são objeto de especulação, e demandam investigação e pesquisas adicionais. Mas alguns argumentos já estão consolidados para a explicação da persistência da expansão do emprego formal por tantos anos seguidos. Dentre estas temos: (a) Com o Plano Real e a adoção do cambio flutuante, o Brasil tornou-se uma economia estável, minimizando riscos do planejamento do investimento, permitindo, com isto, que as empresas se arrisquem mais na contratação formal de trabalhadores. Além disso, as próprias empresas acreditam na sua própria estabilidade como instituição econômica; (b) novas regras tributárias e fiscais beneficiando as médias e pequenas empresas (programa SIMPLES); (c) extensão de direitos trabalhistas a trabalhadores domésticos facilitando sua formalização; (d) ação mais eficiente do aparelho fiscalizador do Estado; e (e) novas modalidades especiais de contratação previstas na legislação trabalhista⁶.

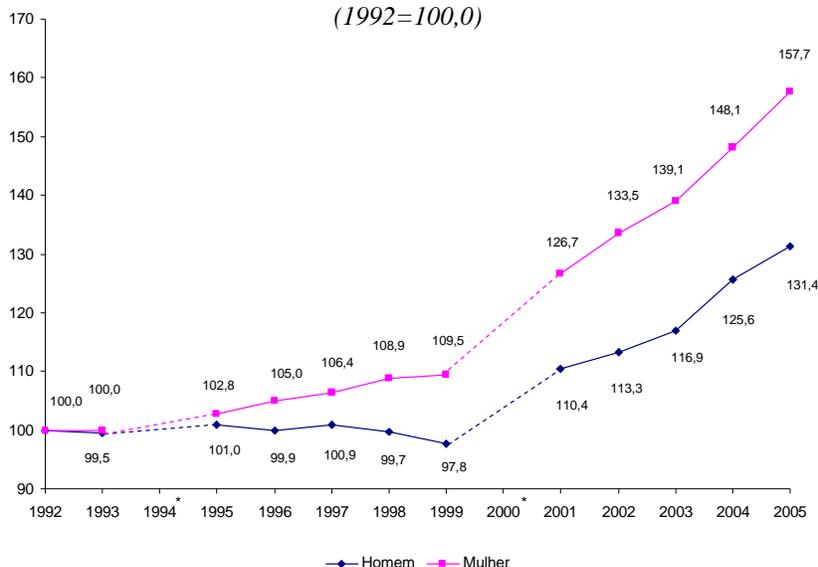
Deve-se notar, ainda, que o ajuste produtivo ocorrido nos anos de 1990 incidiu fortemente na Indústria de Transformação (setor secundário), que experimentou substancial perda de empregos, assim como boa parte da recuperação que se sucede após 1999 também se deve à expansão do

⁶ Alguns estudos tem sido elaborados procurando entender melhor este fenômeno relativamente recente no mercado de trabalho brasileiro. Entre eles temos: Chahad e Macedo (2003b), Chahad (2006b), Baltar, Krein e Moreto (2006), Costanzi e Ribeiro (2007) e Cardoso Jr (2007).

emprego formal neste setor de atividade econômica. Já o setor terciário tem apresentado contínuo crescimento do emprego formal, ainda que tivesse também sofrido com as restrições impostas pelos novos processos produtivos decorrentes das transformações tecnológicas trazidas pela intensa globalização no final dos anos 1990.

Observando-se a desagregação dos dados é importante ressaltar que a recuperação do emprego formal assalariado ocorre tanto para homens quanto para mulheres, conforme mostra o gráfico 2.4, abaixo.

GRÁFICO 2.4
EMPREGADOS COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA, SEGUNDO GÊNERO;
1992-2005
(1992=100,0)

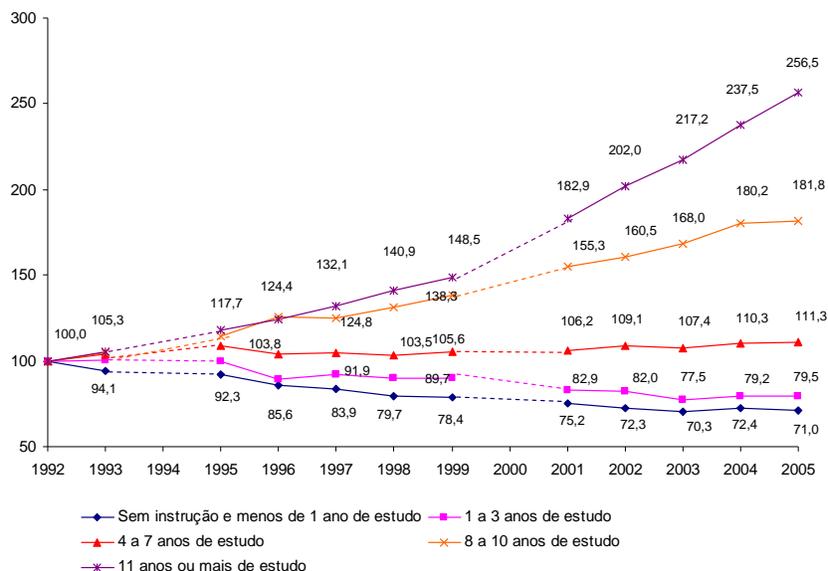


Fonte: Pnad/IBGE.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

Quando se considera a evolução do pessoal ocupado segundo o nível de escolaridade, verifica-se que os trabalhadores menos instruídos têm perdido sistematicamente posição relativa entre os empregados conforme revela o gráfico 2.5. De fato, entre 1992 e 2005, os ocupados sem instrução, ou com menos de um ano de estudo, viram decrescer seu nível de emprego em 20,5%, e aqueles possuindo entre 1 e 3 anos de estudos tiveram uma queda de 29,0% em seu nível de ocupação. Em contrapartida, para os demais níveis de escolaridade, quanto maior o número de anos de estudo maior o índice de crescimento do nível de emprego.

GRÁFICO 2.5
PESSOAS OCUPADAS, POR GRUPOS DE ANOS DE ESTUDO; 1992-2005
 (1992=100,0)



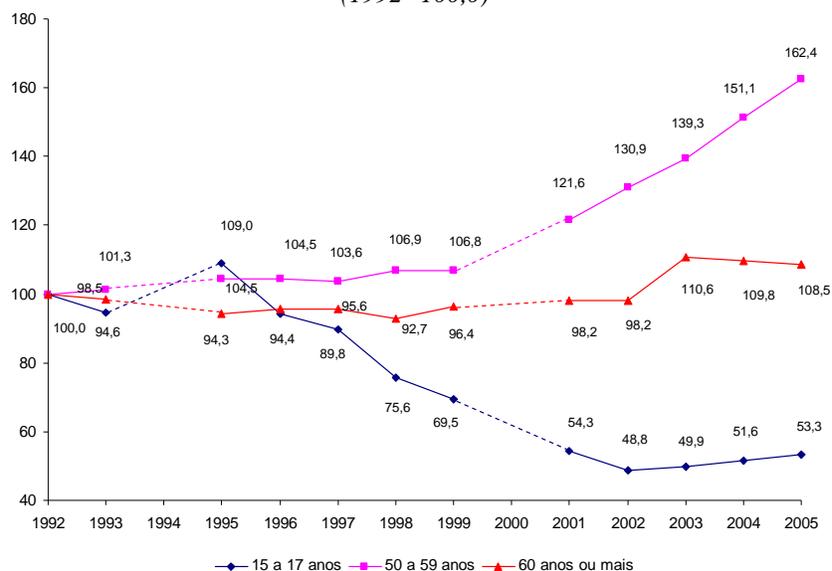
Fonte: Pnad/IBGE.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

No que diz respeito ao emprego assalariado segundo faixas etárias verifica-se, no gráfico 2.6, uma queda contínua e substancial do trabalho dos jovens entre 15 e 17 anos, cuja explicação se encontra em causas já bem comprovadas: a ampliação e o maior rigor das políticas de combate ao trabalho infantil e juvenil, o maior acesso à rede escolar, as políticas de manutenção do jovem na escola e proteção de seu ingresso na força de trabalho. (Chahad e Santos, 2006c).

Nota-se, também, o retorno ao mercado de trabalho assalariado formal dos indivíduos mais idosos, particularmente após 2002, sem que haja uma explicação específica para isto. Como ele está retornando ao setor protegido do mercado de trabalho, seu bem-estar deve estar melhorando relativamente a uma situação de ingresso em atividades informais de trabalho, o que não deixa de ser um fato auspicioso.

GRÁFICO 2.6
EMPREGADOS COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA, SEGUNDO FAIXA ETÁRIA;
1992-2005
 (1992=100,0)



Fonte: IBGE/Pnad.

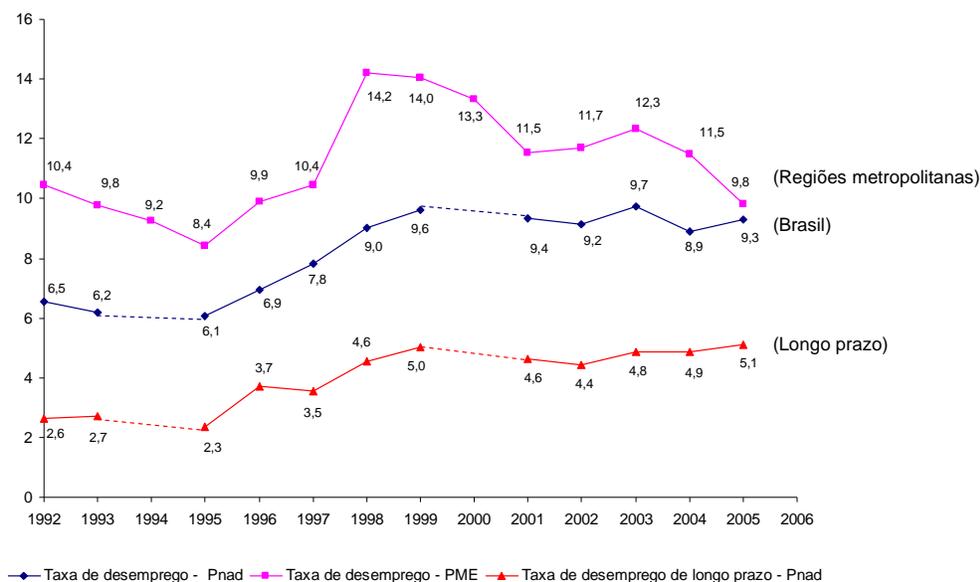
*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

2.4. A Evolução do Desemprego e da Rotatividade do Trabalho

O gráfico 2.7 traz a evolução do desemprego aberto brasileiro desde 1992, para o total do país, e para as principais regiões metropolitanas.

Com relação ao país como um todo existem dois diferentes padrões de comportamento, especialmente a partir da estabilização de preços trazida pelo plano Real. O primeiro revela um forte crescimento da taxa de desemprego até 1999. Isto se deveu às sucessivas crises vividas pelo país, para se ajustar às novas regras monetárias, mas, principalmente, às freqüentes crises advindas do front externo (crise russa, crise mexicana, crise asiática, etc.). O segundo padrão é observado entre 2000 e 2006, com a taxa oscilando, de forma estável, entre 9,0% e 9,5%.

GRÁFICO 2.7
BRASIL: EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE DESEMPREGO; 1992 - 2006*
(Porcentagem)



Fonte: Pnad/IBGE, PME/IBGE (Regiões Metropolitanas).

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

Verifica-se, ainda, que houve uma crescente deterioração nas oportunidades de emprego no mercado de trabalho até o final dos anos 1990, com a elevação contínua do desemprego de longo prazo (mais de um ano de procura por trabalho). Após aquele ano, contudo, a taxa de desemprego de longo prazo parece ter se estabilizado, indicando que se as condições para novas oportunidades de emprego não melhoraram, tampouco parecem ter se deteriorado mais do que já estavam.

Por fim, verifica-se neste gráfico que a situação de desemprego na década de 1990 foi muito mais grave nas principais regiões metropolitanas brasileiras do que nas demais regiões do país. De fato, a taxa de desemprego entre 1995 e 1999 aumentou 5,8 pontos percentuais nas seis principais regiões metropolitanas, indicando a dramaticidade do desemprego naquelas áreas durante os primeiros anos da estabilização de preços, simultaneamente ao processo de abertura comercial. Posteriormente, contudo, a partir de 1999, a taxa de desemprego começou a cair, convergindo para a média nacional em 2006.

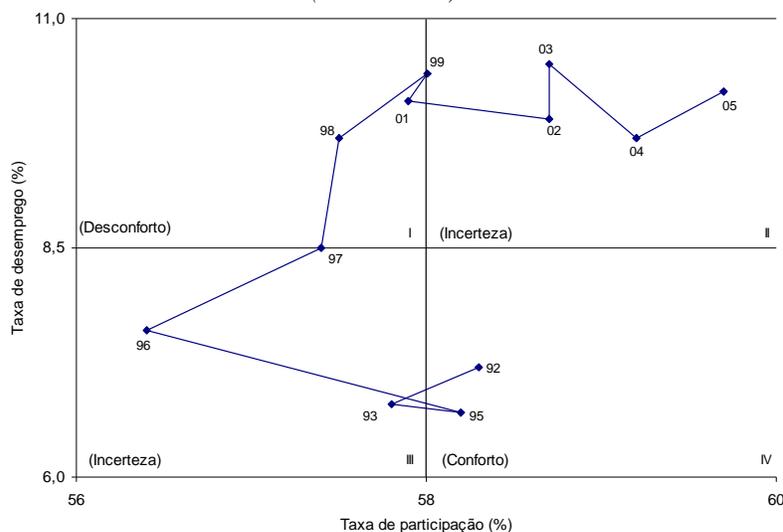
Uma forma de aferir com maior amplitude o comportamento do mercado de trabalho é combinando o comportamento da taxa de desemprego com a taxa de participação na força de trabalho (taxa de atividade). Para isso, supõe-se que cada uma dessas variáveis, num determinado período de tempo, possui um valor natural, aceitável ou desejável. Ramos (2007), que originalmente desenvolveu esta idéia, identifica estes valores, para o caso brasileiro, como sendo 8,5%, para a taxa de desemprego, e 58,0% para a taxa de participação.

Tomando-se o período 1991–2006 como referência, a combinação dos pares das taxas de desemprego e taxa de participação resulta na figura 2.3, onde se definem os seguintes quadrantes:

- No quadrante I se observa uma situação de desconforto no mercado de trabalho: não há pressão de oferta, uma vez que a taxa de participação está abaixo da taxa natural, mas a geração de emprego está muito aquém da desejada, mostrando um fraco desempenho do mercado de trabalho.
- No quadrante IV revela-se uma situação confortável para o mercado de trabalho, pois a taxa de desemprego está abaixo daquela considerada natural, mesmo com a pressão da oferta de trabalho, uma vez que a taxa de participação está acima daquela que seria a

- desejável. Ainda assim o mercado de trabalho, refletido na taxa de desemprego, mostra um bom desempenho criando empregos em número suficiente para suportar a pressão da oferta;
- c) Nos quadrantes II e III o diagnóstico do que está ocorrendo não é muito preciso, com o mercado tendo uma performance inferior à desejável no primeiro caso, mas sob uma pressão de oferta anormal, ou um desempenho muito bom, acima do esperado, mas em condições muito favoráveis de oferta, no segundo caso.

FIGURA 2.3
BRASIL: ESTADOS DO MERCADO DE TRABALHO - TAXA DE DESEMPREGO VS TAXA DE PARTICIPAÇÃO
 (1992 - 2005)



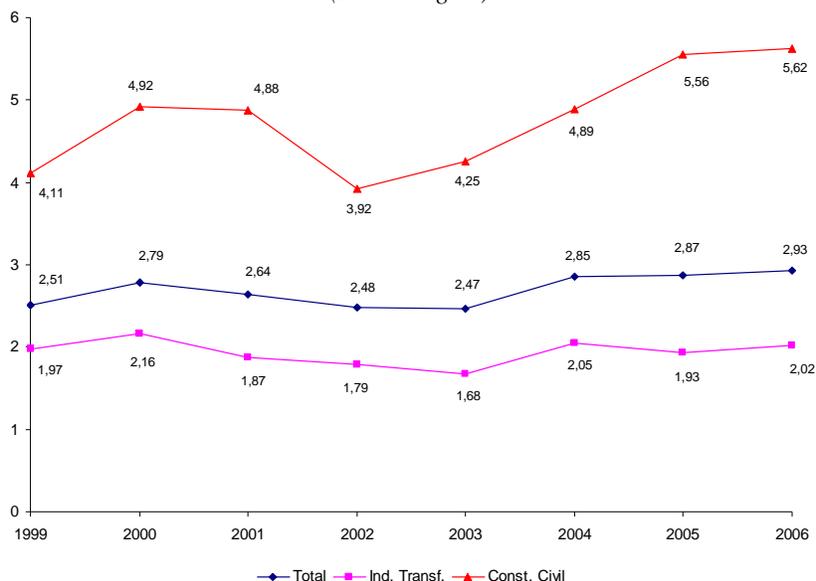
Fonte: IBGE/Pnad.

No que diz respeito ao mercado de trabalho brasileiro, a figura 2.3 mostra que na primeira metade da década de 1990, revela-se uma fase em que o mercado de trabalho estava numa situação relativamente confortável, mesmo quando havia alguma pressão de oferta de trabalho, como em 1992 e 1996. Após este ano, temos uma deterioração flagrante do mercado de trabalho brasileiro, pois ocorre uma redução nas taxas de participação, diminuindo, portanto, as pressões da oferta, mas se verifica a ocorrência de altas taxas de desemprego, entre 1997 e 2001.

Após este período, ocorre uma estabilidade da taxa de desemprego conforme já vimos, mas, de acordo com a referida figura, isto vem ocorrendo com uma crescente pressão de oferta de trabalho decorrente da elevação da taxa de participação, o que tira o mercado de trabalho da situação de desconforto, colocando-o em outra situação incerta senão indesejada.

A rotatividade da mão de obra é outro indicador da flexibilidade do mercado de trabalho. Sua evolução no caso brasileiro aparece no gráfico 2.8, desde 1999. Seu nível é considerado alto para os padrões internacionalmente conhecidos (Gonzaga, 2003 e Ramos e Carneiro, 2002). Nota-se que, após ligeira queda até o ano 2002, a taxa de rotatividade total cresceu no mercado de trabalho brasileiro, principalmente em setores onde predominam trabalhadores com baixa qualificação de mão de obra, como a Construção Civil, que possui um ciclo produtivo que, naturalmente já favorece uma taxa mais alta de rotatividade do trabalho.

GRÁFICO 2.8
BRASIL: TAXA DE ROTATIVIDADE*; 1999 - 2006
 (Porcentagem)



Fonte: Caged/MTE.

*Dezembro de cada ano.

2.5. A Informalidade no Trabalho⁷

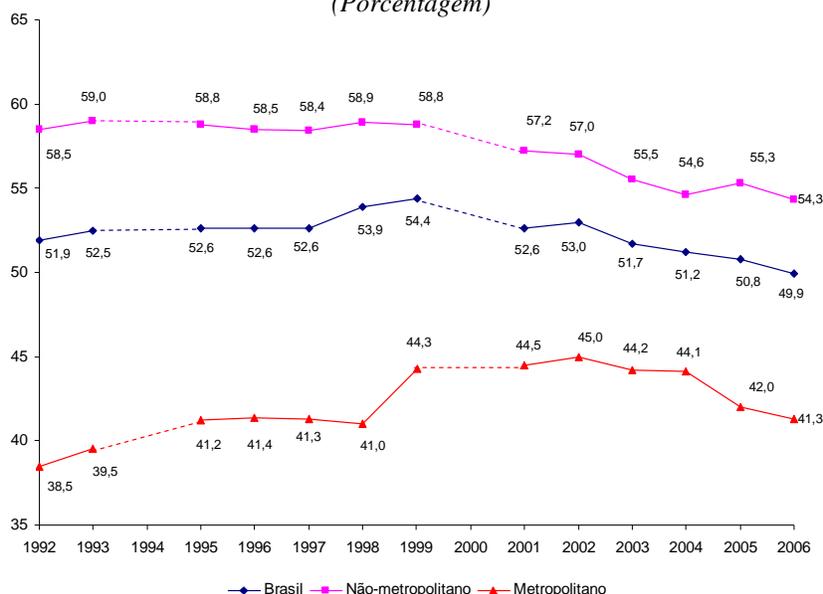
A informalidade no trabalho tem sido uma característica distintiva do mercado de trabalho brasileiro. Em termos históricos porque o setor informal foi e, em parte continua sendo, um receptáculo dos excluídos pela pobreza e marginalidade. Hoje congrega também parcela significativa de trabalhadores que nele se aloca voluntariamente para fugir da atual estrutura de encargos trabalhistas, bem como de empresas que procuram evitar, além desses encargos, os pesados ônus fiscais e tributários, fazendo para isso acordos implícitos com seus empregados, visando o desempenho de atividades trabalhistas tradicionais, mas sob o manto da informalidade. Assim, no Brasil a informalidade tem sido um elemento da flexibilidade.

Outro aspecto importante da informalidade diz respeito a sua dimensão, bastante alta no caso brasileiro. Isto indica uma grande proporção de empregos de menor qualidade no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que o trabalho informal é identificado como aquele que não desfruta de proteção social garantida pela legislação trabalhista e da assistência e Previdência Social.

O gráfico 2.9 traz a evolução da taxa de informalidade brasileira desde 1992, tomada como sendo a razão entre o total de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada mais os trabalhadores conta própria sobre o total dos ocupados. Esse gráfico revela que, de fato, a taxa de informalidade é relativamente alta no mercado de trabalho brasileiro, em torno de 50,0%. Esta informalidade é maior nas áreas não metropolitanas do que nas metropolitanas, embora as tendências de evolução tenham apresentado movimentos opostos.

⁷ A discussão sobre o conceito, a mensuração e as características da informalidade tem merecido grande espaço na literatura internacional e nacional sobre o tema, e aqui não será objeto de apreciação. Sobre o caso brasileiro, o leitor pode consultar, entre outros, Uliassa (2005).

GRÁFICO 2.9
BRASIL: GRAU DE INFORMALIDADE; 1992 - 2006*
 (Porcentagem)



Fonte: Pnad/ IBGE.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

Até o final de 1990 houve um forte crescimento da informalidade nas regiões metropolitanas brasileiras, enquanto houve um pequeno declínio no trabalho informal das regiões não metropolitanas. Posteriormente, a partir de 1999, houve um declínio da informalidade nas regiões não metropolitanas, que passou de 58,8%, naquele ano, para 55,3%, em 2005, e uma estagnação da informalidade nas áreas metropolitanas, em torno de 44,0%. Como consequência houve uma queda da informalidade no Brasil entre 1999 e 2005, de 54,4% para 50,8%, o que se confirmou em 2006, quando apresentou um resultado de 49,9%.

Embora esta queda seja desejável não significa, por si só, melhoria substancial no mercado de trabalho brasileiro. Em primeiro lugar, porque ainda representa um percentual muito alto de trabalhadores em situação de trabalho precário. Em segundo lugar, este trabalho precário é, em grande parte, considerado ilegal, ainda que represente uma estratégia válida de sobrevivência do trabalhador sem outra opção no mercado de trabalho. Por fim, trata-se de um contingente expressivo de trabalhadores que não geram recursos para o sistema de Seguridade Social, mas dela se beneficiam, contribuindo para agravar o déficit da Previdência Social (pension system) brasileira.

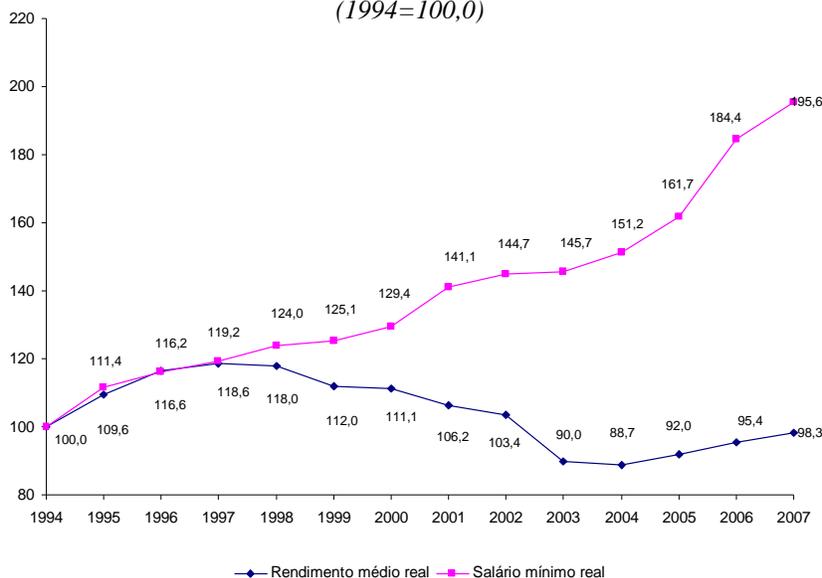
2.6. O Comportamento dos Rendimentos Reais

A evolução dos rendimentos reais médios no mercado de trabalho metropolitano brasileiro revela que o mesmo é sujeito a grandes flutuações cíclicas, indicando um mercado de trabalho bastante flexível sob esta ótica, funcionando como uma variável de ajuste quando da ocorrência de choques econômicos.

De acordo com o gráfico 2.10 nota-se que o rendimento médio real dos trabalhadores subiu quase 17,0% nos dois primeiros anos do Plano Real, que foi implantado em 1994. Ele continuou a crescer até praticamente o final da década de 1990, quando experimentou forte declínio até o ano de 2004. Desde então vem se recuperando, porém muito lentamente, estando bastante defasado com relação ao seu valor real de 1994.

Isto não acontece, contudo, o valor real do salário mínimo conforme mostra o mesmo gráfico. Desde a implantação do Plano Real seu valor real cresceu continuamente, acumulando um ganho efetivo de 84,4% diante de uma queda do rendimento médio real do conjunto de trabalhadores de 4,6%.

GRÁFICO 2.10
BRASIL: EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO REAL DOS TRABALHADORES
(OCUPAÇÃO PRINCIPAL)^a E DO SALÁRIO MÍNIMO^b; 1994 - 2007
(1994=100,0)



Fonte:

^a PME/IBGE (Preços de Janeiro de 2007).

^b IPEA (em R\$ de outubro de 2007. Deflacionado pelo INPC).

2.7. O papel do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro

Dentre os temas de discussão sobre o mercado de trabalho brasileiro o papel do salário mínimo encontra-se entre os mais polêmicos. A razão é que os seus impactos são vislumbrados como positivos por grande parte da sociedade, mas os estudos empíricos acabam revelando, muitas vezes, resultados ambíguos, ou até mesmo contrários ao que seria desejável para o aumento do bem estar dos trabalhadores.

O certo é que são várias as dimensões em que devem ser analisadas as conseqüências do salário mínimo na economia e no mercado de trabalho brasileiro, sendo as principais: (a) sobre as finanças públicas; (b) sobre a distribuição de renda e a pobreza; (c) sobre as transições no mercado de trabalho; e (e) com relação às disparidades regionais de crescimento.

2.7.1. Salário mínimo e finanças públicas

Este parece ser o problema mais grave dos aumentos do salário mínimo no Brasil. De acordo com a Constituição Federal de 1988, nenhum benefício de prestação continuada da Previdência Social pode ter valor inferior a 1 (um) salário mínimo. Em decorrência da forte concentração de renda, combinada com um baixo nível salarial, bem como em decorrência dos grandes bolsões de pobreza que devem ser assistidas pelo Estado, cerca de 66,0% dos segurados da Previdência Social, em 2005, recebiam benefícios no valor de até um salário mínimo. Assim os aumentos reais do salário mínimo possuem forte impacto no déficit de Previdência Social, e, conseqüentemente, sobre as finanças do governo federal.

Sem desconhecer esta realidade, os defensores da política da valorização real do salário mínimo apontam para a possível existência de impactos tributários significativos, além do impacto fiscal acima mencionado. Ou seja, aumentos do salário transformam-se em massa salarial tributável, expandindo a demanda interna devido ao aumento de consumo, e contribuindo para o aumento da arrecadação do governo.

2.7.2. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza

Existe uma convergência de opiniões de que o impacto do salário sobre a distribuição de renda e a pobreza existe, mas é de pequena magnitude. Courseuil e Servo (2002) resenharam vários estudos analisando a relação entre estas variáveis, e algumas das principais conclusões obtidas foram as seguintes:

- a) proporção de pobres diminui com aumentos do salário mínimo;
- b) diminuição da pobreza ocorre pelo efeito do salário mínimo sobre a renda dos trabalhadores informais (conta própria e trabalhadores sem carteira assinada);
- c) pobreza não se reduz quando se incorpora os efeitos do salário mínimo sobre o emprego; e
- d) a redução da pobreza ocorre indiretamente através do impacto do salário mínimo sobre o valor dos benefícios da aposentadoria.

2.7.3. Salário mínimo e transições no mercado de trabalho

O impacto do salário mínimo sobre o emprego formal, a informalidade, a inatividade e o desemprego tampouco parece claro a luz das investigações hoje conhecidas sobre o papel do salário mínimo. Dos inúmeros textos examinados no estudo de Courseuil e Servo (2002) não é possível extrair nenhum resultado mais conclusivo, mas, sim, algumas evidências que merecem menção.

Os aumentos do salário mínimo não parecem afetar o emprego e as horas trabalhadas, mas possui impacto sobre a inatividade e o desemprego. Outro resultado observado foi que elevações do salário mínimo têm efeito sobre a informalidade, no sentido de que as empresas trocam trabalho formal por mão de obra informal. Este padrão de comportamento foi observado tanto no curto prazo como no longo prazo.

2.7.4. Salário mínimo e disparidades regionais

No Brasil existe uma ausência de políticas explícitas de desenvolvimento regional. Por outro lado, os benefícios da Seguridade Social brasileira que são transferidos diretamente aos indivíduos residentes em regiões de renda per capita inferior a média nacional tem cumprindo papel fundamental na sustentação dos níveis de renda e de consumo das áreas mais pobres do país, especialmente na zona rural. (Boletim de Políticas Sociais—acompanhamento e análise, n.12, fevereiro de 2006).

Nesse sentido, em 2003, em 68,0% dos municípios brasileiros (3.773), o montante de recursos transferidos, monetariamente, em nome da Seguridade Social (aposentadorias, pensões, benefícios assistências e seguro—desemprego) foi maior que o montante transferido pelo governo federal em nome do Fundo de Participação dos Municípios, uma fonte de recursos existente no Orçamento da União. Isto revela a importância, e o poder da Seguridade Social, na distribuição de renda, e o papel que o salário mínimo exerce em diminuir as disparidades regionais de renda.

2.8. Alterações na estrutura do mercado de trabalho: 1992–2006

Esta seção analisa se o comportamento das principais variáveis investigadas no período analisado provocou mudanças sensíveis em aspectos estruturais do mercado de trabalho.

A tabela 2.2 mostra que a situação ocupacional dos principais agregados da força de trabalho permaneceu praticamente a mesma. Se houve alguma mudança foi para melhor com a ampliação dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada em substituição aos trabalhadores sem remuneração. Em parte isto reflete o movimento recente do crescimento do emprego formal, e sob outra ótica, indica a redução da informalidade que tem ocorrido nas regiões não metropolitanas do país.

TABELA 2.2
BRASIL: SITUAÇÃO OCUPACIONAL DO PESSOAL OCUPADO; 1992 E 2006

	1992		2006	
	absoluto	relativo	absoluto	relativo
Empregados e trabalhadores domésticos				
Com carteira de trabalho assinada	20 120 536	30,8	30 185 000	33,8
Militares e estatutários	3 972 072	6,1	5 901 000	6,6
Outros sem carteira assinada	14 484 598	22,1	20 749 000	23,2
Conta própria	14 195 583	21,7	18 924 000	21,2
Empregadores	2 406 741	3,7	3 977 000	4,5
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	3 211 416	4,9	4 041 000	4,5
Trabalhadores na construção para o próprio consumo	155 218	0,2	136 000	0,2
Não remunerados	6 848 893	10,5	5 402 000	6,0
Total	65 395 057	100,0	89 315 000	100,0

Fonte: Pnad/IBGE.

Quando se observa, contudo, a ocupação sob a ótica setorial os resultados revelam algumas mudanças drásticas no mercado de trabalho brasileiro entre 1992 e 2006, conforme mostra a tabela 2.3. Uma delas é a forte redução na ocupação agrícola, ainda muito alta para padrões de uma sociedade de grande industrialização como a brasileira. Outro resultado de destaque é a queda na ocupação dos “prestadores de serviços”, o que foi compensado com o crescimento do comércio. Temos ainda a registrar a relativa estabilidade da ocupação na administração pública, indicando que o Estado tem se expandido moderadamente em seus gastos com pessoal, e mais com outros tipos de despesas e transferências diversas ao setor privado.

TABELA 2.3
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE;
1992 E 2006
(Porcentagem)

Ramos de atividade	Distribuição da população ocupada	
	1992	2006
Total absoluto	65 152 614	89 318 095
Total relativo	100,0	100,0
Agrícola	28,3	19,3
Indústria de transformação	12,8	14,0
Indústria de construção	6,2	6,5
Outras atividades industriais	1,4	0,8
Comércio de mercadorias	12,1	17,6
Prestação de serviços	17,7	11,8
Serviços auxiliares de atividades econômicas	2,9	3,8
Transporte e comunicação	3,5	4,5
Social	8,4	9,0
Administração pública	4,6	5,0
Outras atividades	2,2	7,5

Fonte: Pnad/IBGE.

Ainda com relação à ocupação, a tabela 2.4 revela as mudanças na estrutura do emprego formal segundo os ramos da atividade econômica. Claramente observa-se uma troca de posições com a expansão do emprego formal no setor terciário (comércio e serviços) e redução do emprego formal na indústria de transformação e agropecuária.

TABELA 2.4
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO FORMAL SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE;
1992 E 2006
(Porcentagem)

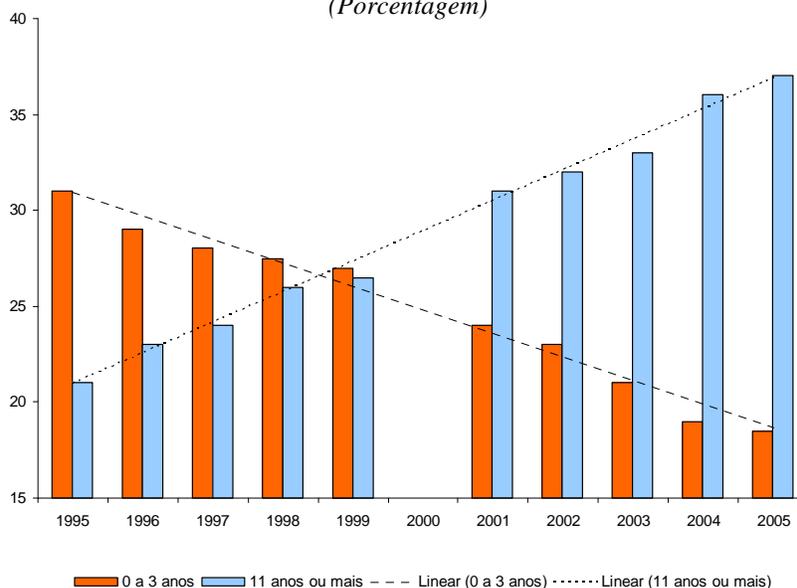
Ramos de atividade	Distribuição do trabalho formal	
	1992	2006
Total absoluto	21 806 210	28 096 519
Total relativo	100,0	100,0
Agropecuária	6,4	5,0
Indústria de transformação	26,0	22,9
Comércio de mercadorias	19,0	22,6
Serviços	36,6	39,9
Administração pública	3,0	2,6
Outras atividades	9,2	7,0

Fonte: Caged/MTE.

O crescimento mais forte do nível de emprego conforme se eleva o nível de educação, observado anteriormente no gráfico 2.5, além de ser um bom indicador de acesso às oportunidades de emprego de melhor qualidade, tem originado mudanças significativas na composição do emprego, segundo nível de escolaridade.

De acordo com o gráfico 2.11 a participação dos trabalhadores com 11 anos ou mais de estudo, o que, no Brasil, equivale ao segundo ciclo de escolaridade completa, praticamente dobrou entre 1995 e 2005. Em contrapartida, observa-se uma acentuada queda da participação dos trabalhadores sem escolaridade, ou com escolaridade básica. Ou seja, no mercado de trabalho brasileiro, tem crescido muito rapidamente a valorização da educação do trabalhador, inclusive seu treinamento vocacional.

GRÁFICO 2.11
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO SEGUNDO NÍVEL DE ESCOLARIDADE: 1995-2005
(Porcentagem)



Fonte: Corseuil e Ramos (2007).

2.9. Mercado de Trabalho Formal e as Formas Atípicas de Contratação de Trabalho

Algumas características reveladas pelas estatísticas vistas até aqui do mercado de trabalho brasileiro indicam que, não obstante a excessiva regulamentação trabalhista existente, conforme veremos no próximo capítulo, ele revela traços de bastante flexibilidade, como a alta taxa de trabalho informal, o elevado volume de desemprego aberto, e uma elevada taxa de rotatividade da mão de obra. Neste contexto, a elevação do emprego formal que tem ocorrido de forma acentuada, desde 1999, poderia ser interpretada como um retorno a formas de contratação mais rígidas, o que tem algum fundo de verdade.

Ocorre, contudo, que, mesmo dentro do mercado formal, a elevação do emprego tem sido realizada pela utilização de formas de contratação mais flexíveis, denominadas modalidades especiais de contrato de trabalho, de natureza atípica, permitidas pela legislação trabalhista brasileira, em substituição ao contrato padrão tradicional por tempo indeterminado, como tradicionalmente ocorre. (Chahad, 2003a; Krein, 2007).

Essas novas formas de contratação flexível no Brasil, todas amparadas pela legislação trabalhista, são assim descritas por Krein (2007, página 107):

“As formas de contratação foram multiplicadas e diversificadas nos anos recentes no Brasil, ampliando a flexibilidade histórica e tornando-se ainda mais inseguras. Ganham expressão, entre outras, as seguintes formas de flexibilização: terceirização, sub-contratação, pessoa jurídica (PJ), cooperativa, sócio, parceria, consórcio de empregadores, autônomo, contratação por prazo determinado, estágio, contrato parcial, contrato de experiência, contrato por obra certa, contrato de safra, empreitada, contrato temporário, moto-boy, caminhoneiro autônomo, integrado, trabalhador avulso, trabalho em domicílio, tele trabalho, consultoria, fezonismo, free-lance. Em geral, esses termos significam uma alternativa às implicações da relação de emprego padrão-com os seus conseqüentes direitos trabalhistas e previdenciários-, na perspectiva de reduzir os custos e/ou aumentar a liberdade do empregador na arregimentação e despedida dos/as trabalhadores/as... Por contratação flexível compreendem-se as alternativas criadas em relação ao contrato padrão de emprego (standard employment relationship) e ao tipicamente autônomo...”

A Tabela 2.5 elaborada a partir do mencionado estudo de Krein (2007) mostra claramente a preferência dos empregadores brasileiros pela diversificação na forma de contratação da mão de obra, em direção a modalidades atípicas em relação ao contrato padrão por prazo indeterminado. Mesmo no setor público brasileiro, onde as regras de contratação e dispensa de trabalhadores são mais rígidas, foram introduzidos novos procedimentos permitindo contratos mais flexíveis, tais como trabalho terceirizado e trabalho temporário, que fizeram o emprego público demissível crescer mais rapidamente que o contrato de trabalho padrão.

TABELA 2.5
BRASIL: CRESCIMENTO DAS FORMAS ATÍPICAS DE CONTRATAÇÃO DO TRABALHO;
1995-2005
(Porcentagem)

Modalidades de contratação ^a	Varição no período (%)
Contrato por prazo indeterminado - CLT ^b	38,8
Servidor público demissível	69,1
Total de contratos atípicos - CLT ^c	158,6
Modalidades atípicas selecionadas	
Trabalho temporário	93,2
Contrato por obra certa (tarefa)	39,5
Contrato por prazo determinado (Lei 9681/98) (1999/2005)	64,2
Cooperativas de trabalho	73,2
Trabalho de estágio	72,1
Terceirização (1994/2004)	44,2

Fonte: Elaboração do autor, com base no capítulo 2 de Krein (2007).

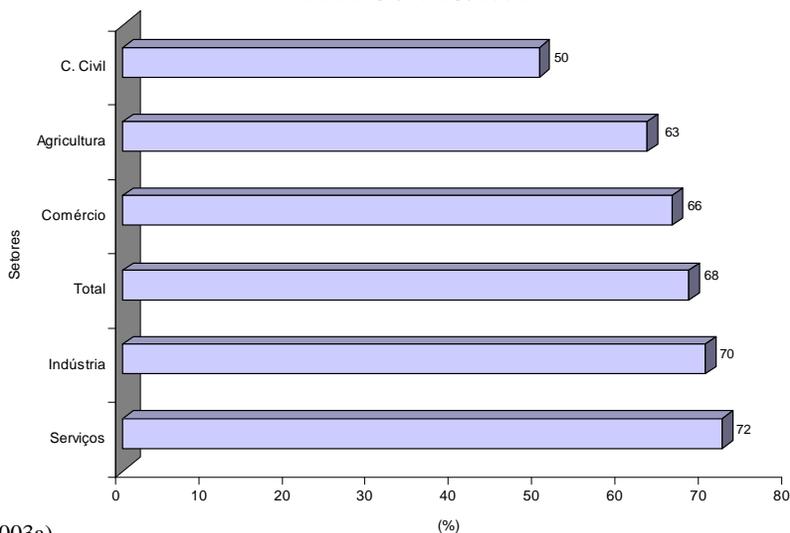
^a Refere-se às modalidades especiais de contratação de trabalho formal existentes. Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Representam formas de contratação flexível no mercado formal de trabalho brasileiro.

^b Dados originais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/MTE.

^c RAIS/MTE. Ver Krein (2007), página 116.

A pesquisa realizada por Chahad (2003a) mostrou que 68,0% das empresas brasileiras utilizavam alguma modalidade de contrato de trabalho atípico, além do contrato de trabalho padrão conforme revela o Gráfico 2.12. Essa prática encontrava-se disseminada em todos os setores da atividade econômica, bem como a desagregação dos dados daquele estudo indicavam que isto ocorria, também, em todas as regiões do Brasil.

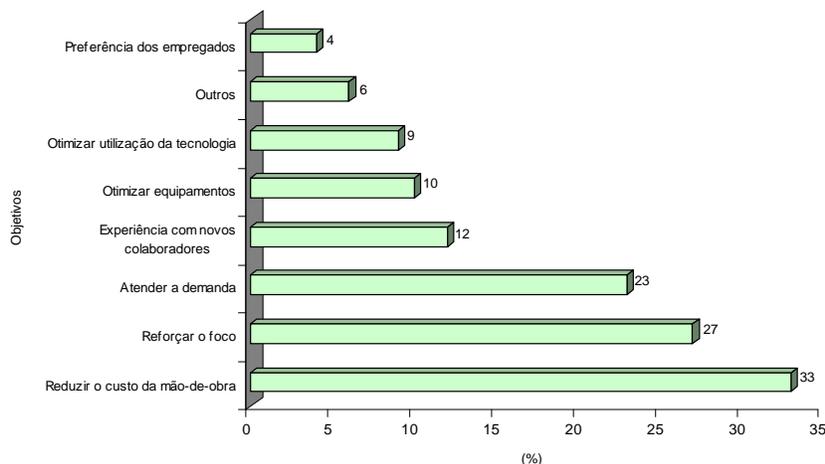
GRÁFICO 2.12
BRASIL: PORCENTAGEM DE EMPRESAS QUE UTILIZAM ALGUMA FORMA DE
TRABALHO FLEXÍVEL, SEGUNDO SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA;
ABRIL-JUNHO/2001



Fonte: Chahad (2003a).

As razões pelas quais as empresas têm procurado fugir do contrato padrão tradicional, ainda que permaneçam utilizando contratos alternativos garantidos pela legislação, aparecem no Gráfico 2.13, que se segue. O principal objetivo é a redução dos custos da mão de obra, um argumento estritamente da oferta de bens e serviços, seguindo-se outros dois relativos à demanda de mão de obra: atender a demanda do consumidor e reforçar a atenção no foco da clientela.

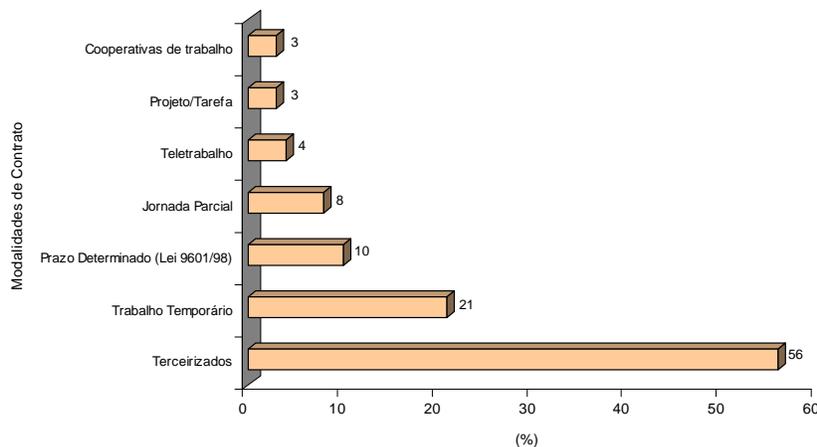
GRÁFICO 2.13
BRASIL: PORCENTAGEM DOS OBJETIVOS PELOS QUAIS AS EMPRESAS UTILIZAM
MODALIDADES DE CONTRATO DE TRABALHO FLEXÍVEL EM TODOS OS SETORES;
ABRIL-JUNHO/2001



Fonte: Chahad (2003a).

Dentre as várias possibilidades que aparecem como alternativa de contratação atípica, o trabalho terceirizado aparece, de forma disparada, como sendo o mais utilizado, como pode ser observado nos dados do Gráfico 2.14. Outra modalidade também freqüente é o trabalho temporário, mas num percentual bastante abaixo do verificado para o trabalho temporário.

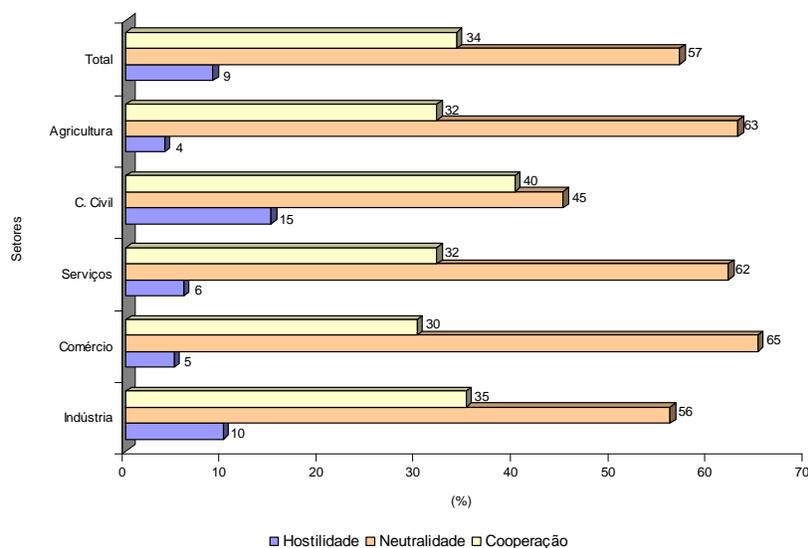
GRÁFICO 2.14
BRASIL: PORCENTAGEM DAS EMPRESAS QUE UTILIZAM TRABALHO FLEXÍVEL,
SEGUNDO MODALIDADES DE CONTRATO; ABRIL-JUNHO/2001
Total dos setores



Fonte: Chahad (2003a).

Por fim, o Gráfico 2.15 revela que a maioria dos sindicatos tem uma postura de neutralidade com relação à utilização dessas modalidades atípicas de contratação mais flexível de trabalho. Isto é verdade em praticamente todos os setores da atividade econômica, exceto na Construção Civil, onde a neutralidade é baixa e a hostilidade é alta, relativamente aos demais setores da atividade econômica.

GRÁFICO 2.15
BRASIL: ATITUDE DO SINDICATO EM RELAÇÃO ÀS FORMAS FLEXÍVEIS DE
CONTRATAÇÃO, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE; ABRIL-JUNHO/2001



Fonte: Chahad (2003a).

A conclusão final deste estudo estabeleceu que:

“Como mensagem final, deve ficar claro que em momento algum o texto procurou associar a flexibilização com a diminuição do desemprego no Brasil. A constatação de que o trabalho flexível, examinada sob a ótica de novos tipos de vínculos no mercado formal, está disseminado no Brasil, indica, apenas, que existe um percentual, pequeno, mas já significativo, de empresas que fazem uso daquilo que a legislação lhes permite, que as ‘modalidades especiais do contrato de trabalho’, como a jornada parcial, o trabalho temporário, as cooperativas, etc., em oposição ao tradicional contrato permanente. Mesmo que estas modalidades estejam crescendo, não é possível estabelecer uma causa direta e imediata com o desemprego, cuja explicação esta menos no funcionamento do mercado de trabalho e mais nos argumentos de natureza macroeconômica experimentados pelo País, especialmente num período em que tem aumentado sua inserção na economia mundial sem as necessárias reformas que venham a preservar os níveis de emprego.” (Chahad, 2003a, página 75).

2.10. A distribuição de renda no Brasil

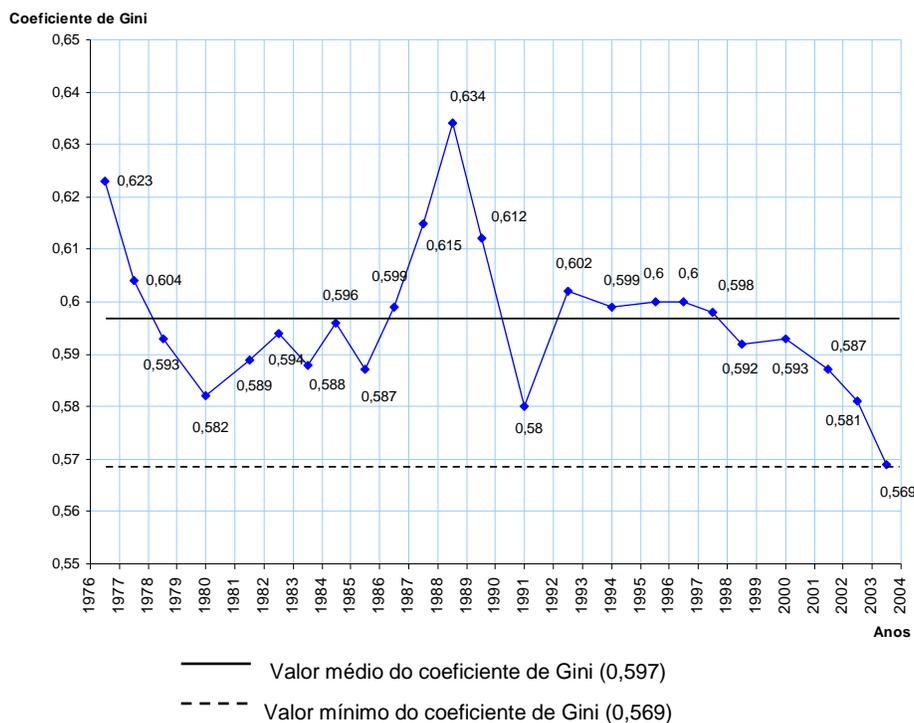
De qualquer forma, deve-se destacar como fato que vem a contribuir positivamente para reformas que possam melhorar o comportamento das instituições em direção a alguns aspectos existentes no modelo dinamarquês, a constatação de que a desigualdade de renda familiar per capita tem caído no Brasil, desde que se iniciou a estabilização de preços, mas especialmente entre os anos de 2001 e 2004, conforme mostra o gráfico 2.16.

De acordo com o IPEA (2006 b), que realizou amplo estudo para examinar a queda recente da distribuição de renda no Brasil, dentre os determinantes mais importantes se destacam:

- características demográficas das famílias: houve uma sensível diminuição do trabalho infantil e uma elevação da proporção de adultos trabalhando dentro das famílias;
- transferências de renda: os benefícios de prestação continuada da Previdência Social, os benefícios do programa Bolsa Família e outros benefícios semelhantes foram responsáveis por cerca de 1/3 da redução da concentração da renda;
- acesso ao trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho: aumentou o acesso aos postos de trabalho de melhor qualidade, a taxa de participação cresceu recentemente e a taxa de desemprego de longo prazo se estabilizou;
- distribuição da remuneração do trabalho: tem havido um forte queda na desigualdade de rendimento do trabalho, em decorrência do impacto da escolaridade sobre a remuneração, da redução do diferencial salarial por gênero, por raça, entre o setor urbano e o rural, entre o trabalho formal e o informal, entre outras segmentações.

Embora a redução da desigualdade de renda per capita venha caindo no Brasil, o nível de desigualdade ainda é extremamente elevado, quando comparado a padrões internacionais. Além disso, a essa queda ainda se faz num contexto de níveis extremos de miséria e pobreza, tanto em áreas rurais, quanto em áreas urbanas, assim como no contexto de relações de trabalho pouco desenvolvidas em determinadas regiões do país. Diante disto as limitações do mercado de trabalho em contribuir para, simultaneamente, gerar mais empregos, e aliviar a pobreza ficam maiores ainda. Nesse sentido, torná-lo mais flexível do que ele já se encontra, por meio de uma legislação rígida e mais negocial, nos moldes verificados na Dinamarca, poderá requerer um sistema de proteção social extremamente custoso.

GRÁFICO 2.16
EVOLUÇÃO TEMPORAL DA DESIGUALDADE DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA
NO BRASIL



Fonte: Ipea (2006b).

Capítulo 3.

As características e as mudanças recentes na regulamentação do mercado de trabalho brasileiro

3.1. Um Sumário Histórico da Evolução da Legislação Trabalhista Brasileira

A regulamentação das relações de trabalho, em suas formas mais primitivas, já aparece na história brasileira desde 1669, com a tentativa de se enquadrar às corporações de ofício de ourives, em Salvador (Mascaro Nascimento, 2004, página 79). Moraes Filho e Flores de Moraes (2003, páginas 92/93), chamam a atenção para a existência do termo cunhado por Cesarino Junior denominando de período da “Pré-história do Direito Brasileiro”, um conjunto amplo de regulamentação surgida no período anterior à abolição da escravatura. Eles destacam a Constituição Liberal de 1824 que contemplou muitos direitos individuais da Revolução Francesa, proclamando a liberdade do trabalho, da indústria e do comércio, assegurando o privilégio das invenções e extinguindo as corporações de ofício.

Ainda no século XIX, o Brasil teve a Constituição Republicana de 1891, mas que não estava voltada para questões sociais e trabalhistas, pois não conseguia sensibilizar os governantes de sua crescente importância. Ainda assim, esta Constituição já se revelava favorável à liberdade de associação e à liberdade de exercício profissional, conforme previa o artigo 72, parágrafos 8 e 24. A regulamentação do mercado de trabalho começa a ganhar força com o advento do Código Civil, aprovado pela Lei no. 3.071, de 15 de janeiro de 1919, que segundo Mascaro Nascimento (2004, página 166).

“iniciou a fase civilista do período liberal com os dispositivos legais sobre locação de serviços, antecedente histórico do contrato de trabalho da legislação posterior e especializada.”

Após a adoção do Código Civil, surgiram algumas normas jurídicas marcantes como elementos reguladores do mercado de trabalho. Entre as principais se encontra a Lei 4.682/1923, a chamada Lei Eloi Chaves, que estruturou o sistema de aposentadoria e pensões dos ferroviários, e deu os contornos iniciais dos princípios da estabilidade no emprego que perdurou por mais de 40 anos como uma cláusula pétrea da legislação trabalhista brasileira. Pelo princípio da estabilidade, o trabalhador não podia ser dispensado da empresa após 10 anos de serviço, salvo falta grave ou força maior, devendo haver inquérito para apurar a razão da falta. Temos também a regulamentação das

férias dos trabalhadores, em 1925, pela Lei n.4.982, e a regulamentação do trabalho do menor, através do Decreto n. 17.934–A de 1927, que criou o Código de Menores.

Foi, contudo, no início da década de 1930, com a revolução do Presidente Getúlio Vargas, que a regulamentação do mercado de trabalho sofreu forte avanço:

“A partir de 1930 houve a expansão do direito do trabalho em nosso país, como resultado de vários fatores, dentre os quais o prosseguimento das conquistas que já foram assinaladas, porém com um novo impulso quer no campo político quer no legislativo. Passaram a ter, com a política trabalhista de Getúlio Vargas, maior aceitação as idéias da intervenção das relações de trabalho, com o Estado desempenhando papel central, grandemente influenciado pelo modelo corporativista italiano. Sem discutir aqui se os fins visados por Vargas eram de dominação ou elevação das classes trabalhadoras, o certo é que nesse período foi reestrutura a ordem jurídica trabalhista em nosso país, adquirindo fisionomia que em parte até hoje se mantém”. (Mascaro Nascimento, 2004, páginas 71/72).

O quadro 3.1 contém um resumo seletivo da evolução temporal dos principais diplomas e documentos legais desde 1930 até 2005, o qual é complementado com os comentários a seguir realizados⁸.

O marco histórico é a criação, em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o objetivo central de coordenar a questão social até então totalmente desconsiderada no cenário nacional. O primeiro Ministro empossado foi Lindolpho Collor, que buscou implantar um vasto programa de benefícios aos trabalhadores, adotando uma regulamentação destinada a colocar a legislação trabalhista em consonância com o estágio de desenvolvimento sócio–econômico dos países onde a classe proletária desfrutava dos melhores benefícios.

De acordo com Segadas Viana, citado em Sússekind e outros (2002, páginas 51/52), o que consagra o tipo de legislação trabalhista de um país é o tipo de movimentos de opinião pública ou movimentos de massa ou mesmo campanhas políticas. Regra geral, estes são “movimentos ascendentes”, com fortes pressões populares, inclusive lutas violentas nas ruas, que redundam em legislação trabalhista “de baixo para cima”, ou então “movimentos descendentes”, onde ocorre a inexistência de luta que identifique a causa social latente, onde não há associações profissionais de expressiva representatividade, e os grupos sociais são pouco orgânicos, e a atividade econômica é incipiente para gerar massas proletárias densas. Neste caso, acaba–se por impor uma legislação trabalhista paternalista “de cima para baixo”, como ocorreu no Brasil naquela época, e cujos traços principais ainda permanecem até hoje.

De qualquer forma, do ponto de vista das relações de trabalho e das negociações coletivas, o populismo getulista tinha por objetivo aumentar o papel do Estado na regulação da economia, e agir diretamente sobre o mercado de trabalho de três formas: (i) despolitizar as relações de trabalho, buscando evitar que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação trabalhista e social; (ii) obter o apoio, mesmo que passivo, dos trabalhadores para a implantação do novo regime político; e (iii) evitar que as organizações e os movimentos da classe trabalhadora servissem de esteio para grupos políticos organizados, e de oposição, que pretendiam mudanças mais profundas na organização sócio–econômica do país.

⁸ No que se segue contemplaremos a legislação ordinária e complementar, fazendo referência às Constituições somente quando necessário. Embora fosse de interesse geral um quadro mais detalhado da regulação do mercado de trabalho brasileiro, tal não faz parte do interesse direto deste texto. Ademais, as Cartas Magnas acabam sempre consolidando a legislação trabalhista prévia a elas, inclusive porque não faz parte da cultura brasileira a regulamentação completa das leis complementares que elas determinam quando promulgadas.

QUADRO 3.1
CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS FATOS HISTÓRICOS DA LEGISLAÇÃO SOBRE A
REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL
(1930 - 2005)

Diploma Legal / Ano	Histórico
Decreto 19.433/1930	Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
Decreto 19.740/1931	Lei dos 2/3: proteção ao trabalhador nacional.
Decreto 21.396/1932	Instituiu comissões mistas de conciliação prévia.
Decreto 21.175/1932	Criou a carteira profissional.
Lei n. 62/1935	Dispôs sobre rescisão do contrato de trabalho.
Lei n. 185/1936	Instituiu o salário mínimo.
Decreto-lei 1.237/1939	Organizou e criou a Justiça do Trabalho.
Decreto-lei 5.452/1943	Promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
Lei n. 605/1949	Instituiu o repouso semanal remunerado.
Lei n. 4.090/1962	Criou o 13º salário.
Lei n. 4.266/1963	Criou o Salário Família.
Lei n. 4.214/1963	Normatizou o trabalho rural.
Lei n. 4.330/1964	Regulamentou o direito de greve.
Lei n. 5.107/1966	Criou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
Decreto 61.032/1967	Correção monetária nos débitos trabalhistas.
Lei Complementar n. 7	Criou o PIS e o PASEP.
Lei n. 6.062/1974	Criou o Ministério da Previdência Social.
Lei n. 6.708/1979	Incorporou a produtividade e um índice de correção do INPC nos reajustes salariais.
Lei n. 6.886/1980	Instituiu a correção semestral automática de salários.
Decreto-lei n. 2.284/1986	Desindexou a economia e criou o seguro-desemprego.
Lei n. 7.783/1988	Regulou o direito de greve.
Lei 7.998/1990	Regulamentou o Fundo de Amparo ao Trabalhador
Lei n. 8.069/1990	Criou o Estatuto da Criança e do Adolescente.
Decreto 1.572/1995	Regulamentou a mediação na negociação coletiva de natureza trabalhista.
Lei n. 9.307/1996	Dispôs sobre a arbitragem nas negociações coletivas.
Lei n. 9.601/1998	Dispôs sobre o contrato de trabalho por prazo determinado.
Lei n. 20/1998	Alterou a idade mínima do adolescente para ingresso no mercado de trabalho
Lei n. 9.799/1999	Inseriu na CLT regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho
Lei n. 9.841/1999	Instituiu o Estatuto da Microempresa.
Lei n. 9.957/2000	Introduziu o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista.
Lei n. 9.958/2000	Modificou a CLT dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extra judicial na Justiça do Trabalho.
Decreto 3.361/2000	Facultou o acesso do empregado doméstico ao FGTS e ao programa de seguro-desemprego.
Lei n. 10.097/2000	Alterou o trabalho do menor na CLT.
Lei n. 10.098/2000	Regulamentou o trabalho do deficiente físico.
Lei n. 10.101/2000	Disciplinou a participação do trabalhador nos lucros ou resultados da empresa.
MP 1.879-17/1999	Regulamentou o trabalho em regime de tempo parcial.
Enunciado TST 331/2000	Disciplinou a contratação de terceiros por empresa (disciplina a "ter-ceirização")
Lei n. 10.218/2001	Modificou a CLT com relação ao aviso prévio e horas extras.
MP 2.164-39/2001	Disciplinou a compensação anual das horas normais trabalhadas.
Lei n. 10.741/2003	Dispôs sobre o Estatuto do Idoso.
Decreto 5.199/2004	Regulamentou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.
PEC 369/05	Proposta de Reforma Sindical

Fonte: Elaboração do autor com base na bibliografia jurídica consultada.

Assim, no Brasil, tanto as bases do Direito do Trabalho Individual, quanto do Direito do Trabalho Coletivo foram se ampliando rapidamente desde a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e do Comércio. Com relação ao direito individual, regulamentou-se a jornada de trabalho, o trabalho de menores e das mulheres, o trabalho dos nacionais, as férias, a carteira profissional, a rescisão do contrato de trabalho, os acidentes do trabalho, entre outros.

Com relação ao direito coletivo os avanços foram também amplos, embora numa direção ainda mais intervencionista. A questão sindical foi bastante contemplada em duas Constituições promulgadas em 1934 e em 1937. Esta última tinha cunho corporativista, tendo se inspirado, em seu componente político, na Constituição polonesa, e na esfera econômico-social, orientou-se na Carta del lavoro da Itália, de 1927, de cunho eminentemente fascista (Moraes Filho e Flores de Moraes, 2003, página 100).

Pelos princípios estabelecidos Constitucionalmente os sindicatos deveriam permanecer sobre o controle do Estado, pois exerciam funções originariamente de competência deste, ou seja, os sindicatos deviam ser entendidos como parcela do próprio Estado, e não entidades privadas representativas dos trabalhadores, com autonomia própria para organização e promoção de suas ações. Para perpetuá-los e sustentá-los criou-se o regime de sindicato único, sustentado por um imposto sindical.

Visando facilitar o controle do Estado, os sindicatos eram bilaterais (empregados e empregadores); integrados verticalmente na forma de corporações que eram nada mais do que células controladas pelo Estado. A idéia difundida era para se harmonizar, ou mesmo eliminar, a luta de classes, com o Estado exercendo o controle do movimento trabalhista, mas consolidou-se como um modelo na famosa expressão do corporativismo italiano “Tudo dentro do Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado”.

Visando consolidar este modelo, já na própria Constituição de 1937, havia a instituição no artigo 139 da Justiça do Trabalho “para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados reguladas na legislação social”. Embora fosse assim redigida a verdade é que o propósito claro era fortalecer a idéia de integração entre os grupos sociais antagônicos. Na seqüência, o Decreto-lei 1.237, de 1/5/1939, constitui a Justiça do Trabalho, a qual foi instalada oficialmente em 1/4/1941.

Com o crescimento acelerado e desordenado das leis trabalhistas, fruto da própria inserção crescente do país na economia internacional, especialmente em termos do processo de industrialização que já se vislumbrava como inevitável, o Governo revolveu, então, reunir todos os textos num único diploma legal, evitando que cada profissão tivesse uma norma específica, ou que outras ficassem fora da proteção legal, ou que a determinado diploma se cumprisse em sua plenitude em decorrência da excessiva fragmentação da legislação vigente. Surgiu daí a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), até hoje o marco regulatório do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro⁹.

Apesar de sua inegável importância histórica, a dimensão da CLT fornece, por si só, uma referência fundamental do quão regulamentado é o mercado de trabalho e as relações de emprego no Brasil: são 922 artigos divididos em onze títulos—Introdução; Normas gerais da tutela do trabalho; Normas específicas da tutela do trabalho; Contrato individual de trabalho; Sindicatos; Convenção coletiva de trabalho; Fiscalização do trabalho; Organização e composição dos tribunais do trabalho; Justiça do Trabalho e Previdência Social; Dissídios coletivos e individuais; e disposições gerais e transitórias.

Mesmo representando um avanço na época de sua promulgação na organização das leis, mas evidenciando, por um lado, uma excessiva intervenção do Estado, e por outro, uma estrutura rígida de funcionamento do mercado de trabalho, ainda assim a CLT não deu conta das rápidas transformações no campo sócio econômico, que passaram a exigir rápidas transformações no seu arcabouço inicial. A evolução política do país influiu, também, nos rumos da regulação do mercado de trabalho conforme afirmam inúmeros autores, em particular Mascaro Nascimento (2004, página 77):

⁹ Apesar de ter se consagrado como Consolidação existiu na época de sua promulgação grande controvérsia se deveria ser um Código. Moraes Filho e Flores de Moraes (2003, página 101) acham tal discussão bizantina, pois não é nem um nem outro, e Mascaro Nascimento (2004, página 76), considera a CLT próxima de um Código em decorrência das inovações que trouxe. Além desses autores, consultar, também, Süsskind e outros (2002).

“Não seria, no entanto, a CLT o instrumento de cristalização dos direitos trabalhistas que se esperava. A mutabilidade e a dinâmica da ordem trabalhista exigiam constantes modificações legais, como fica certo pelo número de decretos, decretos–leis e leis que depois foram elaborados, alterando–a. Além desses fatores, operou–se uma substancial alteração na filosofia que presidiu as normas constitucionais, com a Constituição Federal de 1946, de cunho social–democrático, com medidas de natureza neoliberalista, porém respeitando a liberdade em dimensão maior, confrontada com o pensamento corporativista que pesou na edificação dos principais pontos da CLT. Ficou patente o contraste entre as duas ordens que deveriam ser harmônicas, a constitucional e a ordinária, aquela mais sensível aos princípios da autonomia privada coletiva, esta ainda adstrita às idéias que a presidiram na fase de construção do inacabado arcabouço corporativo.”

A próxima onda de grandes alterações na legislação trabalhista veio com o regime político militar, ocorrido em 1964, e a conseqüente reformulação na política econômica. As leis trabalhistas passaram a obedecer aos ditames dos interesses econômicos, subordinando–se às metas governamentais prioritárias. No combate à inflação surgiram diversas leis denominadas de “política salarial do governo”, tornando–se condicional os aumentos, ou reajustes salariais. Até então esses reajustes eram fruto de negociações coletivas ou arbitradas pela Justiça do Trabalho. Além disso, os valores do reajuste foram padronizados pelo modelo oficialmente determinado, tendo em vista manter o equilíbrio econômico pretendido pelo governo.

No campo do emprego optou–se por um mecanismo de múltiplas facetas, por meio da instituição, pela Lei 5.107, de 1966, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Ao mesmo tempo a estabilidade no trabalho virou uma opção; agilizou–se o mercado de trabalho, com um espetacular aumento da rotatividade da mão de obra, o que provocou um novo mecanismo de controle dos custos salariais das empresas; criou–se uma grande fonte de poupança nacional canalizada para o setor habitacional, em si um absorvedor nato de mão de obra pouco qualificada, aquela mais disponível no país.

Agora vivendo num regime político de exceção, parece ter havido, novamente, uma proliferação da legislação tentando regulamentar as relações de trabalho e disciplinar o mercado de trabalho por meio de normas:

“Em fase de febre legiferante, a chamada institucionalização por intermédio de leis, decretos–leis e decretos, nunca se sabia quando se estava no começo, no meio ou no fim do processo legislativo. Como na época do governo discricionário getuliano, leis eram feitas hoje, para serem alteradas amanhã, no todo ou em parte, ou num simples parágrafo, com a colaboração ou não do Congresso Nacional, não raro em recesso decretado pelo Executivo, que passava a legislar em seu lugar.” (Moraes Filho e Flores de Moraes, 2003, página 105).

Entre a Constituição de 1967, e o processo de abertura democrática que culminou em 1985, a evolução da regulamentação do mercado de trabalho prosseguiu desta maneira, com a continuidade da proliferação de normas legais, tornando as relações de trabalho cada vez mais complexas, apesar da tentativa, em 1975, de revisão da CLT, que redundou em fracasso.

Com a abertura democrática houve uma trégua com relação à intervenção nas organizações sindicais, no campo do Direito Coletivo e uma forte ampliação da regulamentação profissional, fragmentando o mercado de trabalho num amplo conjunto de ocupações, no campo do Direito Individual. Ainda no campo do Direito Coletivo, houve uma intervenção importante com a autorização da formação das centrais sindicais horizontais, rompendo assim com a tradicional estrutura vertical existente desde 1939.

Com a retomada econômica após a recessão de 1983, e com o processo de abertura política, grande parte da regulamentação trabalhista no campo salarial, onde prevalecia forte esquema de indexação de preços e salários, foi responsável pelo recrudescimento inflacionário. Isso colocou o país à beira de uma hiperinflação de conseqüências imprevisíveis, forçando o Governo a tomar medidas

drásticas com a edição dos Decretos-lei nos. 2.283 e 2.284, o chamado Plano Cruzado, ambos no início de 1986, que trouxeram grandes implicações para a regulamentação e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

Extinguiu-se a correção monetária, e com ela a indexação da economia brasileira. Após o congelamento de preços e salários, criou-se a sistemática do “gatilho salarial”, com reajustes automáticos dos salários, quando a inflação acumulada chegasse a 20,0%. Em matéria trabalhista, introduziu uma velha aspiração de proteção social, o seguro-desemprego, um benefício pago ao desempregado, com múltiplas implicações para o mercado de trabalho e para a economia: repõe a renda do trabalhador durante o desemprego, permite-lhe procurar outro emprego, garante a preservação de seu capital humano adquirido, contribui para facilitar a intermediação da mão de obra e funciona como um estabilizador automático da economia, na medida em que impede que a renda nacional caia tanto quanto cai a demanda agregada da economia (Chahad, 1987).

O novo marco nas normas regulamentares determinando o funcionamento do mercado de trabalho veio com a Constituição de 1988, que modificou em vários aspectos o sistema jurídico das relações de trabalho. No campo do Direito Coletivo redimensionou as relações entre as organizações sindicais e o Estado, promovendo dois princípios básicos: autonomia da administração dos sindicatos e auto-organização sindical. O primeiro significou transferir das leis para os Estatutos dos sindicatos a sua forma de atuar, assegurando-lhes sua liberdade de atuação, segundo seus próprios interesses. O segundo representou a livre criação de sindicatos por todo país, sem necessidade de prévia outorga do Estado¹⁰.

Com relação aos Direitos Individuais, a Constituição de 1988 primou por contemplar inúmeros princípios que, se indiscutíveis do ponto de vista de conquista do trabalhador, sua inserção numa Carta Magna tornaram o contrato de trabalho muito rígido. Estes direitos tornaram difícil a adaptação às rápidas mudanças econômicas, bem como ficaram em franca oposição com o estímulo que se pretendeu dar ao papel do sindicato na defesa dos trabalhadores, e às negociações coletivas como mecanismo de resolução dos conflitos trabalhistas, uma vez que se quebrou a idéia prevalecente na CLT de relações harmônicas entre o capital e o trabalho.

3.2. Traços Principais das Relações Individuais de Trabalho

As fontes do Direito do Trabalho que determinam e regulam as relações individuais no mercado de trabalho brasileiro são a Constituição Federal de 1988, a Lei maior, e a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, um amplo conjunto de documentos legais, em constante mutação em seus detalhes, mas não em sua estrutura básica, que contém 922 capítulos disciplinando as relações de trabalho no Brasil, conforme já mencionado.

No que diz respeito à Constituição Federal, ela define, em seu artigo 7º um conjunto de trinta e quatro direitos sociais a que tem direito os trabalhadores brasileiros urbanos e rurais, listados no quadro 3.2.

¹⁰ Embora, juntamente com a ampliação do direito de greve, isto tenha significado um avanço na promoção da negociação coletiva para solução de conflitos entre as partes, no que diz respeito a condições de trabalho, redução de salários, redução de jornada, etc., pode-se afirmar que foi um rompimento tênue com o modelo vigente, na medida em que permaneceu o antigo imposto sindical como forma de se financiar a atividade sindical.

QUADRO 3.2
BRASIL: DIREITOS INDIVIDUAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
(Artigo 7º)

"São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social"

- I. Relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos da lei complementar, o que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos.
 - II. Seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário.
 - III. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
 - IV. Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender suas necessidades vitais básicas e as de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.
 - V. Piso salarial proporcional à exclusão e à jornada de trabalho.
 - VI. Irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo.
 - VII. Garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que recebem remuneração variável.
 - VIII. Décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria.
 - IX. Remuneração do trabalho noturno superior a do diurno.
 - X. Proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa.
 - XI. Participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei.
 - XII. Salário-família pago em razão do dependente trabalhador de baixa renda nos termos da lei.
 - XIII. Duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários, e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.
 - XIV. Jornada de seis horas para trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva.
 - XV. Repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos.
 - XVI. Remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, cinquenta por cento do normal.
 - XVII. Gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal.
 - XVIII. Licença gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias.
 - XIX. Licença paternidade, nos termos fixados em lei.
 - XX. Proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.
 - XXI. Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei.
 - XXII. Redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.
 - XXIII. Adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres e perigosas, na forma da lei.
 - XXIV. Aposentadoria.
 - XXV. Assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o vencimento até seis anos em creches e pré-escolas.
 - XXVI. Reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.
 - XXVII. Proteção em face da automação, na forma da lei.
 - XXVIII. Seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.
 - XXIX. Ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho.
 - XXX. Proibição da diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.
 - XXXI. Proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência.
 - XXXII. Proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos.
 - XXXIII. Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.
 - XXXIV. Igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.
-

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Relativamente às Constituições Federais anteriores houve uma sensível ampliação na proteção social definida juridicamente. A redação do artigo 7º protege não só as garantias por ela asseguradas, mas outras que, tanto oriundas do contrato, quanto da lei, venham a melhorar as condições de vida trabalho. Além disso, o novo texto constitucional foi explícito em ampliar os direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, o que não ocorria na Constituição Federal anterior, a qual falava genericamente de "trabalhadores" (Manus, 2002).

A inclusão desse rol de direitos trabalhistas na Constituição implica que eles não são objetos de negociação entre as partes, por ocasião dos acordos coletivos de trabalho, exceto quando de trata do inciso VI, referente à redução do salário, e do inciso XIII, que se refere à duração da jornada de trabalho. Isso significa que, no caso brasileiro, há uma forte predominância da regulamentação feita pelas leis, isto é uma regulação legislada, em oposição a uma regulação realizada por meio de cláusulas negociadas, isto é, uma regulação negociada. No Brasil ainda persiste uma forte predominância do Direito Individual sobre o Direito Coletivo nas relações de trabalho.

Enquanto os direitos trabalhistas individuais estão inscritos na Constituição Federal, a natureza do contrato de trabalho, as formas de adequação da jornada de trabalho, os aspectos relativos à remuneração e aos salários, os critérios de dispensa e as indenizações devidas ao trabalhador, as modalidades de contratação como trabalho parcial, o trabalho temporário e a terceirização, além de outros aspectos que definem as relações individuais de trabalho são legislados pela CLT.

Esta Consolidação define aquilo que se pode denominar de contrato padrão do trabalhador no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que ele predomina sobre os demais tipos de contrato. Em 2006, de acordo com as estatísticas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), contidas na tabela 3.1, cerca de 26 milhões de trabalhadores possuíam sua carteira de trabalho assinada, o que significa, portanto, que desfrutavam da proteção da CLT, uma vez que esta assinatura do empregador na carteira é que define quem possui o contrato de trabalho tradicional.

TABELA 3.1
BRASIL: EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL, SEGUNDO O TIPO DE CONTRATO DE TRABALHO; 2000 - 2005

Tipo de contrato	Anos					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CLT	20 436 801	20 861 899	21 953 360	22 596 269	24 269 801	25 655 005
Estatutário (setor público)	5 437 175	5 918 286	6 362 499	6 564 016	6 712 002	7 068 966
Trabalhador avulso	121 583	113 398	114 092	115 731	87 391	112 348
Trabalhador temporário	199 071	157 899	183 737	186 713	217 482	209 468
Outros (aprendiz, tempo indeterminado)	33 999	138 132	70 225	82 198	120 900	192 830
Total	26 228 629	27 189 614	28 683 913	29 544 927	31 407 576	33 238 617

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), MTE.

As principais características do contrato de trabalho padrão, previsto na CLT, que regula as relações entre empregado e empregador, são as seguintes:

Natureza do contrato de trabalho: o início do contrato de trabalho define a situação onde o trabalhador é admitido pela empresas. Este contrato é bilateral, podendo ser verbal ou escrito (artigo 443 da CLT), é oneroso, devendo o trabalhador receber um salário pelo serviço prestado, existindo ainda um vínculo de dependência entre o trabalhador e o empregador, com o poder de direção conferido a este. A duração do contrato pode ser por prazo determinado ou indeterminado, mas na prática trabalhista

brasileira, prevalece o prazo indeterminado, e o trabalhador é demissível ad nutum de acordo com a vontade do empregador. A prova de que existe um contrato de trabalho entre as partes é feita pelas anotações constantes da carteira de trabalho e previdência social (artigo 456 da CLT).

Jornada de trabalho: a duração do tempo trabalhado não poderá exceder oito horas diárias, e no máximo quarenta e quatro horas na semana (artigo 7º. CF/88). Se a jornada for ininterrupta a duração é de no máximo seis horas. O artigo 59 da CLT permite que as partes façam um pacto para a prorrogação da duração normal da jornada de trabalho, no forma de horas extras, ou horas suplementares. O acerto sobre as horas extras deve ser escrito, ou então fazer parte de acordo ou convenção coletiva do sindicato do trabalhador. O limite das horas extras é de duas horas, totalizando um máximo de dez horas de trabalho para uma jornada total de trabalho por dia. Nesse caso, o adicional de ganho da hora extra é de 50,0% com relação à hora normal.

Remuneração e salários: os direitos trabalhistas individuais com relação aos salários, regulamentados pela legislação brasileira podem, sumariamente, ser agrupados em quatro categorias: (a) complementos salariais—determinando que toda prestação de serviços deva ser remunerada com salário, havendo compensações, contudo, decorrente de maior esforço produtivo, trabalho mais esgotante, gratificação por mérito, adicional destinado para compensar o trabalho nocivo à saúde ou ambiente que proporcione riscos ao trabalhador (CF, artigo 7º, inciso XXIII e CLT, artigos 189 a 197). O empregado tem direito, também, a participação nos lucros ou resultados da empresa; (b) normas sobre negociação—apesar de ser irredutível pela CF, isto é possível mediante negociação coletiva. Nesse caso, isto deve ocorrer com a participação da entidade sindical para haver validade do acordo de redução salarial; (c) normas antidiscriminatórias—proibindo que haja discriminação salarial em razão de gênero, idade, cor, estado civil, ou decorrente da incapacidade física do trabalhador; (d) normas sobre o valor do salário—todos os trabalhadores protegidos pela CLT, que recebem remuneração variável, têm assegurado o salário mínimo como menor valor de remuneração pelo serviço prestado. É possível, entretanto, que as categorias de trabalhadores e de empregadores possam, por meio de negociação coletiva, estipular um piso salarial para a categoria, que passa a ser obrigatório para todas as empresas da categoria. Este piso salarial deve ser proporcional à extensão da jornada de trabalho, bem como à complexidade do trabalho executado. A legislação atual permite aos Estados da Federação estabelecerem seus próprios pisos salariais em valor diferente do salário mínimo federal nacionalmente unificado; (e) normas de natureza penal: a CF, em seu artigo 7º, inciso X estabelece que constitui crime a retenção dolosa do salário ou remuneração do trabalhador com carteira de trabalho assinada.

Dispensa e indenizações: de acordo com a legislação brasileira, “é assegurado a todo empregado, não existindo prazo estipulado para a terminação do respectivo contrato, e quando não haja ele dado motivo para cessação das relações de trabalho, o direito de haver do empregador uma indenização paga na base da maior remuneração que tenha recebido na mesma empresa”. (CLT, artigo 477). Além disso, vimos que a Constituição Federal estabelece o direito a uma relação de emprego protegida contra a despedida sem justa causa, e, no caso dessa ocorrência, deverá haver uma indenização. Desta forma, no Brasil, existe uma grande facilidade do empregador despedir o seu empregado, de forma arbitrária ou sem justa causa, bastando para isto pagar a indenização. Nada impede a dispensa sem justa causa. Ao ser despedido o trabalhador brasileiro, protegido e coberto pela CLT, tem assegurado como direitos de indenização: (a) o montante do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço—FGTS, depositado em sua conta individual (severance payment); (b) 40,0% de multa sobre o valor do FGTS; (c) aviso prévio; (d) remuneração de férias proporcionais; (e) 13º salário proporcional ao tempo trabalhado. De qualquer forma, como a lei complementar regulamentando a indenização prevista no inciso I, artigo 1º da Constituição não foi até hoje regulamentada, a multa do FGTS funciona como aquela indenização¹¹.

¹¹ Ressalta-se ainda que o Brasil, que havia ratificado a Convenção 158 da OIT, em 17/09/1992, resolveu denunciá-la em 20/11/1996, e conforme Decreto 2.100 de 20/12/1996, ela deixou de vigorar em território brasileiro sob o argumento de que conflitava com a Constituição Federal de 1988.

Modalidades especiais de contrato de trabalho: a legislação trabalhista brasileira, especialmente a CLT, contempla inúmeras outras modalidades de contrato de trabalho, ou formas de utilização do trabalhador, além do contrato padrão por prazo indeterminado, que conferem maior flexibilidade às relações de trabalho, sob o ponto de vista jurídico, ainda que não necessariamente venham ser utilizadas em grande escala no mercado de trabalho brasileiro¹². São algumas dessas modalidades: (a) contrato por prazo determinado—contrato de trabalho cuja vigência dependa de termo prefixado ou da execução de serviços especificados ou ainda da realização de certo acontecimento suscetível de previsão aproximada (CLT, artigo 443); (b) contrato de trabalho temporário—ocorre quando o indivíduo é contratado por empresa de trabalho temporário, para prestação de serviço destinado a atender à necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou acréscimo extraordinário de tarefas de outras empresas (Lei 6.019/74 e Decreto 73.841/74); (c) terceirização (subcontratação)—possibilidade de contratar um terceiro para a realização de atividade que não constitui o objeto principal, a atividade-fim, da empresa (Lei 6.019/74 e Súmula TST 331/2000); (d) cooperativa de trabalhadores—exercício do trabalho por meio de atividade cooperada, não havendo subordinação entre si, e não existindo vínculo empregatício entre a cooperativa e seus associados (CLT, artigo 442 e Lei 8.949/94); (e) contrato de trabalho por prazo determinado da Lei no. 9.601/98—contrato com a duração máxima de dois anos, realizado sob a supervisão dos sindicatos, com a redução dos custos não salariais tradicionais, somente para os trabalhadores do setor privado, não podendo ocorrer para substituir mão de obra na empresa, devendo caracterizar emprego adicional. Neste caso, há uma redução dos custos não salariais na contratação do trabalhador.

3.3. Traços Principais das Relações Coletivas de Trabalho

As fontes do Direito Coletivo do Trabalho, e que determinam e regulam as relações coletivas de trabalho na legislação trabalhista brasileira são: a Constituição Federal, a CLT, os acordos e convenções coletivas de trabalho, os princípios gerais do Direito, bem como as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

Os princípios básicos do Direito Coletivo do Trabalho estão previstos no artigo 8º da Constituição Federal de 1988, que trata da liberdade de associação profissional ou sindical, enquanto que a CLT trata da organização sindical, dos conflitos coletivos de trabalho e das diversas formas de solução desses conflitos, cuidando ainda da representação dos trabalhadores nas empresas, além de regulamentar a greve, vedar o lockout, bem como disciplinar outras formas de solução dos conflitos coletivos de trabalho, entre outros.

A seguir serão expostos os pontos principais das relações coletivas de trabalho no Brasil:

Estrutura da organização sindical: O sindicato é uma pessoa jurídica de natureza coletiva, destinada a representar interesses de um grupo na esfera das relações trabalhistas. No caso brasileiro este grupo é denominado “categoria profissional”. Quando se fala em “categoria econômica” é para referir-se a sindicato de empregadores. As prerrogativas das organizações sindicais estão previstas nos artigos 511 a 513 da CLT, dentre as quais encontram-se as funções de: a) representar os interesses gerais da categoria; b) celebrar convenções coletivas; c) eleger representantes da respectiva categoria; d) colaborar com o Estado e; e) impor contribuições aos associados. A CLT prevê os deveres do sindicato que versam sobre a colaboração deste com o poder público, a obrigatoriedade em manter assistência jurídica para seus associados, a promoção de conciliação nos dissídios, bem como em manter um assistente social (próprio ou conveniado). Em prol de sua sobrevivência os sindicatos, sejam estes de categoria econômica ou profissional, contam com contribuições compulsórias e voluntárias por parte dos trabalhadores ou dos empregadores. A hierarquia dos sindicatos obedece a uma estrutura piramidal, com a existência de Federações de sindicatos de “categorias profissionais”, e, acima destas, as Confederações. Pela legislação estas Confederações são consideradas entidades de “grau superior”. Acima delas, mas ainda em fase de consolidação legal, embora desfrutando de toda

¹² Sobre este tema consultar, entre outros, Chahad (2003), Krein (2007) e Moretto (2001).

legitimidade, temos as grandes Centrais Sindicais dos trabalhadores, regra geral alinhadas com partidos políticos.

Liberdade Sindical: A CF 88 estabelece no artigo 8º, inciso II, que é vedada a criação de mais de um sindicato, de qualquer grau, representativo de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que deve ser definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município. Dessa forma, no Brasil prevalece o modelo de unicidade sindical, ou o monopólio da representação sindical, determinado pela Constituição Federal, limitando o princípio da liberdade sindical. Não é possível haver a existência de vários sindicatos para uma mesma categoria profissional, numa mesma base territorial. Em decorrência desta imposição legal, o Brasil não pode ratificar a Convenção no. 87 da OIT, sobre Liberdade Sindical, e não poderá fazê-lo enquanto vigor o artigo 8º da Constituição Federal de 1988 (Süssekind e outros, 2002, página 1.109). Mesmo não havendo pluralidade sindical, prevalecendo a unicidade sindical, o que implica no monopólio de representação sindical, o número de instituições sindicais de trabalhadores e empregadores, em 2001, no cenário trabalhista brasileiro era de aproximadamente 16.000¹³.

Financiamento da atividade sindical: Qualquer que seja a natureza do sindicato, de categoria econômica ou profissional, ele conta com quatro fontes normais de receita, sendo certo que todas estão amplamente regulamentadas, diferenciando-se somente quanto ao modo de arrecadação, uma vez que elas podem ser contribuições compulsórias ou voluntárias por parte dos trabalhadores ou dos empregadores. Os tipos de receitas são: a) a contribuição anual compulsória: conhecida como “imposto sindical”, devida em conformidade com o disposto no Título V, Capítulo III, Seção I, da CLT, por todos aqueles que integram a respectiva categoria ou profissão, ainda que não sejam filiados ao sindicato; b) contribuição estatutária: geralmente mensal, fixada de acordo com o art. 548, b, da CLT e devida somente pelos associados da entidade credora; c) contribuição confederativa: prevista no art.8º, inciso IV, da Constituição; d) desconto assistencial: é uma taxa prevista pela negociação ou acordo coletivo, entre sindicatos, donde se fixa um percentual sobre o salário reajustado no ano. Além dessas fontes de custeio, o sindicato pode beneficiar-se de receitas eventuais, como doações, multas, alienação patrimonial e do desconto assistencial (inserção de uma taxa nas convenções ou acordos). A existência de uma contribuição anual compulsória também “configura flagrante violação da Convenção n.87 da OIT, seja porque implica em forma indireta de participação compulsória na vida do sindicato, seja porque é incompatível com o regime de pluralidade sindical.”(Süssekind e outros, 2002, página 1.140). Além disso, a existência de uma fonte cativa e permanente de receitas torna os sindicatos inflexíveis às mudanças em sua forma de atuação, especialmente naquelas que afetem sua principal fonte de recursos. A forma de financiamento dos sindicatos no Brasil também é fator que impede o país de ratificar a Convenção nº 87 da OIT.

Negociação Coletiva, Convenções Coletivas e Acordos Coletivos: Os procedimentos para que se inicie uma negociação coletiva estão previstos nos artigos 612 a 616 da CLT. Com relação às convenções coletivas estas reconhecidas pela Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XXVI, sendo que deverão ser entendidas como um acordo de caráter normativo, pelo qual dois, ou mais sindicatos, representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho, aplicáveis no âmbito das respectivas representações às relações individuais de trabalho, conforme preceitua o artigo 611 da CLT, sendo que seu efeito alcançará todas as empresas representadas pelo sindicato dos empregadores. Na hipótese de negociação coletiva, por meio da convenção coletiva, é obrigatória a participação do sindicato como interlocutor, conforme consta da Constituição Federal, art. 8º, inciso VI, ressaltando-se que o sindicato negociará apenas em sua base territorial. Na legislação brasileira, o acordo coletivo representa outra forma de negociação coletiva, com previsão no art. 611, § 1º da CLT. Cumpre destacar que será uma composição entre o sindicato dos trabalhadores e uma ou mais empresas, e, portanto, sua aplicação se delimitará à empresa estipulante. Nesse caso, quem atuará na negociação não será o sindicato patronal, mas sim o próprio empregador.

¹³ Ver Anuário dos Trabalhadores 2007, DIEESE, 8ª edição, São Paulo, 2007.

Greve: A greve é um direito coletivo dos trabalhadores brasileiros, que poderão se valer dela para pressionar o empregador, reivindicando por melhores condições de trabalho. Entretanto possui limites, sob pena de ser considerada abusiva, sendo regulamentada pelo art. 9º da Constituição Federal e especificamente pela Lei n. 7.783/89. Seu conceito se dá pela suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial do trabalho. A Constituição Federal prevê que ela é um direito que se estende, inclusive, aos trabalhadores do setor público, em todas as esferas de governo, vedando-se, no entanto, esse direito para os militares. Um requisito essencial, e preliminar, para o exercício do direito de greve, é o de, em sua fase preparatória, haver uma tentativa de negociação frustrada somente após a categoria de trabalhadores, por meio de uma assembléia representativa, deliberar pela paralisação. O sindicato deverá comunicar ao empregador que irá deflagrar uma greve com a antecedência mínima de 48 horas (chamada de aviso prévio de greve). Nas atividades essenciais (mencionadas no art. 10 da Lei n. 7.783/89), o aviso prévio deverá ser de 72 horas e deverá ser dada não somente ao empregador, mas, também, a toda a comunidade interessada. Quando a greve não tiver seus limites observados, configura-se abuso de direito e cabe ao Ministério Público requisitar abertura de inquérito para apuração do ilícito, e processar criminalmente ou civilmente os infratores. Para melhor conceituar greve abusiva, o Tribunal Superior do Trabalho–TST, instrui que qualquer greve que não tenha sido precedida de uma tentativa direta e pacífica de negociar sobre o objeto do conflito é considerada abusiva. Ressalve-se que o direito de paralisação é do empregado, e quando isso ocorre por parte do empregador é chamada de locaute. Esta pratica é expressamente proibida pelo art. 17 da Lei n. 7.783/89, com o intuito de frustrar a negociação trabalhista, ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados.

Solução dos conflitos coletivos: o procedimento tradicional de composição dos conflitos coletivos nas relações de trabalho no Brasil obedece às seguintes etapas: (a) os sindicatos trabalhistas comunicam os sindicatos patronais ou diretamente às empresas suas reivindicações, iniciando-se um procedimento de negociações diretas, sem interferência do Estado. A lei brasileira obriga os empregadores a agirem de boa fé e manterem o diálogo (artigo 616 da CLT); (b) havendo recusa da negociação por uma das partes, a Delegacia Regional do Trabalho (DRT), órgão do MTE, pode convocar uma mesa de negociação, iniciando-se, assim, a mediação pelo Delegado da DRT, que, como em toda mediação, não terá poderes decisórios, apenas apresentará propostas, que as partes aceitarão ou não; (c) havendo eminência de greve o Delegado também convocará uma mesa de negociação; (d) não havendo convenção coletiva de trabalho, com ou sem mediação, a lei autoriza a greve segundo os procedimentos e as hipóteses previstas; (e) o conflito transfere-se então para os tribunais do trabalho–Justiça do Trabalho (Labor Courts), caso as partes não tenham feito a opção pela arbitragem. Nesse caso, o impasse decorrente do conflito é julgado pelo Juiz do Trabalho, que através de uma sentença normativa fixa as regras e condições oportunas para a solução do conflito, respeitadas, na decisão, as disposições existentes na convenção coletiva e a legislação mínima de proteção ao trabalho. Havendo continuidade da greve após esta fase ela será considerada abusiva. A existência de sentença normativa confere uma característica especial ao modelo brasileiro, pois a Justiça do Trabalho acaba por legislar não somente sobre os conflitos de direito entre as partes em disputa, mas, também, sobre os conflitos de interesse econômico. Existem outras formas menos utilizadas de solução dos conflitos coletivos que são a mediação, cujas normas e procedimentos são de competência do MTE, estando previstas na CLT, artigo no. 616, e a arbitragem inserida no artigo 114, § 2º da Constituição Federal de 1988. Sua utilização, contudo, tem que estar prevista na convenção ou acordo coletivo estabelecido entre as partes.

3.4. As Implicações da Legislação Trabalhista sobre as Relações Individuais e Coletivas para os Custos do Trabalho

As seções anteriores resenharam os principais itens da legislação brasileira de proteção ao emprego, no que diz respeito às relações individuais e coletivas de trabalho, desde 1930, quando se iniciou a

consolidação do sistema de proteção trabalhista e social brasileira. Em linhas gerais, observam-se os seguintes aspectos:

- a) Desde seu começo as relações de trabalho, no Brasil, foram marcadas pela forte intervenção do Estado, com este desempenhando um papel central, especialmente na questão das negociações coletivas, com base no modelo corporativo italiano, um traço que até hoje permanece;
- b) Sempre houve um predomínio da proteção aos direitos individuais dos trabalhadores em detrimento dos direitos coletivos, fazendo com que as negociações coletivas no Brasil pouco se desenvolvessem, mesmo porque este resultado fazia parte da ideologia do modelo implantado em 1930;
- c) A legislação trabalhista sempre foi relegada a um plano secundário pela fraqueza dos chamados “movimentos ascendentes” (Süssekind e outros, 2002), onde as lutas sociais pressionam a sociedade, e o governo, a criarem sistemas de proteção ao mercado de trabalho de cima para baixo, de maior durabilidade, mais coesas e fortalecendo as instituições de defesa dos trabalhadores de forma mais permanente; e
- d) Como conseqüência, a cada momento da história econômica do País, a legislação trabalhista e o funcionamento do mercado de trabalho, tem obedecido aos ditames da política econômica como, por exemplo, a política salarial, pós movimento militar de 1964, a recuperação econômica pós recessão de 1983, o Plano Cruzado em 1986, o combate a hiperinflação no início dos anos 1990, a estabilização de preços com o plano Real em 1994, e a desregulamentação do mercado de trabalho para enfrentar a globalização no final do Século XX, e início do Século XXI.

De qualquer forma, a legislação trabalhista brasileira parece sempre ter caminhado no sentido de consolidar a interferência do Estado na proteção das garantias do direito individual dos trabalhadores, e apenas recentemente tentou voltar-se para estimular a primazia das negociações coletivas. A realidade é a de um mercado de trabalho aparentemente muito bem protegido onde tudo é garantido por lei, podendo somente ser negociado o salário, a participação nos lucros e resultados e a jornada de trabalho, sob certas condições. O principal resultado é que:

“O que se tem no Brasil é um aparente paradoxo: a legislação é rígida e o mercado de trabalho é flexível. A rigidez da legislação é refletida pela impossibilidade de se negociar a maioria dos direitos individuais que garantem as proteções aos trabalhadores. Essa negociação está impedida mesmo que as partes considerem de utilidade trocar um benefício garantido pela lei por outro benefício (mais vantajoso) garantido pela negociação” (Pastore, 2005a, página 25).

Face ao exposto, como podemos aferir a rigidez e o grau de proteção conferida pela regulamentação do mercado de trabalho brasileiro quando se observa o panorama internacional equivalente?

Para responder esta indagação relembra-se aqui uma definição básica da teoria microeconômica tradicional onde:

$$(+)\quad (+)\quad (-)$$

$$\text{custo marginal} = \text{salário} (1 + \text{custo não salarial}) / \text{produtividade marginal} \quad (1)$$

Resumidamente, esta equação significa dizer que a contratação de um trabalhador pela empresa, com relação à teoria dos custos, depende do salário de contratação, dos encargos (ou custos não salariais do trabalho), e da retribuição do trabalhador à produção da empresa, ou seja, sua produtividade¹⁴. Ademais, esta expressão mostra que aumentos do salário e dos custos não salariais

¹⁴ Especificamente nesta seção quando aparecer o termo encargos ou encargos sociais ele representa todos os custos não salariais a que uma empresa deve, por força de lei, pagar para poder contratar, utilizar e demitir um trabalhador.

elevam o custo do trabalho, e aumentos de produtividade reduzem, e vice-versa. Nesse sentido, a comparação correta sobre os custos do trabalho deve levar em conta não somente os salários, mas, também, os custos não salariais e a produtividade do trabalhador, o que nem sempre acontece.

Tendo em vista responder a questão formulada com base na definição (1) acima, vamos concentrar a análise somente nas comparações da produtividade do trabalho e nos custos não salariais.

Produtividade do Trabalho

Embora se saiba que a produtividade do trabalho tenha crescido bastante no Brasil, especialmente no setor industrial, onde é mais fácil de mensurar, e notadamente após a abertura comercial ocorrida no início da década de 1990, ela é ainda baixa com relação aos padrões observados no cenário internacional, conforme indicadores resumidos na tabela 3.2, que se segue¹⁵.

TABELA 3.2
PRODUTIVIDADE DO TRABALHO EM PAÍSES SELECIONADOS; 1992 - 1996
(Estados Unidos = 100)

País	Setor						
	Varejo (alimentos)	Automotivo	Construção civil	Varejo (bancos)	Tele- comunicações	Cias Aéreas	Aço
Brasil	14	30	35	40	41	47	68
Alemanha	nd	93	70	85	51	66	100
Coréia do Sul	27	108	69	76	83	100	48
Japão	54	145	45	nd	82	nd	48
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração do autor, com base em IPEA (2006a), pág. 277.
nd: não disponível.

Parece claro que os níveis de produtividade do trabalho no Brasil estão bastante abaixo dos verificados em outros países, particularmente naqueles mais desenvolvidos, e que completaram seu ciclo de industrialização. Ainda assim, observa-se que a produtividade do trabalhador brasileiro é mais baixa nos mais diversos ramos de atividade econômica selecionada, evidenciando uma questão estrutural e não exatamente um problema localizado.

Os fatores que afetam a produtividade podem ser decompostos em três determinantes: (a) a disponibilidade e o acesso aos bens de capital, incluindo o conhecimento e o estado das artes às tecnologias disponíveis; (b) da disponibilidade de “capital humano”, incluindo-se o nível educacional e as possibilidades de treinamento da força de trabalho, assim como fatores intrínsecos ao seu uso como esforço produtivo, disciplina, cooperação, atividade empreendedora, entre outros aspectos; e (c) eficiência produtiva, a qual é afetada pela regulação sobre as empresas, inclusive a legislação trabalhista e a Justiça do Trabalho, bem como de outras instituições regulamentando o mercado de trabalho.

No que diz respeito mais diretamente ao objeto de estudo deste texto, os itens (b) e (c) são do maior interesse. A disponibilidade de “capital humano” tem sido um entrave ao melhor desempenho do trabalhador brasileiro no que diz respeito à sua capacidade produtiva, uma vez que seu nível de escolaridade média é relativamente baixo, assim como a qualidade da educação parece estar em desacordo com o perfil exigido pela demanda de mão de obra.

Com relação à literatura sobre o tema, existe ainda uma confusão entre os termos encargos sociais e encargos trabalhistas, mas que não será aqui discutido.

¹⁵ Sobre a evolução da produtividade industrial brasileira na década de 1990 ver, entre outros, Chahad, Montoya Diaz e Pazzelo (2002), assim como as referências bibliográficas sobre o tema ali mencionadas.

A eficiência produtiva, por sua vez, é muito afetada no caso brasileiro e latino americano pelas instituições atuando no mercado de trabalho (Pastore, 2005a; e IPEA, 2006a):

“Alguns estudos sugerem que a eficiência produtiva é muito relevante para explicar as diferenças entre produtividades dos trabalhadores e as rendas per capita dos países. Não é que a disponibilidade de capital e a educação não sejam importantes, mas a eficiência tem sido um fator cada vez mais estudado e alguns pesquisadores chegam a argumentar que ela pode ser mais relevante do que os demais para explicar o atraso dos países latino-americanos” (IPEA, 2006a, página 277).

Entre as causas que afetam negativamente a produtividade no caso brasileiro podem ser apontadas, além da baixa qualidade da força de trabalho acima referida, o excesso da regulamentação de toda a espécie sobre o funcionamento dos estabelecimentos empresariais, a excessiva informalidade nas relações de trabalho, a Justiça do Trabalho, as causas determinantes da excessiva rotatividade da mão de obra no mercado de trabalho brasileiro, entre as quais o FGTS, e a rigidez imposta pela legislação trabalhista buscando dar proteção social ao trabalhador.

Em síntese, retornando à expressão (1), verifica-se que dentre os fatores que afetam o custo da mão de obra, o Brasil não é muito beneficiado, em termos de sua redução que poderia advir da produtividade do trabalho, quando comparado com o resto do mundo: os níveis de qualificação da força de trabalho estão aquém daquela observada na grande parte da força de trabalho ocupada em seus competidores, assim como as instituições, e a regulamentação normatizando o funcionamento do mercado de trabalho tende a ser um obstáculo à maior eficiência produtiva do país.

Custos Não Salariais

O outro componente importante da determinação do custo do trabalho na expressão (1) são os custos não salariais. Existe na literatura brasileira uma grande controvérsia, cuja discussão foge ao escopo deste texto, sobre o que deve ser considerado nesta categoria de custo, e como diferenciá-lo do salário devido ao trabalhador. Esta polêmica ganhou força com a publicação dos textos de Pastore (1997) e DIEESE (1997), com posições bastante diferentes quanto aos conceitos utilizados¹⁶.

A tabela 3.3 fornece bem uma mostra da multiplicidade de valores de custos de contratação de um trabalhador derivados da extensa, complexa e protecionista legislação trabalhista brasileira¹⁷. Desprezando-se os valores extremos que se devem a particularidades de cálculos, ou metodologias diferenciadas, existe, porém, uma realidade nas cifras desta tabela: os custos de contratar um trabalhador são altos no Brasil. Isto vale sob as mais variadas óticas: ramo de atividade, base territorial, calculado por instituição privada ou pública, por acadêmicos ou mesmo profissionais trabalhistas.

¹⁶ Pastore (2005a, página 45), reformulou seus cálculos e reviu alguns de seus conceitos, passando a denominar os encargos sociais de “despesas de contratação”, sob o argumento de que independentemente da questão semântica “É verdade que alguns pagamentos são imediatamente apropriados pelos trabalhadores e outros são deferidos para o tempo oportuno. Mas as contribuições sociais transformam-se em bônus futuros para os empregados e ônus imediato para as empresas.” Sob a ótica da teoria dos custos na microeconômica tradicional a afirmação esta estritamente correta.

¹⁷ Parte das informações desta tabela foi obtida por meio de consulta à Internet, conforme mostram os endereços eletrônicos das instituições consultadas. A escolha foi totalmente aleatória, dependendo unicamente da disponibilidade da informação no momento da consulta.

TABELA 3.3
BRASIL: ENCARGOS SOCIAIS E CUSTOS DE CONTRATAÇÃO SEGUNDO INSTITUIÇÕES E
AUTORES
(Porcentagem)

Instituições	Endereço eletrônico	Valora
SEBRAE–MG		166,03
ABEMI	www.abemi.org.br	138,59 ^b
FECOMÉRCIO–MG/FGV	www.fcemg.org.br	106,60
SICEPOT–MG	www.engwhere.com.br	138,48 ^b
SINDICON–SP/MTE	www.sindicon-sp.com.br	83,82 ^c
SINDUSCON–SP	www.sindusconsp.com.br	183,74
SINDUSCON–João Pessoa	www.sindusconjp.com.br	151,60
Governo de São paulo–Cadastro de Terceirizados	www.cadterc.sp.gov.br	71,36
Governo de São Paulo–Fundep	www.fundep.br	82,87
Governo de São Paulo–APM	www.apm.edunet.sp.gov.br	122,00
Prefeitura de São Paulo: Secre-taria de Obras		120,58 ^b
José Pastore ^d	-	103,46 ^b
Júlio César Zauleira	www.guiatrabalhista.com.br	126,68 ^b
Reynaldo Fernandese	-	60,00
DIEESE - SP ^f	www.dieese.org.br	30,89

Fonte: Elaboração do autor.

^a Empresas não optantes do SIMPLES.

^b Para trabalhadores horistas.

^c Média não-ponderada dos setores de Asseio e Conservação, Limpeza, Segurança e Vigilância e Trabalho Temporário.

^d "A Modernização das Instituições do Trabalho", Editora LR, São Paulo, 2005, páginas 46/47.

^e "Encargos Sociais e Demanda por Trabalho no Setor Formal da Economia", Revista de Economia Aplicada, Vol. 2, n.3, Julho-Setembro 1998, São Paulo.

^f "O Polêmico Peso dos Encargos Sociais no Brasil", Boletim DIEESE, Julho de 1997.

Selecionamos alguns valores fornecidos pela referida tabela e comparamos, na tabela 3.4, com as despesas de contratação em países selecionados. Claramente os custos não salariais para se contratar um trabalhador no Brasil são superiores aos praticados em outras regiões e países do mundo. Conseqüentemente, o custo da mão de obra, conforme indica a expressão (1), *ceteris paribus*, tende a ser alto no Brasil quando se observa o cenário internacional, pois o excesso de legislação trabalhista tende a produzir efeitos adversos e impactos negativos na produtividade, assim como eleva bastante os custos não salariais (os chamados encargos), e ambos pressionam os custos do trabalho¹⁸.

¹⁸ Embora a discussão se refira ao conceito de "custo de contratar" um trabalhador, ele representa, também, o "custo de dispensar" o trabalhador, indicando que contratar e dispensar trabalhadores no mercado formal de trabalho brasileiro é relativamente caro.

TABELA 3.4
DESPESAS DE CONTRATAÇÃO EM DIVERSOS PAÍSES
2005/2006

País	% sobre salário de contratação
Brasil	
FECOMÉRCIO - MG/FGV	106,60
Pastore	103,46
Fundep - Gov. de São Paulo	83,82
França	79,70
Argentina	70,27
Alemanha	60,00
Itália	51,30
Bélgica	45,40
Paraguai	41,00
Japão	11,80
Dinamarca	11,60
Tigres da Ásia (média)	11,50
Estados Unidos	9,03

Fonte: Elaboração do autor com base na tabela 3.3 e em Pastore (2005a).

3.5. Regulamentação no Mercado de Trabalho, Flexibilidade e Segurança de Emprego: o Brasil no Cenário Internacional

A experiência brasileira revela um mercado de trabalho com altas taxas de rotatividade da mão de obra, grande informalidade no trabalho, muita possibilidade de contratos atípicos de trabalho, desemprego aberto relativamente alto, e flexibilidade salarial acentuada. Não é preciso mais informações para compreender que o país tem um mercado de trabalho com grande mobilidade e desfrutando de flexibilidade seja numérica, ocupacional ou salarial. Mas seria isto em decorrência da legislação trabalhista existente no país? A resposta é não de acordo com as instituições e organismos internacionais que investigaram o tema.

O estudo de Djankov e outros (2004) analisando um total de 133 países sob diversas óticas trabalhistas (facilidade de contratar, condições de emprego, facilidade de demitir e custo da demissão) permite, igualmente, uma razoável visão da posição brasileira em relação ao resto do mundo, em termos da legislação de proteção ao emprego. Os principais resultados encontram-se sumariados na tabela 3.5.

Com relação ao índice de flexibilidade para contratar, verifica-se que entre os países com regulação mais flexível temos as nações desenvolvidas (Austrália, Canadá e Dinamarca), onde provavelmente outros mecanismos garantem proteção; nações onde a flexibilidade é dada pela precariedade das leis (Uganda, Nigéria, Namíbia), e mesmo economias em transição onde, regra geral, esta flexibilidade seria baixa. Já entre aqueles países com regulação menos flexível para contratar há um predomínio dos países da América Latina.

O mesmo padrão se repete para o índice de condições de emprego e o índice de flexibilidade de demitir: entre aqueles com regulação mais flexível há nações pobres, ricas, asiáticas, africanas, européias, em decorrência das razões expostas acima. Entre aquelas nações com regulação menos flexível sempre há o predomínio do bloco latino americano e dos países em transição do leste europeu.

Para os três indicadores em separado, ou mesmo para o agregado desses índices denominado índice de legislação sobre o emprego, o Brasil (índice = 78) sempre aparece estando no conjunto de

países com regulação menos flexível, o que o coloca para o Banco Mundial apenas atrás do Panamá (79) e Portugal (79) dentre aqueles com legislação mais rígida com relação ao emprego.

Em síntese, a flexibilidade que existe no mercado de trabalho brasileiro não decorre da legislação trabalhista, ou da existência de um amplo sistema de negociações coletivas. O sistema jurídico trabalhista brasileiro torna rígida as condições de contratar um trabalhador, deixa bastante inflexível as condições de dispensa, mas que podem ocorrer a um custo alto, e, também, deixa muito inflexível as condições de emprego dentro das empresas, quando se observa o cenário internacional.

TABELA 3.5
INDICADORES DE REGULAÇÃO NO EMPREGO; 2004
(Índice varia entre 0 e 100, com maiores valores indicando regulação mais rígida)

Flexibilidade de contratar		Condições de emprego		Flexibilidade de demitir		Legislação sobre emprego ^a	
Países com regulação mais flexível							
China	17	Hong Kong (China)	22	Hong Kong (China)	1	Cingapura	20
Rep. Tcheca	17	Zimbabue	22	Cingapura	1	Estados Unidos	22
Namíbia	17	Dinamarca	22	Uruguai	3	Malásia	25
Nigéria	17	Malásia	22	Papua Nova Guiné	4	Dinamarca	25
Papua Nova Guiné	17	Cingapura	26	Estados Unidos	5	Papua Nova Guiné	26
Austrália	33	Estados Unidos	29	Japão	9	Hong Kong (China)	27
Canadá	33	África do Sul	36	Reino Unido	9	Zimbabue	27
Dinamarca	33	Suécia	39	Austrália	13	Reino Unido	28
Polónia	33	Noruega	39	Áustria	14	Áustria	30
Uganda	33	Kuwait	40	Malásia	15	Nova Zelândia	32
Países com regulação menos flexível							
Brasil	78	Brasil	89	Brasil	68	Paraguai	73
Tchad	78	Nicarágua	90	Panamá	68	Perú	73
Grécia	78	Mongólia	90	Perú	69	Moçambique	74
Guiné	78	Paraguai	90	Ucrânia	69	Venezuela	75
Tailândia	78	Turquia	91	México	70	Belarus	77
Venezuela	78	Polónia	92	Belarus	71	México	77
El Salvador	81	Hungria	92	Federação Russa	71	Angola	78
México	81	Ucrânia	93	Paraguai	71	Brasil	78
Panamá	81	Tchad	93	Portugal	73	Portugal	79
Twain (China)	81	Ruanda	94	Angola	74	Panamá	79
		Bolívia	95				

Fonte: Djankov e outros (2004). Total de 133 países. Pastore (2005a).

^a O índice de legislação sobre o emprego é obtido, para cada país, a partir da média simples do índice de flexibilidade para contratar, do índice de condições de emprego e do índice de flexibilidade para demitir.

Outra questão relevante é saber o grau de proteção que a legislação trabalhista confere ao trabalhador brasileiro que está empregado, ou seja, qual o nível de proteção social que recebe enquanto encontra-se com vínculo empregatício com uma empresa do setor formal. Ou seja, a legislação brasileira protege muito ou pouco o trabalhador enquanto ele esta vinculado a uma empresa? A resposta é: muito.

Botero e outros (2003) examinaram as leis trabalhistas de 85 países e construíram indicadores para medir o grau de proteção da regulamentação do trabalho, sob três óticas: (i) legislação do emprego; (ii) legislação das relações coletivas; e (iii) leis da seguridade social. O índice de legislação da proteção ao emprego se compunha de outros três indicadores, a saber: índice de contratos alternativos de emprego; índice das condições de emprego e índice de segurança no trabalho.

Finalmente, destaca-se que, cada índice, varia entre zero (nenhuma ou pouca segurança) e um (alta segurança): “recall that all variables are coded so higher values mean more protection/regulation”. (Botero e outros, 2003, página 16).

A Tabela 3.6 traz os resultados obtidos segundo esta desagregação, a seguir comentados.

Com relação ao índice de contratos alternativos de emprego, não existe um padrão atrelado ao grau de desenvolvimento do país. Entre aqueles com menor indicador de segurança temos tanto nações ricas (Áustria, Austrália e Suécia), como pobres (Peru, Paquistão), e mesmo em transição (República Tcheca). Já entre os países com maior índice de proteção parece ser dominante a presença de nações pobres, ou em desenvolvimento. Ainda neste tipo de indicador, aparecem os países latinos como os mais protetivos, sejam na Europa (Portugal e Espanha), ou na América (Venezuela, Brasil e Panamá). O valor do indicador para o Brasil (0,85) esteve bem próximo do máximo (0,87) encontrado para o Panamá, ambos muito acima da média mundial de proteção à existência de contratos alternativos que foi de 0,59.

No que diz respeito ao índice de condições de emprego, os países da África, e da Ásia, parecem ser os que menos protegem os trabalhadores, mas os Estados Unidos e os países mais desenvolvidos da Europa, também se encontram entre aqueles que possuem os menores índices de proteção neste indicador. No outro extremo, aparecem, predominantemente, países em transição do leste europeu, com os maiores sistemas de proteção ao emprego, sendo a Hungria (0,90) a que apresenta o maior índice. O Brasil (0,86) possui uma legislação que o coloca no rol dos países com maiores índices de proteção sobre as condições de emprego.

O terceiro sub-índice que compõe o índice de legislação de proteção ao emprego é o índice de segurança no trabalho. Dentre os países com menor nível de proteção há uma dispersão entre nações pobres (Zâmbia), ou ricas (Estados Unidos), da Escandinávia (Dinamarca), ou árabes (Marrocos) ou asiáticas (Cingapura), não havendo um padrão bem definido. Já entre os países que mais protegem a segurança no emprego predominam dois tipos de nações: os latino-americanos e os países em transição do leste europeu. O índice do Brasil (0,69) é praticamente o dobro da média mundial (0,36), e quase igual ao de Moçambique (0,71), o maior obtido para um país individual.

O somatório desses três índices resultou no índice de legislação de proteção ao emprego (LPE), que pode ser aferido na última coluna da tabela 3.6. Entre os países com menores índices de proteção ao emprego aparecem as nações desenvolvidas da Europa, e os Estados Unidos, com fortes esquemas de Seguridade Social, e amplos sistemas de negociações trabalhistas, ambos fundamentais na definição do sistema de proteção social aos trabalhadores.

Há, também, neste bloco, nações asiáticas, cujo baixo índice de proteção reflete mais um componente sócio-cultural do que propriamente um abandono do Estado, o que já não se pode dizer do Zimbábue que integra esta lista, onde o motivo é mesmo a total falta de proteção social ao indivíduo.

No outro extremo temos os países que mais protegem, de jure, por meio da legislação, o emprego de seus trabalhadores sendo o Brasil o grande campeão: enquanto a média mundial do índice é 1,58, o indicador para o país foi 2,40, o maior entre todos as nações investigadas.

Em resumo, a legislação brasileira não é responsável pela flexibilidade observada no mercado de trabalho brasileiro, mas confere um elevado nível de proteção para aqueles que estão empregados, ou seja, para aqueles trabalhadores que possuem contrato de trabalho, com carteira de trabalho assinada, no mercado formal de trabalho. Os insiders brasileiros estão muito bem protegido pela legislação trabalhista.

Para finalizar este capítulo podemos concluir que a legislação brasileira, com relação às relações individuais e coletivas de trabalho, não é responsável pela alta flexibilidade observada no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que dificulta a contratação do trabalhador. Por outro lado, representa altos custos não salariais para contratação do trabalhador, e, portanto, promovem um alto custo do trabalho, num ambiente de baixa produtividade, também provocado pelo excesso de regulamentação trabalhista. Por fim, a ela protege bastante o trabalhador, mas somente aquele que tem vínculo empregatício com a empresa do setor formal.

TABELA 3.6
ÍNDICE DE LPE SEGUNDO PAÍSES SELECIONADOS^a

Contratos alternativos de emprego		Condições de emprego		Segurança no trabalho		Índice de LPE	
[1]		[2]		[3]		[4]	
País	Índice	País	Índice	País	Índice	País	Índice
Dez países com menor índice de proteção							
Austria	0,22	Zimbabue	0,11	Zambia	0,00	Hong Kong	0,76
Austrália	0,22	Hong Kong	0,19	Hong Kong	0,01	Austria	0,80
Gana	0,22	Singapura	0,19	Uruguai	0,03	Singapura	0,86
Peru	0,23	Malásia	0,22	Nova Zelândia	0,04	Malásia	0,87
Paquistão	0,32	Reino Unido	0,26	Estados Unidos	0,08	Zimbabue	0,87
Rep. Tcheca	0,33	Dinamarca	0,27	Malásia	0,09	Austrália	0,91
Líbano	0,35	Estados Unidos	0,29	Singapura	0,11	Estados Unidos	0,93
Coréia	0,35	Suécia	0,30	Marrocos	0,11	Dinamarca	0,95
Suécia	0,37	África do Sul	0,33	Dinamarca	0,12	Reino Unido	1,02
Jordânia	0,39	Alemanha	0,35	Irlanda	0,12	Irlanda	1,04
Dez países com maior índice de proteção							
Tunísia	0,81	Lituânia	0,85	Colombia	0,62	Senegal	2,02
Indonésia	0,83	Espanha	0,85	Venezuela	0,64	Cazaquistão	2,06
Grécia	0,83	Senegal	0,86	Equador	0,67	Croácia	2,13
Croácia	0,83	Bolívia	0,87	Panamá	0,67	Espanha	2,18
Espanha	0,83	Eslovênia	0,87	Federação Rússia	0,68	Federação Rússia	2,21
Portugal	0,83	Kyrgyz Republic	0,87	Ucrânia	0,68	Moçambique	2,22
Venezuela	0,85	Bulgária	0,88	Peru	0,70	Ucrânia	2,24
Brasil	0,85	Croácia	0,88	Portugal	0,70	Venezuela	2,33
Taiwan	0,87	Polônia	0,89	México	0,71	Portugal	2,37
Panamá	0,87	Hungria	0,90	Moçambique	0,71	Panamá	2,38
Média Geral	0,59		0,63		0,36		1,58
Brasil	0,85		0,86		0,69		2,40

Fonte: Botero e outros (2003). Total de 85 países.

^a Para cada país o índice de Legislação de Proteção ao Emprego é a soma dos índices de contrato alternativo de emprego; índice de condições de emprego; e índice de segurança no trabalho.

3.6. Mudanças recentes na regulamentação do mercado de trabalho brasileiro

A década de 1990, que marca os anos finais do Século XX, traz consigo todo impacto da globalização dos mercados internacionais, e o Brasil, mesmo sendo uma nação com baixo coeficiente de abertura econômica, também recebeu o impacto desse movimento, cuja consequência final implicou em uma nova onda de modificações na legislação trabalhista, e, portanto, na regulamentação do mercado de trabalho.

A diferença, contudo, é que tendo ingressado numa economia com estabilidade de preços, decorrente do controle da inflação pelo plano Real, e tendo redefinido o papel do Estado mais voltado para fiscalização do trabalho e menos tutelar com relação ao mercado de trabalho, a legislação trabalhista mostrou uma “tendência flexibilizadora”, em direção a desregulamentar as relações de trabalho, bem como tentou promover as negociações coletivas para solucionar os conflitos, entre outras medidas na direção oposta ao espírito contido na CLT.

A partir do Plano Real teve início uma estratégia de desregulamentação do mercado de trabalho nacional, com a promulgação de alterações na legislação trabalhista, modificando itens pontuais, de forma gradual, que já estavam consagrados na CLT, e na Constituição de 1988, cuja perspectiva como reforma trabalhista foi pouco perceptível, mas realística em quatro direções (Cardoso Jr, 2001; Krein,; 2003; 2007):

- a) flexibilização das condições no uso da força de trabalho e das formas de contratação;
- b) modificações na regulação do tempo de trabalho;
- c) flexibilização das condições de remuneração da força de trabalho;
- d) modificações na forma de solução dos conflitos trabalhistas, com estímulo às negociações diretas entre as partes.

Numa visão de mudanças mais amplas, Chahad e Menezes-Filho (2002, página 11), alertando para as várias transições pela qual a economia brasileira passou, e ainda continua passando, desde o início dos anos 1990, e destacando seus impactos sobre o mercado de trabalho, coloca da seguinte forma a mudança do papel do Estado na busca da uma nova regulação das relações de trabalho:

“A quarta transição encontra-se ainda em estado embrionário, mas se refere diretamente ao mercado de trabalho: a busca continua do fim da tutela do Estado sobre as relações de emprego e, portanto, sobre o mercado de trabalho, em troca do predomínio e da prevalência das negociações coletivas envolvendo empresas e trabalhadores. A lentidão desta transição é explicada pelo meio século de vigência da CLT, cujo papel histórico não deve ser negado na construção de uma sociedade industrial, e que cristalizou usos e costumes difíceis de serem mudados, inclusive porque dependem de mudanças Constitucionais.”

Buscando adaptar o mercado aos novos tempos, desde meados da década de 1990, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, adotou uma firme estratégia de desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro, fazendo-o por meio de instrumentos de menor resistência política como Medidas Provisórias, Portarias, Decretos e Emendas Constitucionais. Para isto contou com o apoio de parte da sociedade civil, especialmente os empresários e o chamado e parte dos trabalhadores comprometidos com o chamado “sindicalismo de resultados”.

O quadro 3.3 sumaria as principais mudanças na regulamentação do mercado de trabalho brasileiro, tomando-se com referência o período relativo ao primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando o Plano Real praticamente se inicia¹⁹.

Em seu aspecto geral, o conjunto de alterações representa um avanço da flexibilização dentro de um quadro de reorganização econômica do país, com a redefinição do papel de Estado, no sentido de sua diminuição. Em termos de relações individuais e coletivas de trabalho, Krein (2007, pág. 63) assim coloca o conjunto de mudanças nas relações de trabalho ocorridas a partir dos anos 1990:

“Nesse sentido, a lógica da regulação implementada nos anos 90 constituíram numa reação contrária às transformações ocorridas nos anos 80. No âmbito das relações coletivas, os ataques à regulamentação começam pela defesa da livre negociação e da prevalência do negociado sobre o legislado. Ou seja, a possibilidade de que a negociação, de preferência de forma centralizada, possa suplantar a legislação social, ajustando as regras e normas da relação de emprego à realidade de cada empresa e às suas condições de concorrência de mercado. Em relação aos direitos sociais, adota-se a tática de postergar a regulamentação de vários artigos inscritos na CF/88 e a defesa de uma re-regulamentação que amplie a liberdade do empregador em determinar condições de uso e remuneração do trabalho na perspectiva de reduzir custos. Na concepção adotada, o objetivo é deixar o mercado encontrar o ponto de equilíbrio entre o preço do salário e o nível de emprego.”

Dentre as mudanças, houveram aquelas preocupadas com a flexibilidade numérica levando a estimular novas condições de uso da força de trabalho (novas formas de contratação) temos novas regras para terceirização, trabalho por tempo determinado, trabalho em tempo parcial, trabalho temporário, todas as mudanças voltadas para agilizar o uso da mão de obra. Em certo sentido podemos dizer que estas alterações refletiram uma preocupação com a flexibilidade numérica da força de trabalho.

Houve, também, alterações em direção ao aumento da flexibilidade do tempo de trabalho, com a criação do Banco de Horas que permitiu a organização da jornada de trabalho em termos anuais, de forma a minimizar seus efeitos cíclicos, ou então ampliação da jornada de trabalho no comércio com o trabalho aos domingos. No campo da flexibilização da remuneração, as mudanças foram muito amplas com o fim da política de indexação salarial promovida pelo Estado, e estímulo a negociação salarial entre as partes. Além disso, novas formas de remuneração do trabalhador com base nos lucros das empresas foram introduzidas, tornando a renda mais sensível ao ciclo econômico, permitindo com isto amortizar as flutuações da demanda sobre o nível de emprego.

No campo das negociações coletivas as mudanças também ocorreram em larga escala, e na direção de estimular novas formas de solução dos conflitos através da negociação direta. Do ponto de vista dos conflitos coletivos houve medidas legais de estímulo à mediação e arbitragem privada. Do ponto de vista dos direitos individuais foi introduzida a Comissão de Conciliação Prévia (CCP) que atribui às partes em conflito (trabalhadores e empregadores) a possibilidade de resolverem suas pendências individuais sem passar pela Justiça do Trabalho.

Existe muita controvérsia se este conjunto de medidas legais em direção à maior flexibilização são úteis para promover o emprego. Para uns as empresas brasileiras são resistentes à utilização de formas mais flexíveis de utilização da mão de obra. Uma razão seria que a contratação esta mais atrelada à dinâmica da economia que ao tipo de vínculo²⁰. O dinamismo da atividade econômica se concilia com qualquer tipo de vínculo. Outra razão é a ‘terceirização’ sem controle que possibilita grande facilidade de ajuste nos custos das empresas. Finalmente, há os que argumentam que o mercado de trabalho brasileiro já é altamente flexível, seja pelo lado da remuneração ou do

¹⁹ O leitor interessado em detalhes das reformas adotadas e outros aspectos relativos às políticas trabalhistas desse período deve consultar, entre outros, Cardoso Jr (2001), Krein (2003), Gomes (s.d.), Noronha (1999; 2000), Dedecca (2006) e Krein (2007).

²⁰ Sobre a intensidade de utilização de modalidades especiais de contato de trabalho pelas empresas brasileiras ver Chahad (2003).

emprego, onde já se observa uma rotatividade excessiva, alta taxa de desemprego aberto, elevado nível de informalidade, grande número de estágios de experimentação, muito trabalho em tempo parcial etc., que garantem a flexibilidade, não sendo preciso a intervenção da lei. Para outros, porém, existe um grande paradoxo: o mercado de trabalho pode ser flexível, mas a legislação trabalhista é excessivamente rígida, uma vez que não se pode negociar a maioria dos direitos individuais. Como consequência, a flexibilidade do mercado de trabalho, quando realizada na contratação informal, não garante nenhuma proteção social ao trabalhador. Além disso, parece forte o argumento de que as despesas de contratação não dependem da lei porque o desemprego e a informalidade tornam o mercado de trabalho bastante flexível. Por mais abundante que seja a mão de obra, e por mais que se pratique a rotatividade do trabalho, as empresas modernas não podem sobreviver da substituição permanente de sua força de trabalho.

De qualquer forma, a adoção de normas legais visando aumentar a flexibilização do mercado de trabalho, pode ter contribuído para melhorar o ambiente institucional no que diz respeito às relações de trabalho e desempenhado um papel positivo na absorção de mão de obra. Isto é tão mais relevante quando se sabe que o crescimento econômico do país tem ficado aquém de seu potencial produtivo, o que tem contribuído pouco para a geração de mais e bons empregos.

QUADRO 3.3

PRINCIPAIS INICIATIVAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO INDIVIDUAIS E COLETIVAS APÓS O PLANO REAL (1994-2004)

Tema	Iniciativas
Terceirização (Enunciado 331/2000 do TST) Contrato de Experiência	<p>Flexibilização da alocação do trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disciplinou a contratação de terceiros por empresa interposta da relação de emprego. • Tem a duração máxima de 90 dias. O empregador não precisa dar aviso prévio e pagar a indenização de 40% sobre o depósito do FGTS, assim como as estabilidades provisórias limitam-se ao período de vigência do contrato de experiência.
Contrato de Safra (Lei 5.889/73)	<ul style="list-style-type: none"> • A sua duração está vinculada à sazonalidade da atividade agrícola. Do ponto de vista dos direitos. Como contrato por prazo determinado não há necessidade do aviso prévio e nem garantia das estabilidades provisórias para além da vigência do contrato (maternidade e doença ou acidente) • Permite a intermediação da mão-de-obra aprendiz.
Contrato de Aprendizagem (Lei 10097/2000) Trabalho estágio (MP 2164/99) (Lei 6.494/77) Trabalho por tempo determinado (Lei 9.601/98)	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia as hipóteses de utilização do estágio, desvinculada da formação acadêmica e profissionalizante. • A essência está em desvincular o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados; • Muda os critérios de rescisão e reduz as contribuições sociais; • Cria o banco de horas.
Denúncia da Convenção 158 da OIT (Decreto 2100/96)	<ul style="list-style-type: none"> • Ela é ratificada e - 10 meses depois - denunciada pelo governo brasileiro; • Elimina mecanismos de inibição da demissão imotivada; • Reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa.

(continúa)

QUADRO 3.3 (continuação)

Tema	Iniciativas
Cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (Lei 8.949/94)	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilita que trabalhadores se organizem em cooperativas de prestação de serviços e executem o trabalho dentro de uma empresa, sem caracterização de vínculo empregatício e, portanto, sem os direitos trabalhistas assegurados na legislação e na Convenção Coletiva.
Trabalho em tempo parcial (MP 1709/98)	<ul style="list-style-type: none"> • Jornada de até 25 horas semanais; • O salário e os demais direitos trabalhistas serão em conformidade com a duração da jornada trabalhada; • Não prevê a participação do sindicato na negociação.
Suspensão do Contrato de trabalho (MP 1726/98)	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensão do contrato de trabalho, por um período de 2 a 5 meses, vinculada a um processo de qualificação profissional, desde que negociada entre as partes; • O trabalhador, caso seja demitido após o término da suspensão, tem o direito de receber as verbas rescisórias e uma multa de um salário.
Trabalho temporário (Portaria 2, 29/06/96)	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia a possibilidade de utilização da lei (6.019/74) de contrato temporário, generalizando a possibilidade de utilização do contrato de trabalho precário.
Setor público: demissão (Lei nº 9.801/99 e lei complementar nº 96/99)	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina os limites das despesas com pessoal e estabelece o prazo de dois anos para as demissões por excesso de pessoal; • Regulamenta a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal.
Dispensa sem justa causa	<ul style="list-style-type: none"> • Denúncia da Convenção nº 158 da OIT que define normas para desligamento do trabalhador da empresa.
Trabalho jovem (Decreto 5.199/2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego do Trabalhador.
Banco de Horas (Lei 9.061/1998 e MP 1709/98)	<p>Flexibilização do tempo de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilita que a jornada seja organizada anualmente conforme as flutuações da produção ou serviço (anualização da jornada); • Amplia para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, através de acordo ou convenção coletiva.
Liberação do Trabalho aos domingos (MP 1.878 - 64/99)	<ul style="list-style-type: none"> • Autoriza, a partir de 9 de novembro de 1997, o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem a previsão de passar por negociação coletiva.
Horas Trabalhadas (MP 2.164 - 39/2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina a compensação anual das horas normalmente trabalhadas.
PLR - Participação nos Lucros e Resultados (MP 1029/94), Lei (nº 10.101) a partir de 19/12/2000, que reproduz a MP 1982-77/2000).	<p>Flexibilização da remuneração</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viabiliza o direito de os trabalhadores participarem dos lucros e resultados da empresa, através da negociação; • Determina que o valor da remuneração, em PLR, não incide sobre os encargos trabalhistas e não é incorporado ao salário; • Introduz a possibilidade de mediação e arbitragem pública ou privada; • Define uma periodicidade mínima de 06 meses na distribuição de benefícios de PLR; • Focaliza a negociação na empresa; • Abre a possibilidade da remuneração variável; • Retira o foco da mobilização por salário real/produzividade; • Introduz os temas da agenda da empresa na negociação; • É uma alternativa ao fim da política salarial, ao possibilitar algum ganho de remuneração sem reajuste nos salários.

(continúa)

QUADRO 3.3 (conclusão)

Tema	Iniciativas
Política Salarial (Plano Real) (MP 1053/94)	<ul style="list-style-type: none"> • Elimina a política de reajuste salarial através do Estado; • Proíbe as cláusulas de reajuste automático de salários; • Procura induzir a "livre negociação", mas com controle para não haver reajuste real nem nas negociações e nem no Judiciário.
Salário Mínimo (MP 1906/97)	<ul style="list-style-type: none"> • Acaba com o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo. O seu valor será definido pelo Poder Executivo, sob a apreciação do Congresso Nacional; • Estímulo aos pisos salariais regionais (1999). <p>Formas de solução dos conflitos: incentivo à solução direta</p>
Ultratividade dos acordos e convenções (MP 1.620/98)	<ul style="list-style-type: none"> • Tenta derrubar a Lei 8.534/92, que previa a validade dos acordos e convenções coletivas até que eles não fossem renegociados entre sindicatos de trabalhadores e empresários. A MP está sob juízo.
Prescrição trabalhista (EC. 28/95)	<ul style="list-style-type: none"> • Diminui o prazo para o trabalhador rural poder entrar na Justiça do Trabalho com a finalidade de reclamar os seus direitos.
Limitação da ação sindical no setor Público (Dec. 2066/96)	<ul style="list-style-type: none"> • Limita o número de dirigentes sindicais no setor público; • Estabelece punições para servidores grevistas.
Comissões de conciliação prévia - CCP (Lei nº 8.959/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilita a criação de comissões de conciliação nas categorias pro-fissionais e/ou nas empresas com mais de 50 empregados; • Funciona como a primeira instância dos dissídios individuais; • Funciona de forma paritária, mas sem estabilidade para seus membros.
Rito Sumaríssimo (Lei 9.957/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Os dissídios individuais cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo vigente na data do ajuizamento da reclamação ficam submetidos ao procedimento sumaríssimo.
Fiscalização do MTb (Portaria 865/95)	<ul style="list-style-type: none"> • Impede a autuação quando há conflito entre a legislação e o acordo/convenção coletiva; • Permite que os acordos e convenções reduzam direitos acertados anteriormente.

Fonte: Elaboração do autor com base na literatura jurídica consultada.

3.7. Tópicos especiais sobre regulamentação do mercado de trabalho no Brasil

3.7.1. A fiscalização do trabalho

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina no inciso XXIV do artigo 21 que compete à Federação “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”. Essa inspeção é, assim, privativa dos agentes federais, a menos que haja convênios entre o Governo Federal e uma determinada unidade da Federação para que isso possa ocorrer. A responsabilidade da fiscalização é do Ministério do Trabalho e Emprego, sob a coordenação da Secretaria de Inspeção do Trabalho²¹.

A organização interna dos agentes da fiscalização do trabalho compreende: (1) auditores-fiscais do trabalho, nas seguintes áreas de especialização—(a) legislação do trabalho; (b) segurança do

²¹ A fiscalização do trabalho no Brasil já se encontrava alinhada aos padrões internacionais, pois o Decreto Legislativo no. 24/56 havia aprovado a adesão à Convenção no. 81 da OIT sobre inspeção do trabalho.

trabalho; (c) saúde no trabalho; e (2) agentes de higiene e segurança do trabalho, em funções auxiliares de inspeção do trabalho. Eles são responsáveis tanto pela verificação de todas as normas de proteção ao trabalhador, ou então executam apenas tarefas específicas e determinadas.

O inspetor ou fiscal do trabalho deve identificar-se, mas tem livre acesso às dependências da empresa. As entidades sindicais não podem acompanhar a atividade de fiscalização, mas o representante dos trabalhadores pode acompanhar a fiscalização das normas sobre segurança e medicina do trabalho.

Existe muita controvérsia no Brasil se a fiscalização do trabalho realizada pelos agentes do Ministério do Trabalho e Emprego pode ser extensiva às convenções e acordos coletivos. Para uns, que são contrários a este tipo de intervenção, acordos e convenções são negócios privados, realizado entre as partes, não cabendo, portanto, qualquer interferência do Estado. Para outros, que demandam a necessidade de fiscalização, argumentam que os acordos e convenções têm disposições sobre condições de trabalho, segurança e proteção aos trabalhadores, podendo, portanto, por força de lei, ser objeto de fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Além da fiscalização tradicional, o Brasil conta, também, com uma outra instância que é o Ministério Público do Trabalho (MPT). Trata-se de um ramo especializado do Ministério Público (Public Prosecution) estruturado pelo artigo 127 da Constituição Federal de 1988, e instituído para a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Este órgão atua de forma permanente, autônoma e independente, não se subordinando a qualquer outro poder ou Instituição do Estado. Ademais, tem funções até mesmo nas negociações entre as partes podendo atuar como árbitro ou mediador na solução dos conflitos coletivos de trabalho.

A esfera de atuação do MPT concentra-se em aspectos que, regra geral, envolve um conjunto de trabalhadores, enquanto a fiscalização do MTE é mais focalizada nas empresas, através de intervenção direta. Os procuradores do MPT têm a liberdade de tomar iniciativas de investigação para apurar denúncias, e de encaminhamento judicial, de qualquer questão em que esteja havendo o descumprimento da legislação trabalhista afetando um conjunto de trabalhadores. A ação do MPT pode ocorrer a partir de notícias nos meios de comunicações, ou por solicitação da Justiça do Trabalho (Labor Courts), ou por iniciativa própria ou por processo decorrente de ação individual.

O MPT tem sido muito atuante, e não raramente tem extravasado para além de suas funções. De qualquer forma, ele tem se voltado para a fiscalização e a solução de problemas de dimensão nacional, em especial, a erradicação do trabalho infantil, o combate ao trabalho escravo e forçado, a eliminação das diversas formas de discriminação, a disciplina do trabalho terceirizado, a garantia dos direitos fundamentais no trabalho, a inserção dos portadores de deficiência física e dos incapacitados em geral, e a observância das normas de saúde, segurança e medicina do trabalho. Outra característica distintiva da atuação MPT em relação à fiscalização tradicional é sua maior articulação com outros segmentos da sociedade, como as instâncias judiciárias locais, as ONGs, as comunidades locais, e as organizações sindicais.

Em síntese, a fiscalização do trabalho no Brasil é atividade típica, por excelência, do MTE, por princípio constitucional. Mas a própria Constituição criou um órgão paralelo, de natureza consultiva e caráter administrativo, o MPT, com o mesmo objetivo de inspeção do trabalho, criando um modelo bastante peculiar de fiscalização do trabalho, quando se observam os padrões internacionais. O quadro 3.4 traça um paralelo entre a competência do MTE e o MPT com relação às atividades relativas à inspeção do trabalho na esfera de cada um deles.

QUADRO 3.4
BRASIL: FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO - COMPETÊNCIAS DO MTE E DO MPT

Atividades	Ministério do Trabalho (MTE)	Ministério Público do Trabalho (MPT)
Âmbito da atuação	Relação de emprego	Relação de trabalho
Poderes	Livre acesso Investigação Notificação	Livre acesso Investigação Notificação Negociação
Formas de atuação	Fiscalização direta Fiscalização indireta Denúncias	Geralmente através de denúncia propositura de ações: Inquérito Civil Público e Ações Anulatórias
Competência	Fiscalizar Orientar Autuar	Fiscalizar, orientar, propor TAC (Termo de Ajuste de Conduta), interpor ação judicial nos casos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.
Princípios norteadores	Princípios da Administração Pública em geral	Princípios da Administração Pública em geral

Fonte: Renzo (2007), página 312.

3.7.2. Regulação do trabalho no setor público federal

Os principais regimes de emprego que caracterizam as relações de trabalho no setor público federal brasileiro encontram-se sumariados no quadro 3.5 que se segue. Sob uma ótica jurídica superior, as relações de trabalho no setor público estão definidas na Constituição Federal de 1988, Capítulo VII, artigos 37 a 43, que trata da Administração Pública, e no artigo 173, parágrafo 1º, inciso II, que versa o estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Dentro da divisão tradicional da Administração Pública temos duas ramificações: (a) Órgãos da administração indireta representada pelas empresas do setor público, as sociedades de economia mista (e suas subsidiárias), responsáveis pela exploração de bens e serviços da atividade econômica; e (b) Órgãos da administração direta integrado pelas organizações do Estado que exercem funções administrativas inerentes aos seus fins, abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelas Autarquias e Fundações.

No Direito do Trabalho brasileiro os trabalhadores que se vinculam aos órgãos da administração indireta possuem uma relação de natureza privada, aplicando-se a mesma legislação do trabalhador do setor privado e formalizado pela existência de um contrato individual de trabalho, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Por se tratar, contudo, de emprego no setor público, a admissão do trabalhador nos serviços da empresa depende de concurso público (CF/88, artigo 37, inciso II). Isto introduz uma diferença importante com a contratação do trabalhador no setor privado, pois torna mais difícil a dispensa do empregado no setor público.

Com relação aos trabalhadores da administração direta temos duas possibilidades de contratação do trabalhador:

- i. regime estatutário;
- ii. regime celetista.

No primeiro caso temos o servidor público estatutário, que necessita de concurso público para ocupar um cargo público numa das esferas de poder. A Lei 8.112/1990 impõe um Estatuto do Servidor que regula as relações de trabalho desses empregados. Assim, os servidores públicos estatutários submetem-se a um Estatuto, estabelecido pela lei, o qual varia para cada unidade da Federação, quando o servidor não é federal. Um novo servidor, ao ser investido no cargo, ingressa numa situação

jurídica plenamente delineada, não podendo modificá-la, mesmo com a anuência da Administração Pública, pois o Estatuto é lei.

O trabalhador no setor público sob o regime estatutário tem assegurado, pela Constituição Federal, além dos direitos próprios dos servidores públicos, outros direitos previstos para os trabalhadores do setor privado. Entre estes, temos: direito à livre associação sindical, direito de greve definido por lei específica, contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público; e irredutibilidade do salário, salvo negociação coletiva.

No segundo caso (regime celetista) encontra-se o chamado empregado público (funcionário público), que ocupa um emprego público cujo acesso é realizado por meio de concurso público, mas estão sujeitos às regras trabalhistas determinadas pela CLT, conforme determina a Lei 9.962/2000. Os empregados públicos, além do concurso público, submetem-se a todos os demais preceitos constitucionais referentes à investidura no cargo (ou função), acumulação de cargos, remuneração, bem como as garantias e obrigações previstas na Constituição Federal. Entretanto, são contratados pelo regime tradicional da legislação trabalhista, em especial a CLT, com as alterações lógicas decorrentes do Direito Administrativo. Nesse sentido, o empregado público celetista subordina-se a dois sistemas integrados e dependentes: a Administração Pública e o sistema funcional trabalhista da CLT.

Existe ainda a categoria do servidor público temporário que são contratados sem a necessidade de concurso público para exercerem funções temporárias, em decorrência de alguma necessidade imperiosa do governo federal. Esta contratação tem caráter transitório e temporário, por prazo determinado, sendo vedada a posterior admissão do trabalhador para o exercício de cargo efetivo no setor público.

QUADRO 3.5
BRASIL: RELAÇÕES DE TRABALHO E REGIME DE EMPREGO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Esfera da Administração Pública				Tipo de vinculação	Descrição do cargo	Legislação aplicável
Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista				Privado: contrato individual de trabalho	Empregado público regido por regras do setor privado	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - DL 5.452/1943
Administração Fundações	Direta,	Autarquias	e	Servidor Público Estatutário	Ocupante de cargo público provido por concurso público (CF/88, artigo 37, II)	Estatuto do Servidor Público Lei 8.112/1990 EC n.19/1998
Administração Fundações	Direta,	Autarquias	e	Empregado público	Ocupante de emprego público provido por concurso público (funcionário público) (CF/88, artigo 37, II)	CLT - DL 5.452/1943 Lei 9.962/2000
Administração Fundações	Direta,	Autarquias	e	Servidor temporário	Exerce função pública, sem vinculação com cargo público ou emprego público, contratado por tempo determinado para atender à necessidade de excepcional interesse público (não é necesario concurso público) (CF/88, artigo 37, IX)	CLT - DL 5.452/1943 Lei 8.112/1990

Capítulo 4.

A Seguridade Social brasileira²²

Abordam-se, neste capítulo, os principais aspectos referentes ao sistema de Seguridade Social brasileira, revelando suas linhas principais, sua organização e estrutura básica, algumas das principais estatísticas, mostrando sua evolução, alguns elementos que a relacionam ao mercado de trabalho, assim como seu impacto sobre a pobreza. Examinam-se, também, as mudanças recentes na principal área da Seguridade Social brasileira, a Previdência Social, e suas possíveis conseqüências sobre a proteção social da força de trabalho brasileira.

4.1. A Presença dos Elementos do Modelo *Flexicurity* na Seguridade Social Brasileira

Sem que se adentre para qualquer análise de mérito, abrangência ou de comparação entre modelos de bem estar social, é possível identificar que alguns dos elementos do modelo de dinamarquês estão presentes no desenho da Seguridade Social brasileira. As três grandes áreas que compõem a Seguridade (Saúde, Previdência e Assistência Social) já representam áreas que se complementam na proteção social aos trabalhadores.

No caso da Previdência Social (pension system), o artigo 201, da CF/88, estabelece que ela deve atender, nos termos da lei, a:

- I. cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os de acidentes de trabalho, velhice e reclusão;
- II. ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- III. proteção da maternidade, especialmente à gestante;
- IV. proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- V. pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

²² Este capítulo tratará, basicamente, da Previdência Social, a área mais importante da Seguridade Social brasileira, bem como do acesso da população e de trabalhador brasileiro ao sistema de Saúde. Os aspectos básicos relativos à proteção social decorrente do desemprego involuntário serão abordados no capítulo 5.

A Assistência Social deve ser prestada a quem dele precisa, independente de contribuição, e o artigo 202 da Constituição Federal, estabelece que seu objetivo é:

- I. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. a promoção da integração ao mercado de trabalho
- IV. a habilitação e reabilitação das pessoas portadora de deficiência e a promoção de sua reintegração à vida comunitária;
- V. a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Além disso, no capítulo constitucional da Seguridade Social, artigo 204, referente à Assistência Social, bem como no artigo 198, referente às ações dos serviços públicos de Saúde, são contemplados dois princípios presentes no sucesso do modelo de Flexicurity, os quais sejam da descentralização das decisões político-administrativas, bem como da participação da população, por meio de organizações representativas, tanto na formulação, como no controle das ações de parte da Seguridade Social brasileira.

4.2. A Previdência Social (Pension System)

A Previdência Social é o principal ramo da Seguridade Social brasileira, tendo por objetivo assegurar a seus beneficiários os meios indispensáveis de sua manutenção por motivo de idade avançada, incapacidade ao trabalho, tempo de serviço, encargos familiares, prisão, morte dos que dependem economicamente, e desemprego involuntário. Seu funcionamento atual esta definida pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 201 e 202, e os dispositivos que consolidam sua organização são determinados pela Lei no. 8.212/1991, que estabelece o Plano de Custeio, e pela Lei no. 8.213/1991, que determina o Plano de Benefícios (ambas as Leis regulamentadas pelo Decreto no. 3.048/1999).

Existe um conjunto legal predefinido de riscos sociais que devem ser cobertos pela Previdência, quais sejam por doenças, invalidez, maternidade, velhice, morte e acidente ou doenças decorrentes do exercício do trabalho. Os benefícios devem ser pagos aos segurados e aos seus dependentes. O sistema previdenciário brasileiro é regido pelo princípio Bismarckiano de vinculação estrita entre a contribuição e o benefício, ou seja, somente quem contribui para o sistema tem acesso aos benefícios que ela oferece.

A figura 4.1 contém, em termos estilizados, a organização da Previdência Social no Brasil, em termos dos regimes que a compõem, mencionando algumas de suas principais características. Esta figura revela que existem três grandes regimes previdenciários para atender a população brasileira: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime Complementar de Previdência (RCP).

FIGURA 4.1
ESTRUTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO



Fonte: Informe de Previdência Social, Volume 16, n. 08, agosto de 2004.

4.2.1. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

O RGPS representa o pilar central do sistema de bem estar social brasileiro, sendo destinado aos trabalhadores do setor privado, funcionando no sistema de repartição simples. Sua administração é pública, sendo o órgão gestor o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Pelas regras atuais um trabalhador brasileiro do setor formal pode se aposentar aos 65 anos e as mulheres aos 60 anos, nas zonas urbanas, e aos 60 anos os homens e 55 anos as mulheres, nas regiões agrícolas. Existe a alternativa de se aposentar pelo tempo de serviço, quando o homem contribuiu para a previdência por 35 anos e a mulher por 30 anos.

O RGPS protege a maior parte dos trabalhadores do país, cobrindo os assalariados urbanos e rurais, os trabalhadores autônomos, os empregados domésticos e empregados do setor público contratados sobre o regime da CLT. A tabela 4.1 mostra o RGPS em grandes números, para o ano de 2006. Este regime da Previdência Social paga, anualmente, cerca de 24 milhões de benefícios, em sua maioria nas zonas urbanas do país (58,6%), e de natureza previdenciária (85,0%), sendo que, dentro destas, a principal modalidade são as aposentadorias (64,7%). O número de contribuintes é de cerca de 33 milhões, sendo em sua grande maioria empregados do setor formal (79,1%).

TABELA 4.1
BRASIL: GRANDES NÚMEROS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)
(2006)

	N	%
Arrecadação líquida (US\$ milhões)	57 991	
% do PIB		5,3
Gastos em benefícios (US\$ milhões)	77 740	
% do PIB		7,1
<i>Déficit</i> (% do PIB)		1,8
Valor médio mensal do benefício (US\$)	253	
Benefícios pagos - Modalidades (em 1.000 hab.)		
Previdenciários	20 375	85,0
Acidentários	736	3,1
Assistenciais	2 850	11,9
	23 961	
Benefícios pagos - Regiões (2005) (em 1.000 hab.)		
Urbana	14 030	58,6
Rural	7 130	29,8
Assistencial	2 790	11,7
	23 950	
Categorias de contribuintes (em 1.000 hab.)		
Empregados	26 576	79,1
Contribuinte individual	5 145	15,3
Trabalhador doméstico	1 396	4,2
Outros	487	1,5
	33 604	

Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social, Volume 12, n. 09, setembro de 2007.

Informe de Previdência Social, Volume 19, n. 07, julho de 2007.

Informe de Previdência Social, Volume 18, n. 01, janeiro de 2006.

O perfil destes contribuintes pode ser observado na tabela 4.2, notando-se, contudo, que o número de contribuintes vem caindo com relação ao total de ocupados no mercado de trabalho. Esta tabela mostra, também, que a contribuição esta fortemente correlacionada à posição na ocupação, pois os trabalhadores com carteira de trabalho assinada pelo empregador devem, por lei, contribuir necessariamente para a Previdência Social. Verifica-se ainda que existe uma correlação positiva entre a contribuição e o nível de escolaridade do trabalhador. Além disso, observa-se que a diferença se ampliou ao longo do tempo, uma vez que o grau de contribuição diminuiu muito mais para os pouco educados.

TABELA 4.2
BRASIL: PERFIL DOS TRABALHADORES QUE CONTRIBUEM PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL (ANOS SELECIONADOS)
(Porcentagem empregados sobre emprego total)

Discriminação	1992	2004
Total	60,5	51,6
Por posição na ocupação		
Assalariado com carteira assinada	100,0	100,0
Trabalhador sem carteira	8,4	10,2
Empregador	73,4	58,4
Conta própria	26,9	14,5
Por nível de escolaridade (anos de estudo)		
0 a 3 anos	40,9	26,6
de 4 a 7 anos	56,1	40,5
de 8 a 10 anos	66,4	55,4
com 11 anos ou mais	80,5	72,6
Por idade		
18 a 24 anos	52,2	45,7
de 25 a 29 anos	62,4	55,1
de 30 a 39 anos	64,8	55,4
de 40 a 49 anos	64,6	54,8
com 50anos ou mais	55,5	44,7
Por gênero		
Homens	63,1	51,8
Mulheres	56,3	51,4
Por ramo de atividade econômica		
Indústria	80,2	68,8
Serviços	58,6	54,8
Comércio	56,8	50,8
Por faixa de rendimento do trabalho (SM)		
até 1 SM	17,5	4,3
1 SM	66,8	55,7
de 1 a 2 SMs	63,9	60,2
2 SMs	77,9	72,8
entre 2 e 3 SMs	74,9	72,9
3 SMs	84,5	77,0
mais de 3 SMs	83,0	74,8

Fonte: Dados originais da Pnad. Citado em Camargo e Reis (2007, página 269).

Pode-se notar, também, que os jovens e os idosos contribuem menos para a Previdência Social brasileira, mas praticamente não existe diferença entre homens e mulheres trabalhadoras com relação à contribuição para a Previdência. Os trabalhadores do ramo industrial tendem a contribuir mais do que os trabalhadores do terciário, assim como a taxa de contribuição tende a se elevar com o nível de rendimentos do indivíduo.

Outro aspecto a ser notado é que, de acordo com as estatísticas da Previdência Social (Panorama da Previdência Social Brasileira, 2004), 42,3% da população ocupada no setor privado do mercado de trabalho brasileiro é segurada pelo RGPS. Estes números indicam uma grande dimensão da Previdência Social brasileira, cuja arrecadação representa 5,3% do PIB, e os gastos com benefícios atingem 7,1% do PIB, tendo originado, em 2006, um déficit, equivalente a 1,8% do PIB brasileiro.

Um dos principais impactos sociais do RGPS é sobre a redução da pobreza brasileira. Estudos realizados ao final dos anos 1990 indicavam que 34,0% da população do país viviam abaixo da linha de

pobreza. Se não fosse a ação da proteção social fornecida pela Previdência, esta cifra seria de 45,3% indicando que o RGPS é responsável pela redução se 11,3 pontos percentuais dos níveis de pobreza no Brasil²³.

4.2.2. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

Este regime é voltado para atender os funcionários e servidores públicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sendo administrado pelos respectivos governos, e pelo governo federal, no caso dos militares federais. Ele é obrigatório para todo trabalhador do setor público. A aposentadoria é compulsória aos 70 anos para os homens e mulheres, sendo possível, entretanto, aposentar após ter contribuído para o RPPS por 35 anos (homens), ou 30 anos (mulheres).

Neste regime o trabalhador do serviço público recebe sua aposentadoria diretamente do Estado, com recursos provenientes das receitas do governo. Assim sendo, o aposentado continua sendo um servidor *strictu sensu*, alterando apenas sua condição de ativo para inativo. Ao se aposentar o servidor recebe um benefício igual ao último salário que lhe era pago no serviço público.

A tabela 4.3 revela a distribuição dos segurados entre esferas de governo e modalidades de segurado. Em 2004 os regimes próprios ofereciam proteção previdenciária para cerca de 7,8 milhões de funcionários públicos, sendo a maioria de trabalhadores ativos (63,1%), e concentrados na esfera estadual (53,6%).

TABELA 4.3
BRASIL: SERVIDORES E SEGURADOS DO RPPS; 2004

Esfera de Governo	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total	%
União	905 845	545 551	419 562	1 870 958	24,2
Estados	2 626 076	973 683	550 558	4 150 317	53,6
Municípios	1 355 490	269 118	98 275	1 722 883	22,2
Total	4 887 411	1 788 352	1 068 395	7 744 158	100,0
%	63,1	23,1	13,8	100,0	

Fonte: Informe de Previdência Social, Volume 16, n. 08, agosto de 2004.

Nota-se, contudo, que o percentual de trabalhadores inativos custeados com recursos públicos é relativamente alto (23,1%), sendo maior ainda no setor público federal (29,2%). Isto ocorre devido às facilidades de se aposentar no setor público brasileiro, até as reformas ocorridas em 1998/1999 e 2003, onde imperava o princípio da retirada da força de trabalho pelo tempo de serviço, e não pela idade do trabalhador. Com isso, era possível um trabalhador se aposentar com uma idade ainda adulta (*prime age*), no auge de seu ciclo de vida produtiva, regra geral, retornando ao mercado de trabalho na iniciativa privada, ou mesmo em outro ramo do setor público.

4.2.3. O Regime de Previdência Complementar

A Previdência Complementar integra o sistema de Seguridade Social, e se constitui em outro importante instrumento de proteção à força de trabalho brasileiro. Existe o regime complementar público (artigo 40 da CF/88), e o regime complementar privado (artigo 202 da CF/88), sendo este de filiação facultativa. Ambos se destinam a complementar os valores dos benefícios pagos pelo regime próprio e pelo regime geral de Previdência Social.

A Previdência Complementar é, dentre os três regimes previdenciários brasileiros, o único ramo que tem caráter contributivo e obedece a critérios de capitalização, com base na constituição de reservas, acessível aos empregados das empresas, aos servidores públicos em geral, e aos associados,

²³ Ver Panorama da Previdência Social Brasileira, Ministério da Previdência Social-MPS, Brasília, DF, Março, 2004, página 24.

ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. O controle e fiscalização desse regime compete ao Ministério da Previdência Social, no caso dos fundos de pensão fechados, e ao Ministério da Fazenda, no caso dos fundos de pensão abertos.

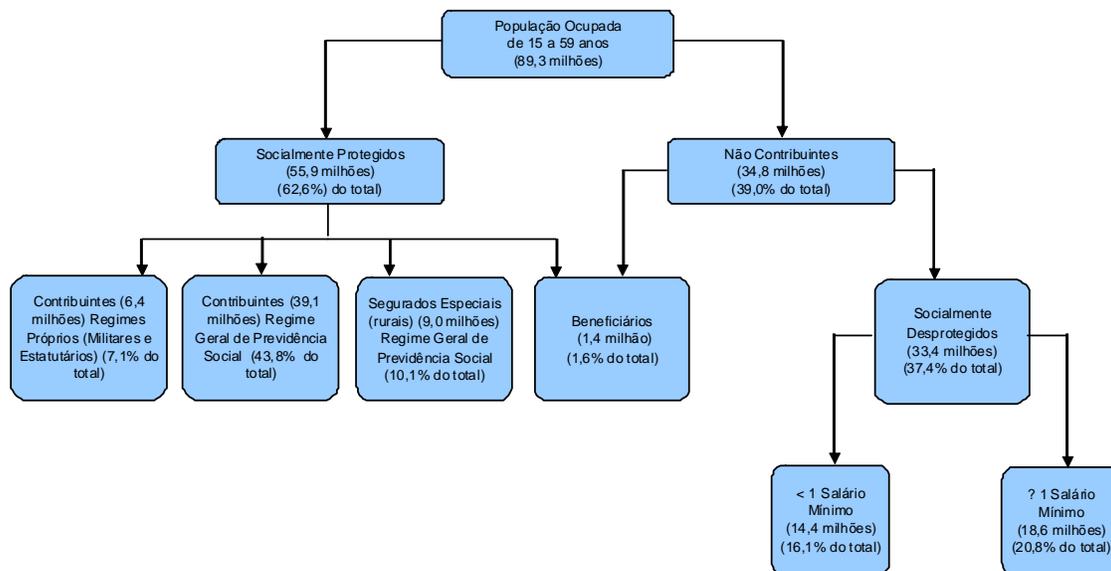
De acordo com as estatísticas oficiais, em 2004, os fundos de pensão, como são conhecidas as entidades integrantes do Regime de Previdência Complementar fechada protegiam, entre segurados e seus dependentes, cerca de 6,5 milhões de brasileiros. Isto representava o pagamento de benefícios a aproximadamente 600 mil pessoas, com um valor médio de aposentadoria de US\$ 1.367,47. Comparando esse resultado com o valor do benefício médio mensal pago pelo RGPS, de aproximadamente U\$ 253, mostrado na tabela 4.1, pode-se observar, pela diferença de valores, que o regime complementar tem grande potencial para contribuir, no caso brasileiro, para manter, ou melhorar, o padrão de vida do trabalhador, quando este passa para a inatividade.

4.3. O Papel da Previdência na Proteção Social no Brasil²⁴

De acordo com a metodologia do Ministério da Previdência Social considera-se, para avaliar a proteção social no Brasil, o total da população ocupada, entre 16 e 59 anos de idade, captada em painel domiciliar.

De acordo com as informações da PNAD, descritas na figura 4.2, em 2006, esse contingente era de 89,3 milhões de pessoas. Desse total 62,6% são considerados socialmente protegidos, pois contribuíam para o RPPS (militar e estatutário), para o RGPS, seguros especiais, ou eram beneficiários sem serem contribuintes. De cada 100 trabalhadores 62 indivíduos eram socialmente protegidos pela Previdência Social, em 2006. Dentre os socialmente protegidos, os contribuintes do RGPS estão em maior proporção (43,8%), sendo o grupo dos não contribuintes que recebem benefícios o de menor participação (1,6%).

FIGURA 4.2
BRASIL: A DIMENSÃO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA
(ENTRE 16 E 59 ANOS); (2006)



Fonte: Atualização do autor com base na Pnad e no Informe de Previdência Social, Vol. 18, número 03, março de 2006.

²⁴ Esta seção utiliza os valores absolutos de pessoal ocupado divulgados pela PNAD para 2006, mas os parâmetros, e os percentuais, são aqueles que foram divulgados pela Revista Informe de Previdência Social, volume 18, número 03, Março de 2006. A razão para este procedimento é que o cálculo de percentual foi realizado pela SPS/MPS, contendo tecnicidades fora do alcance do usuário comum da mencionada revista. De qualquer forma, estas percentagens não devem se alterar drasticamente de um ano para outro, e nem o ano de 2004 seria tão desatualizado para revelar a atual dimensão da proteção social brasileira.

Os socialmente desprotegidos eram, em 2006, cerca de 33,4 milhões de ocupados, representando 37,4% da população ocupada. Eles representam os indivíduos que não contribuem para a Previdência Social, não recebem benefícios previdenciários e não se enquadram na categoria de beneficiários especiais (trabalhadores rurais com normas e regras diferenciadas de contribuição e com elegibilidade para o recebimento de benefícios).

Uma vez que, pela Constituição Federal brasileira, nenhum benefício previdenciário pode ser inferior a um salário mínimo, cerca de 14,4 milhões dos socialmente desprotegidos são considerados sem qualquer capacidade produtiva, e tendem a ser potenciais beneficiários das políticas de Assistência Social. Os demais 18,6 milhões de ocupados, entretanto, possuem capacidade contributiva, com renda igual ou maior a um salário mínimo, podendo vir a ser incorporado ao RGPS.

A tabela 4.4 mostra que a proteção aos idosos acima de 60 anos atinge 81,2% dos residentes brasileiros. Nota-se, contudo, que a população feminina não desfruta dos mesmos níveis de proteção (77,2%) do que a população masculina (86,2%). Esta diferença ocorre basicamente nas categorias de “aposentados” e “contribuintes não beneficiários”, bem como pelo fato de a população residente feminina ser maior que masculina, nessa faixa de idade.

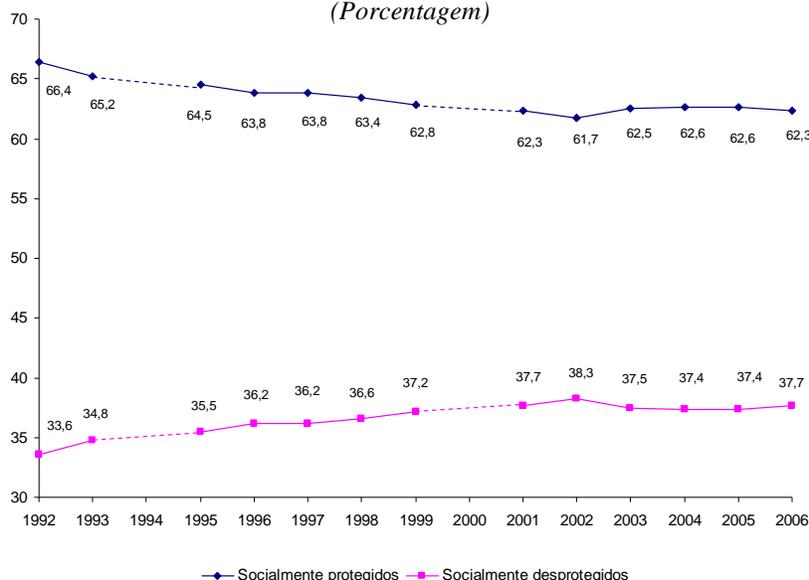
Observando-se ainda a o papel que a Previdência Social exerce sobre a proteção social no Brasil, através das estatísticas do gráfico 4.1, a proteção social no Brasil declinou entre 1992 e 2002, quando então experimentou uma leve recuperação. Em 1992, cerca 66,2% dos trabalhadores ocupados eram socialmente protegidos, cifra que declinou para 62,3% em 2006. Isto fez elevar o percentual dos socialmente desprotegidos para aproximadamente 37,7%, correspondendo por cerca de 33 milhões de trabalhadores, em 2006.

TABELA 4.4
PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE OS IDOSOS COM 60 ANOS OU MAIS DE IDADE,
SEGUNDO SEXO - 2004

	Homens	Mulheres	Total
Aposentados	5 916 938	4 275 826	10 192 764
Pensionistas	69 029	2 122 521	2 191 550
Aposentados e pensionistas	110 935	1 011 392	1 122 327
Contribuintes não beneficiários	509 662	166 199	675 861
Total protegidos (a)	6 606 564	7 575 938	14 182 502
Residentes (b)	7 660 557	9 812 291	17 472 848
Cobertura - Em % [(a)/(b)]	86,2	77,2	8,2

Fonte: Informe de Previdência Social, Volume 18, n.03, Março de 2006.

GRÁFICO 4.1
BRASIL: A EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO OCUPADA
(ENTRE 16 E 59 ANOS); 1992-2006*
(Porcentagem)



Fonte: Atualização do autor com base na Pnad e no Boletim Informe de Previdência Social, Vol. 18, número 03, março de 2006.

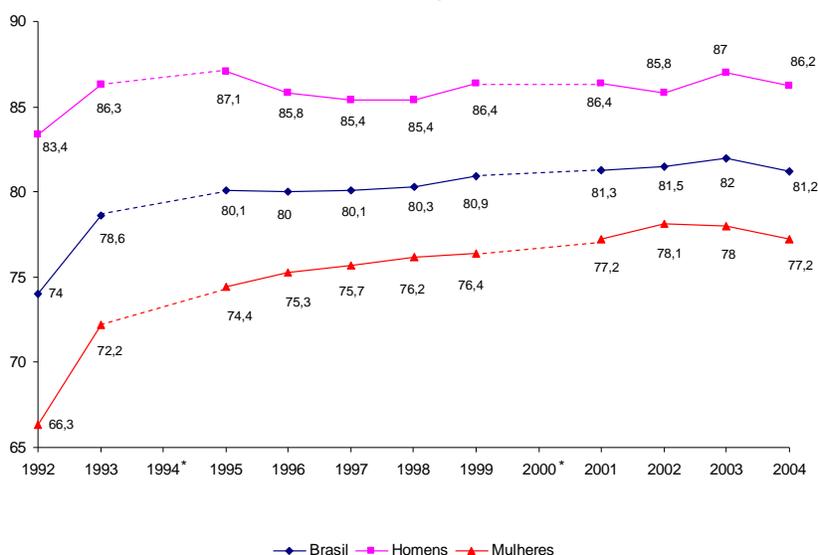
*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

O gráfico 4.2 contém a evolução da proteção social para os idosos com mais de 60 anos, segundo gênero. Verifica-se que:

- as cifras apontam uma melhoria crescente na proteção social dos idosos de qualquer gênero, ainda que os homens sempre fossem mais protegidos;
- a proteção social cresceu mais para as mulheres do que para os homens. O diferencial que, em 1992 era de 17.1 pontos percentuais, em 2004, reduziu-se para 9.0 pontos percentuais;
- houve uma queda na cobertura entre 2003 e 2004, tanto para a população masculina quanto para a feminina²⁵.

²⁵ O Boletim “Informe da Previdência Social”, volume 18, número 03, Março de 2006, página 4, rodapé 6, assim justifica esta observação: “A queda na cobertura entre 2003 e 2004 pode ser consequência de ao menos dois fatores, não necessariamente excludentes: (i) efeito estatístico, ocasionado por variações amostrais da PNAD; (ii) aumento efetivo da desproteção entre os idosos, possivelmente provocado pela entrada na população idosa de pessoas com grau de proteção mais baixo. O padrão diferenciado de variação anual observado entre 2003 e 2004, comparativamente ao restante da série histórica, parece sustentar mais fortemente a primeira hipótese. De qualquer modo, parece salutar esperar pela próxima PNAD, relativa ano de 2005, que pode confirmar ou refutar a impressão atual de reversão na tendência de incremento na proteção aos idosos.” Apesar da PNAD 2005 já ter sido divulgada, este autor não pode confirmar esta hipótese pois requer especificidades técnicas que vão além do prazo permitido por este texto.

GRÁFICO 4.2
BRASIL: IDOSOS DE 60 ANOS OU MAIS QUE RECEBEM APOSENTADORIA E/OU PENSÃO
OU QUE CONTRIBUEM PARA ALGUM REGIME PREVIDENCIÁRIO; 1992-2004
(Porcentagem)



Fonte: Pnad.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

Obs: a Pnad não cobre a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

4.4. O Impacto da Previdência Social na Pobreza²⁶

Vimos no capítulo 2 que o Brasil é um país com uma extrema desigualdade de renda, com grandes bolsões de pobreza, entre regiões geográficas, e dentro destas, nas zonas periféricas das áreas urbanas. Mesmo nas áreas rurais os níveis de pobreza, miséria e marginalidade são facilmente observáveis, não necessitando de estudos para provar sua existência. Neste contexto, um dos principais objetivos do sistema de proteção social é a redução dos níveis de pobreza, sendo um dos seus instrumentos o pagamento dos benefícios previdenciários.

Adotando como conceito de pobreza a “renda domiciliar per capita abaixo de meio salário mínimo”, a qual é identificada como a “linha de pobreza”, a tabela 4.5 revela que os benefícios pagos pela Previdência Social têm impacto significativo sobre o patamar de pobreza da população brasileira. Em 2004, o pagamento de benefícios previdenciários aos indivíduos na “linha da pobreza” reduziu em 11,6 pontos percentuais o contingente de pessoas na condição de pobreza²⁷. Em termos absolutos, o pagamento de benefícios previdenciários retirou da pobreza absoluta cerca de 20,2 milhões de pessoas em 2004.

²⁶ Parte das informações desta seção utiliza as estatísticas, bem como as análises realizadas nas publicações do Ministério da Previdência Social. Os técnicos da Instituição, assim como este autor, admitem que o conceito de pobreza é bastante complexo, relacionando-se à carências relativas de diversos aspectos. Não existe um critério ótimo, nem uma definição totalmente consagrada, mas, sim, boas proxies da pobreza, algumas combinadas com outros indicadores de cunho social. Além disso, pode ser interpretada em função do custo de vida ou então definida em relação a um indicador de renda como, por exemplo, o salário mínimo, com faz a Previdência Social. (Paiva, Passos e Ansiliero, 2005, página 1).

²⁷ Esta afirmação, assim como o conteúdo desta seção, deve ser entendida na dimensão em que se apresenta, ou seja, avaliar as alterações da pobreza apenas em função do pagamento de benefícios previdenciários, uma vez que a causa determinante da pobreza vai muito além deste tratamento parcial.

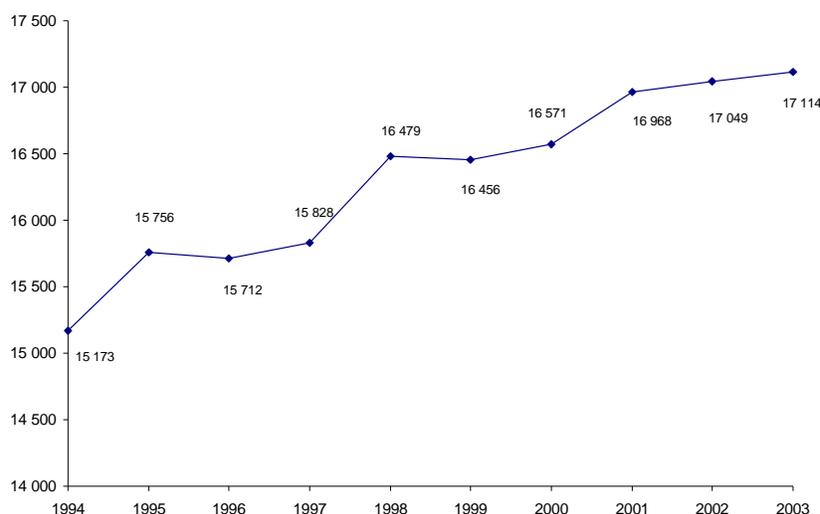
TABELA 4.5
BRASIL: QUANTIDADE DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA (RDPC)
INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO (R\$130,00), CONFORME SE INCLUI OU EXCLUI
RENDIMENTOS DE BENEFÍCIOS DE RGPS - 2003 E 2004

Descrição	Quantidade de pessoas			
	2003		2004	
População de referência RDPC < R\$120	170 193 712		174 212 969	
Incluindo a renda previdenciária (a)	53 972 159	31,7%	54 458 197	31,3%
Excluindo a renda previdenciária (b)	74 265 445	43,6%	72 630 732	41,7%
Impacto dos benefícios do RGPS sobre a "Quantidade de Pobres" (b)-(a)	20 293 286	11,9%	20 172 535	11,6%

Fonte: IBGE/Pnad.

Quando se investiga o impacto dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a situação de extrema pobreza, os resultados revelam que, de fato, a Previdência Social, é importante para aliviar a pobreza no Brasil. O gráfico 4.3 indica que o pagamento de benefícios vem retirando progressivamente populações indigentes da situação de extrema pobreza. Em 2003 retirou cerca de 17,1 milhões de pessoas da situação de “indigentes” potenciais, correspondendo, naquele ano, a 10,0% da população brasileira. (IPEA, 2006c, páginas 34 e 35).

GRÁFICO 4.3
BRASIL: NÚMERO DE INDIVÍDUOS POTENCIALMENTE "RETIRADOS" DA INDIGÊNCIA
PELOS BENEFÍCIOS MONETÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL



Fonte: Ipea, Texto para discussão, 1248, dezembro de 2006.

Neste sentido, pode-se afirmar que a importância do pagamento de benefícios previdenciários tende assumir um papel crescente onde a região é mais pobre, em termos de tirar os indivíduos de situação de “extrema pobreza”. A tabela 4.6 mostra que 28,9% dos habitantes em áreas rurais brasileiras se encontram em situação de extrema pobreza (indigência), enquanto no meio urbano este percentual é de 9,8%. Caso não houvesse o pagamento de benefícios pela Previdência, o grau de indigência aumentaria para 20,1% nas áreas urbanas e para 42,7% nas áreas rurais. Ou seja, diante do alto grau de vulnerabilidade econômica enfrentado especialmente pela população rural brasileira, as transferências

previdenciárias desempenham um papel decisivo para tirar muitas dessas famílias da condição de “extrema pobreza” (indigência), muito embora esteja distante de tirá-las da linha de pobreza.

TABELA 4.6
BRASIL: IMPACTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA POBREZA EM ÁREAS URBANAS E RURAIS
(2003)
(Porcentagem)

Situação econômica	Área rural		Área urbana		Brasil	
	Com renda da Previdência	Sem renda da Previdência	Com renda da Previdência	Sem renda da Previdência	Com renda da Previdência	Sem renda da Previdência
População em situação de indigência ^a	28,9	42,7	9,8	20,1	12,8	23,6
Pobres ^b	28,2	27,3	17,2	18,6	18,9	20,0
Não pobres	42,9	30,0	73,0	61,3	68,3	56,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Informe de Previdência Social, Volume 17, n. 03, março de 2005.

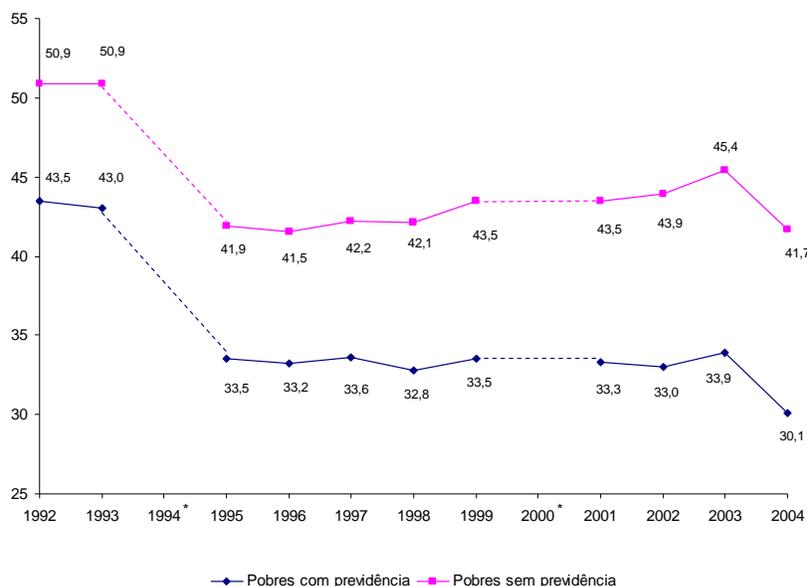
^a Indigência: Renda domiciliar per capita menor ou igual a 1/4 do salário mínimo.

^b Pobre: Renda domiciliar per capita menor ou igual a 1/2 do salário mínimo.

Estes resultados ganham mais relevância, em termos de proteção social garantida pela Previdência Social, quando se observa o gráfico 4.4. A evolução das estatísticas revela que esta havendo um crescente distanciamento entre a linha que representa os “pobres com previdência” e a que representa os “pobres sem previdência”, o que mostra uma crescente importância do pagamento dos benefícios para retirar os indivíduos da linha de pobreza.

Em outros termos, a participação da contribuição do pagamento dos benefícios da Previdência Social no rendimento das famílias mais carentes tem sido importante para redução dos bolsões de pobreza. No período em questão o diferencial nunca esteve abaixo de 7,4% (1992), e acima de 11.5% (2003), mas indica um potencial crescente dos benefícios da Previdência Social na redução da pobreza absoluta.

GRÁFICO 4.4
PESSOAS COM MENOS DE 1/2 SALÁRIO MÍNIMO DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA



Fonte: Pnad. Ver Boletim Informe de Previdência Social, Vol. 18, número 03, março 2004.

*Em 1994 e 2000 a Pnad não foi realizada.

Deve-se destacar que o impacto das transferências previdenciárias se concentra sobre a redução da pobreza dos mais idosos, tendo em vista que um dos principais focos da Previdência Social é a garantia de renda para o trabalhador em idade avançada que se retirou do mercado de trabalho. A tabela 4.7 mostra o índice de cobertura da população em idade ativa filiada à Previdência Social, bem como o índice de cobertura da população idosa, onde se nota um valor maior para esta última.

TABELA 4.7
ÍNDICE DE COBERTURA DA POPULAÇÃO IDOSA QUE RECEBE BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS E POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA FILIADA À
PREVIDÊNCIA SOCIAL, 1992 - 2004

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Cobertura da pop. idosa	68,8	73,7	76,0	76,3	76,1	76,7	77,3	77,5	77,8	78,0	77,3
Pop. em idade ativa filiada à Previdência Social	61,2	60,3	59,2	58,4	57,6	56,3	55,8	54,5	53,8	54,2	54,9

Fonte: Ipea, Texto para discussão, 1248, dezembro de 2006.

De acordo com os cálculos do Ministério da Previdência Social:

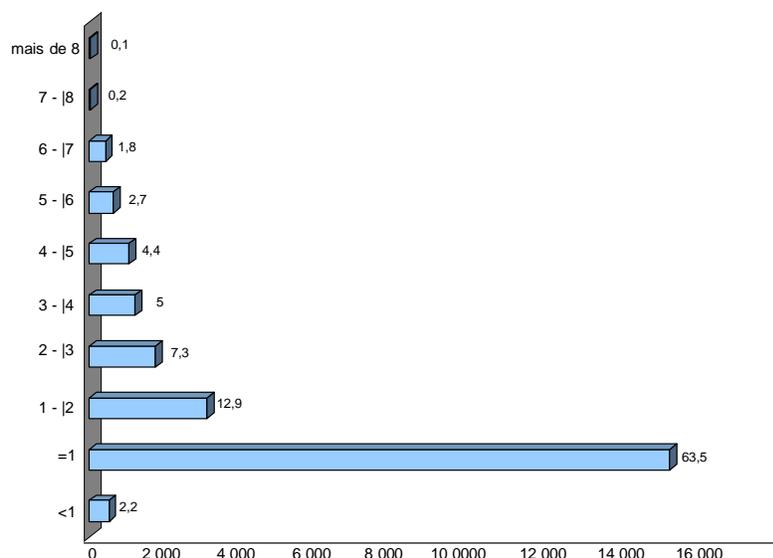
“Muito embora redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência seja percebida em todas as faixas etárias, a renda previdenciária favorece, sobretudo, aqueles com idade superior a 55 anos—a partir dessa idade nota-se uma significativa expansão da diferença entre o percentual de pobre com e sem as transferências previdenciárias. Portanto, a pobreza diminui com o aumento da idade, chegando ao limite inferior de 10% para a população com 79 anos de idade ou mais. Caso as transferências previdenciárias deixassem de ser realizadas, haveria um ponto a partir do qual a pobreza voltaria a aumentar, chegando aos 70% para a população com idade acima de 70 anos”. (Informe de Previdência Social, volume 18, número 03, março de 2006, página 6).

Finalmente, ainda com relação à associação entre Previdência Social e pobreza cabe destacar que o impacto deve ser entendido em seus valores absolutos.

Observando-se o gráfico 4.5 fica patente a grande concentração do valor dos benefícios pagos no RGPS: 65,7% dos segurados recebiam benefícios no valor de até um salário mínimo, e 78,6% recebiam benefícios cujo valor não excedia a dois salários mínimo. Ainda que tenha impacto na redução da pobreza absoluta, a distribuição dos benefícios dentro do RGPS é, em certo sentido, pior do que a distribuição de renda do país²⁸.

²⁸ Sob a ótica das finanças públicas esta concentração dos benefícios em torno do salário mínimo causa forte impacto no equilíbrio das contas públicas por ocasião dos reajustes salariais do salário mínimo.

GRÁFICO 4.5
DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS, SEGUNDO FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO -
(DEZ/2005)
(Porcentagem)



Fonte: Informe de Previdência Social, Volume 18, n.01, janeiro de 2006.

Origem dos dados: Fluxo de Caixa do INSS.

Elaboração: SPS/MPS.

4.5. Previdência Social e Mercado de Trabalho

Embora esta uma relação que envolve alguma complexidade para entendê-la em toda sua dimensão, algumas relações de causalidades podem ser inferidas dos dados. Aqui serão destacadas duas.

A primeira diz respeito à queda no número de contribuintes potenciais dos ocupados, conforme revela a tabela 4.8, contendo a evolução do número dos contribuintes do mercado formal de trabalho, conforme diferentes critérios de enquadramento previdenciário. De fato, os empregados com carteira assinada, os maiores contribuintes, tiveram sua participação reduzida como contingente da PEA, passando de 43,8%, em 1980, para 29,5%, em 2004 (IPEA, 2006c, página 27).

TABELA 4.8
SETOR FORMAL DO MERCADO DE TRABALHO CONFORME DIFERENTES
CRITÉRIOS PREVIDENCIÁRIOS
(Em porcentagem da PEA)

	1980	1991	2000	2004
1. Empregados com carteira assinada	43,8	42,1	30,9	29,5
2. Autônomos contribuintes	6,6	6,0	4,3	2,9
3. Funcionários públicos contribuintes	3,4	2,9	4,8	6,0
4. Empregadores contribuintes	1,8	2,5	1,8	2,2
Subtotal (1+2+3+4) - Setor Formal 1 (contribuintes da Previdência)	55,6	53,5	41,8	40,6
5. Segurados especiais potenciais	-	-	9,3	8,9
6. Subtotal (subtotal 1 + item 5) segurados da Previdência	55,6	53,5	51,1	49,5

Fonte: Ipea, Texto para discussão, 1248, dezembro de 2006.

Além de representar uma permanente queda no potencial de arrecadação da Previdência Social, isto representa um crescente perigo para a proteção social futura de parcela significativa da força de trabalho brasileira, onerando ainda mais as finanças públicas, pois deixam de ser segurados passando a depender da face assistencialista do Estado.

A outra forma relação mostra o impacto da Previdência Social na inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, através do efeito direto do pagamento do benefício na reposição de renda dos segurados, e das conseqüências indiretas sobre a sua taxa de participação na força de trabalho, de acordo com sua condição de beneficiário e não-beneficiário.

A tabela 4.9 contém a “taxa de participação como probabilidade de pessoas com 10 anos ou mais estarem ativas no mercado de trabalho” (Paiva, Passos e Ansileiro, 2005, página 4). Para qualquer tipo de condição de atividade no domicílio, a probabilidade de atividade no meio rural é maior do que no meio urbano. Isto implica que as possibilidades de uma pessoa estar ativa no mercado de trabalho crescem conforme ela não reside no meio urbano e/ou não seja direta ou indiretamente beneficiaria da Previdência Social.

TABELA 4.9
PROBABILIDADE DE ATIVIDADE POR TIPO DE DOMICÍLIO, CLIENTELA E CONDIÇÃO DE BENEFICIÁRIO OU NÃO; PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS - 2003

	Tipo de domicílio e condição	Ativos	Inativos	Ignorados	Total	Probabilidade de atividade (%)
Rural	Não-beneficiários em domicílios sem beneficiários	9 940 504	3 816 392	2 034	13 758 930	72,2
	Não-beneficiários em domicílios com beneficiários	2 855 006	1 261 074	2 454	4 118 534	69,3
	Beneficiários	1 901 935	1 415 855	-	3 317 790	57,3
Urbano	Não-beneficiários em domicílios sem beneficiários	51 048 378	24 840 206	10 779	75 899 363	67,3
	Não-beneficiários em domicílios com beneficiários	14 311 712	9 874 277	2 438	24 188 427	59,2
	Beneficiários	5 586 367	12 824 627	-	18 410 994	30,3
	Total	85 643 902	54 032 431	17 705	139 694 038	61,3

Fonte: IBGE/Pnad. Ver Boletim Informe de Previdência Social, Volume 17, n. 03, março de 2005.

4.6. Mudanças recentes na Previdência Social brasileira

O Brasil apresenta elevado nível de pobreza, altas taxas de informalidade e grande concentração de renda. Por isso, para proteger os indivíduos a Previdência Social tem representado um dos pilares da estabilidade social no país. Isto, contudo, tem ocorrido a um custo cada vez maior, quando observamos a tabela 4.10, que indica um elevado déficit previdenciário, em torno de 4.6% do PIB, para o ano de 2006. Esta tabela revela que as pressões sobre esse déficit é resultado de desequilíbrio tanto no RGPS, quanto no RPPS, o que vem ocorrendo desde 1995, aqui tomado como um ano de referência. Enquanto, o déficit do RGPS vem crescendo desde aquele ano, o déficit do RPPS apresenta-se em patamar elevado.

TABELA 4.10
BRASIL: DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO (1995 - 2006)
(Porcentagem do PIB)

Regime	Anos											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INSS (RGPS)												
Receita	5,0	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,3	5,6	4,8	5,3
Despesa	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	7,1	7,3	6,6	7,1
Déficit	0,0	-0,1	-0,3	-0,7	-1,0	-0,9	-1,1	-1,2	-1,8	-1,7	-1,8	-1,8
Servidores públicos (RPPS)												
Receita	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,8	1,1
Despesa	3,8	4,4	4,1	4,4	4,4	4,5	4,8	4,6	4,3	4,3	2,8	3,9
Déficit	-2,8	-3,7	-3,4	-3,7	-3,7	-3,9	-4,2	-4,0	-3,8	-3,6	-2,0	-2,8
Total												
Receita	6,0	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7	5,8	5,9	5,8	6,3	5,6	6,4
Despesa	8,8	9,7	9,5	10,2	10,4	10,5	11,1	11,1	11,4	11,6	9,4	11,0
Déficit	-2,8	-3,8	-3,7	-4,4	-4,7	-4,8	-5,3	-5,2	-5,6	-5,3	-3,8	-4,6

Fonte: Elaboração do autor com base em Giambiagi e outros (2004) e no Anuário Estatístico da Previdência Social, 2006.

No caso do crescimento do déficit do INSS, vimos que uma das causas tem sido a queda do número potencial de contribuintes, em parte pelas transformações na estrutura ocupacional do mercado de trabalho. Sob a ótica das despesas, tem sido apontados os seguintes fatores:

- benevolência da legislação:** as leis trabalhistas brasileiras permitem que os indivíduos se aposentem precocemente, sem idade mínima, apenas tendo cumprido tempo de serviço (ou tempo de contribuição). Entre 1993 e 2003, o estoque de beneficiários das aposentadorias por tempo de serviço, que são as mais caras, cresceram uma média de 6% ao ano, muito superior ao crescimento total de benefícios que foi de 4% ao ano; e
- efeito salário mínimo:** como a grande proporção dos benefícios correspondem a valor de um salário mínimo, o aumento real dessa variável pressiona bastante as despesas previdenciárias.
- efeito PIB:** pois se trata de um período de baixo crescimento econômico, fazendo crescer pouco as receitas, e, no caso das despesas, representa um incremento do denominador, inferior ao do numerador elevando, conseqüentemente, a relação despesas/PIB.

De qualquer forma, já em meados da década de 1990, a ocorrência de seguidos déficits, em ambos os regimes da Previdência, que em si indicava necessidade de mudanças, tinha outros dois fatos a pressionar por reformas. Um era o controle dos gastos públicos como um todo que se impunha nas finanças do País, e o outro advinha do próprio controle do processo inflacionário, resultado do sucesso do Plano Real, que “fulminou” uma dos expedientes de financiamento do déficit da Previdência: a inflação²⁹.

²⁹ Com relação ao papel da inflação no ajuste das contas da Previdência eles vinham pelo lado dos benefícios de duas formas: “A primeira ocorria no cálculo dos benefícios—os últimos salários de contribuição não eram corrigidos, o que reduzia o valor do benefício inicial a ser recebido. O outro mecanismo de ajuste era a subindexação da correção dos benefícios em manutenção, ou seja, os benefícios eram corrigidos abaixo da inflação. Após a implementação do Plano Real, e a conseqüente queda da inflação, não foi mais possível utilizar essas formas de ajuste para camuflar a necessidade de financiamento do sistema.” (Boletim e Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, Ipea, n.13, edição especial, 2007).

4.6.1. As mudanças na Previdência no governo Fernando Henrique Cardoso (1998–1999)

Diante desta situação, em 1995, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi iniciada uma primeira rodada de reformas no sistema previdenciário, que após longa tramitação, deu origem a Emenda Constitucional No. 20, de Dezembro de 1998 (EC n. 20/98). Esta etapa se completou com a Lei n. 9.876, de 26 de Novembro de 1999, que instituiu o fator previdenciário (notional defined accounts), no cálculo das aposentadorias, procurando dotá-las de uma lógica atuarial³⁰.

A concepção da reforma iniciada no governo FHC teve uma estratégia orientada por três passos fundamentais (Pinheiro, 2004):

- a) o primeiro foi o fortalecer o RGPS, para que continuasse atuando na forma de repartição simples, adotando medidas que aumentassem a vinculação entre as contribuições e os benefícios e outras procurando expandir a cobertura e o número de contribuintes;
- b) o segundo seria ajustar o RPPS e aplicar aos futuros servidores públicos regras semelhantes aos vigentes no RGPS, com a instituição de um teto para a aposentadoria e desenvolvimento de esquemas de previdência complementar; e
- c) desenvolver o sistema privado de previdência complementar, em regime de capitalização, com medidas que promovessem o acesso de grupos de trabalhadores excluídos de outros sistemas.

Desde o início das discussões sobre a necessidade de profundas mudanças na Previdência Social, tornou-se explícito que o modelo brasileiro de reforma deveria diferir substancialmente da tendência de privatização observada pelas mudanças que estavam ocorrendo em vários países latino-americanos (Chile, Argentina, México, Bolívia, Uruguai, Colômbia, Peru). A razão em fortalecer o sistema de repartição simples, além de representar um pilar de estabilidade social no Brasil, prende-se, principalmente às restrições fiscais existentes no enorme custo de transição implícitos no pagamento dos benefícios em manutenção do sistema de repartição e ao reconhecimento das contribuições passadas³¹.

Visto sobre outra ótica, significava dizer que as autoridades brasileiras e a classe política não estavam interessados numa reforma de natureza estrutural, ou numa mudança de paradigma, revogando o sistema de repartição simples, de natureza pública, trocando-o por outro de capitalização plena e individual, mas, sim em uma reforma de natureza paramétrica, com a preservação do sistema previdenciário público, mediante uma série de alterações em parâmetros cruciais do sistema, tais como tornar mais rigorosas as condições de acesso aos benefícios, aumentar o valor das contribuições, buscar a redução de custos, promover maior eficiência, e aumentar a cobertura através de regimes complementares de capitalização.

O quadro 4.1 traz, resumidamente, os principais itens das mudanças propostas pela referida Emenda Constitucional, no que diz respeito ao RGPS.

³⁰ Quando começou a tramitar, em 1995, na forma de Proposta de Emenda Constitucional (PEC no. 33), a proposta de reforma do governo contemplava medidas voltadas para modificar os três componentes básicos do sistema brasileiro de Previdência Social: o RGPS, o RPPS e o regime complementar, administrado por entidade fechadas (fundos de pensão), ou abertas (bancos ou seguradoras). Quando se transformou na EC no. 20/98, ainda que contivesse medidas para os três regimes, elas foram mais fortes e abrangentes na área do RGPS do que nos demais regimes, razão pela qual, regra geral, se identifica a reforma previdenciária do governo FHC com a reforma do sistema do RGPS.

³¹ As estimativas do custo de transição oscilam entre 188,0% do PIB a 250,0% do PIB, conforme as hipóteses e parâmetros utilizados para o cálculo. Além disso, a Previdência Social brasileira, desempenha importante papel em tirar parte da população da linha da pobreza, bem como se trata de um sistema de benefícios que chega a mais de 40,0% da população brasileira, já que para cada benefício pago 2,5 pessoas são indiretamente atingidas.

QUADRO 4.1
MUDANÇAS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - EC N°20/98

Item	Constituição Federal de 1988	EC n° 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por tempo de serviço (integral)	Após 35/30 anos de serviço (respectivamente H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário de contribuição.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de serviço (proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário de contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por idade (normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário de contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Aposentadoria por idade (rural)	Idade 65/60 anos (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Base de cálculo dos benefícios (salário de contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente.	Regra foi eliminada do texto constitucional.
Aposentadoria especial para professor(a)	Após 30/25 anos (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário de contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino. Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Aposentadoria especial por insalubridade	Após 15/20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Texto da Constituição Federal foi mantido.
Piso previdenciário	Um salário mínimo oficial.	Teto de R\$ 1.200 corrigido anualmente para preservar o valor real.
Teto de benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucionalmente para preservar o valor real.	
Tributação de benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não tributados.	Permite tributação de benefícios previdenciários.
Proteção de direitos adquiridos	-	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC n°20.
Regra de transição	-	Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade de 53/48 com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC n°20; ou c) proporcionalmente à idade de 53/48 anos com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC n°20.
Seguro contra acidente de trabalho	É tarefa do INSS.	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica.
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregados, empregadores e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre o faturamento bruto); c) CSLL (sobre o faturamento líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	a) ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. b) alternativa para a base de incidência de Cofins: Receita bruta da empresa; c) possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Isenção patronal para entidades filantrópicas	Sim.	Sim.

(continua)

QUADRO 4.1 (conclusão)

Item	Constituição Federal de 1988	EC n° 20 (Dez. 1998)
Vinculação de receitas para o RGPS para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na re-partição das receitas entre as diversas áreas de Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Receita das contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS
Co-gestão de Previdência Social	Gestão em conjunto com a sociedade (empregados, trabalhadores e aposentados).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores, aposentados e governo)
Fator previdenciário	Não previsto. Lei 9.876 de 26/11/1999	Sb = M x f onde: Sb = salário-de-benefício (valor da aposentadoria) M = média dos 80% maiores salários-de-contribuição (valor da remuneração até o teto do RGPS sobre o qual incide a alíquota de contribuição) do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente; f = fator previdenciário, determinado pela seguinte fórmula: $F = \frac{Tc \times a}{ES} \times \left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100} \right)$ <p>Tc = tempo de contribuição de cada segurado; a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31 (20% da empresa mais 11% do segurado); Es = expectativa de sobrevivência do segurado na data da aposentadoria (fornecido pelo IBGE, considerando-se a média nacional para ambos os sexos); Id = idade do segurado na data da aposentadoria.</p>

Fontes: Ipea, Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, n.13, Edição Especial, 2007, página 56.
Amaro (2003), página 17.

Sob a ótica das finanças da Previdência Social foram adotadas medidas visando elevar as receitas, mas em maior escala e com maior repercussão aquelas destinadas a controlar as despesas, especialmente as do RGPS. As principais foram: (i) a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição; (ii) fim da aposentadoria por tempo de serviço proporcional; (iii) restrições à concessão das aposentadorias especiais; (iv) eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional e (v) mudança na regra de cálculo do benefício com a introdução do fator previdenciário.

De todas essas modificações, o avanço significativo que se pretendeu dar à RGPS seria mudar a aposentadoria do tempo de serviço para o tempo de contribuição, com o estabelecimento de uma idade mínima para o requisito da obtenção do benefício. Ocorre que, devido às fortes pressões exercidas pelos lobbies sociais, o Congresso não aprovou ao princípio da idade mínima. Esta veio a ser introduzida indiretamente, através do chamado fator previdenciário, que consiste numa fórmula de cálculo (ver quadro 1.1) para calcular os valores iniciais das aposentadorias, que leva em consideração, o tempo de contribuição, a idade, e a expectativa de vida do beneficiário.

Na esfera do setor público, a reforma da Previdência, iniciada em 1995, pretendia unificar o RPPS ao RGPS, o que não teve sustentação política. Tentou-se taxar os inativos, mas o Supremo Tribunal Federal julgou tal procedimento inconstitucional, e o estabelecimento de uma idade mínima somente foi aceito para aqueles que ingressassem no serviço público, após a aprovação da Emenda Constitucional que estava em tramitação no Congresso Nacional. De qualquer forma, a EC n. 20/98 trouxe também mudanças para o RPPS, estando as principais reunidas no quadro 4.2.

QUADRO 4.2
MUDANÇAS NO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NA EC 20/98
(RPPS)

Item	Constituição Federal de 1988	EC n°20 (Dez. 1998)
Sistema próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria especial de professor	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores de nível superior.
Situações especiais	Atividades insalubres, juízes, parlamento.	Mantido.
Base de cálculo dos benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria.	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção dos benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos	Mantido.
Financiamento	Não existia.	Teto equivalente ao salário do Ministro do STF, requerendo regulamentação por lei.
Militares	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Proteção do direito adquirido	Sistema Próprio.	Mantido, até que a nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Regra de transição		Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC n°20. Servidores titulares de cargo efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC n°20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC n°20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de contribuição fictícios	Eram possíveis.	Proibidos.
Acumulação de benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de Estados e municípios	Permitem-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de pensão complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: Ipea, Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, n.13, Edição Especial, p. 62, 2007.

Resumidamente elas foram as seguintes: (i) os novos entrantes no sistema de RPPS passariam a estar sujeitos a uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres para pleitear a aposentadoria, mantida a redução de cinco anos para professores de primeiro e segundo graus, prevista na Constituição Federal de 1988, (ii) carência aos novos ingressantes para solicitar a aposentadoria—10 anos de serviço público, e 5 anos no último cargo público, (iii) fim das aposentadorias proporcionais para os novos ingressantes; (iv) para os servidores públicos na ativa, passou a haver uma idade mínima de aposentadoria de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, complementada com tempo de serviço adicional em decorrência de regras de transição (pedágios); e (v) fim da acumulação de benefícios.

As mudanças na Previdência Complementar também estavam presentes na EC n. 20/98, e na legislação previdenciária que se seguiu, em especial nas leis complementares no. 108 e no.109,

promulgadas em 2001. O novo marco regulatório prevê a maior flexibilidade do regime complementar, o fortalecimento das regras de capitalização, a diminuição dos custos operacionais, e o aumento da cobertura do sistema.

Dentre as inovações introduzidas destacam-se: (i) o direito a portabilidade, transferindo o direito acumulado em um plano para outro plano, facilitando a migração de trabalhadores entre fundos, quando do rompimento de seu contrato de trabalho; (ii) plano de benefícios na modalidade de contribuição definida (iii) benefício proporcional definido (vesting)–permitindo a um participante desligado de um plano manter suas reservas acumuladas; (iv) os fundos multipatrocinaados, (v) os multiplanos, (vi) novas regras visando a governança dos fundos de pensão, como a profissionalização da gestão, a inserção dos participantes na estrutura de decisão e administração; e (vii) maior transparência nos sistemas de informações.

Uma importante modificação no sistema de previdência complementar foi a permissão para que entidades sindicais, profissionais, ou associativas pudessem atuar como instituidoras de planos de contribuição definida para os seus associados. Com esta medida, a instituição de um fundo de pensão deixa de ser restrita apenas a ocorrência de um vínculo empregatício, passando a abranger também a ocorrência de um vínculo associativo, facilitando a promoção do aumento da cobertura do regime complementar.

Qual a síntese conclusiva das reformas da Previdência Social empreendidas no governo FHC? Observando-se as novas regras, a resposta é que foram alteradas bastante as regras de concessão e os cálculos dos benefícios com alguma modificação na participação nas aposentadorias por tempo de contribuição, exatamente aquelas que se pretendia mudar, mas não houve uma mudança perceptível na configuração e nas características da Previdência Social como estabelecidas na Constituição brasileira.

Houve alguns avanços, é certo, notadamente no lado do cálculo dos benefícios com a introdução do fator previdenciário, e do lado das receitas ocorreu o aperfeiçoamento de mecanismos de arrecadação, bem como melhoria nos sistemas de gestão, mas insuficientes para impedir os avanços dos desequilíbrios dos regimes (RGPS e RPPS), e, portanto, do persistente (e crescente) déficit da Previdência brasileira como proporção do PIB, conforme mostrou a tabela 3.10. No caso do regime geral, o principal obstáculo foi a não aprovação da idade mínima para aposentadoria por tempo de serviço e, no regime próprio dos servidores públicos não foi possível terminar com a aposentadoria integral, estabelecer tetos para a aposentadoria, e taxar a inatividade, todos fatores determinantes da continuidade dos desequilíbrios do sistema previdenciário.

4.6.2. A reforma da Previdência Social do governo Lula (2003–2005)

Com a mudança de governo, e a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, uma nova rodada de reformas na Previdência ocorreu, buscando reverter a situação deficitária nos dois regimes existentes. Nesta perspectiva, a direção da reforma do governo Lula buscou complementar as mudanças realizadas pelo governo FHC, ou seja, enquanto este afetou, em grande medida, as regras de funcionamento do INSS, as ações do governo Lula se concentraram basicamente no regime previdenciário dos funcionários públicos.

As mudanças propostas no governo Lula tomaram a forma de emendas constitucionais, a EC no. 41/2003 e EC no. 47/2005, cujos principais itens estão resumidos no quadro 4.3.

QUADRO 4.3
BRASIL: REFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA
(Principais itens)

Emenda Constitucional Nº 41 (2003) (Alterou o RPPS e o Regime de Previdência Complementar)	Emenda Constitucional Nº 47 (2005) (Alterou o RGPS, RPPS e o Regime Previdência Complementar)
<ul style="list-style-type: none"> * Fixou um teto de aposentadoria igual ao valor pago pelo INSS para os trabalhadores que ingressaram no setor público após a reforma e que trabalharam em instituições que tiveram instituído previdência complementar. * Elevou a idade de referência de aposentadoria de 53 anos para 60 anos, para homens, e de 48 anos para 55 anos para mulheres. * Aplicou um redutor de 5% por ano, para os que quiserem se aposentar com o limite de idade anterior (53 anos-homens e 48 anos mulheres-). * Impôs um redutor no valor das novas pensões, em relação ao valor original do benefício. Este redutor será de 30% sobre o valor que exceder o teto do valor fixado pelo INSS. * Modificar a forma de cálculo do benefício, tomando como base a média dos salários de contribuição, e não o último salário recebido. * Definir um teto para o valor das aposentadorias, limitando ao máximo salário de cada Poder, em cada uma das instâncias de governo da Federação. * Elevar o teto do RGPS R\$ 1.869,00 para R\$ 2.400,00. * Indexar o valor das aposentadorias e pensões de modo a preservar o valor real. * Criar incentivos para que o servidor público permaneça executando atividade econômica. 	<ul style="list-style-type: none"> * Servidor pode se aposentar quando a soma entre a idade e o tempo de serviço, for igual a 95 anos para homens e 85 anos para a mulher. * Até que seja instituído o regime de previdência complementar, o servidor poderá se aposentar tendo como teto o último salário. * Valor da pensão: igual ao valor da remuneração do servidor falecido até o teto do RGPS acrescido da parcela excedente a este limite. * Portador de deficiência: faixa de isenção para tributação é o dobro do vigente no RGPS. * É assegurado o reajuste dos benefícios, para preservar lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. * RGPS: contribuição do empregador passa a ter base de cálculo e alíquota diferenciada em razão de, atividade econômica, porte da empresa, intensidade no uso da mão de obra e condição estrutural do mercado de trabalho. * RGPS: inclusão dos trabalhadores de baixa renda, sem renda própria, trabalho doméstico familiar, com benefício no valor de um salário mínimo.

Fonte: Panorama da Previdência Social, MPS, Brasília, 2004. Informe da Previdência Social, MPS, vol. 18, nº 04, Abril, 2006.

Entre os argumentos da EC n.41/2003, um dos mais contundentes, centrou-se no objetivo de reduzir as diferenças entre o valor das aposentadorias de servidores públicos e aquelas recebidas pelos trabalhadores se aposentando pelo regime do RGPS. Uma comparação com a EC n.20/98 encontra-se no quadro 4.4.

Pelas comparações daqueles quadros verifica-se que as novas regras da previdência do setor público brasileiro eliminaram a paridade com os salários dos servidores em atividade para os novos contratados, a partir da data da promulgação das reformas, mantendo-a, entretanto, para os antigos funcionários segurados. As novas alterações forçaram, também, os antigos servidores a permanecer em atividade até os 60 anos de idade para evitar o valor na redução de sua aposentadoria.

QUADRO 4.4
BRASIL: TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E VALOR DAS APOSENTADORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS - RPPS 1998 – 2003

Parâmetros pra a idade e o valor dos benefícios	EC 20/98	EC 41/2005
Tempo de contribuição no serviço público para aposentadoria integral	10 anos no cargo e 5 anos na função	20 anos no serviço público e 10 anos na função. Ter um total de 35 anos de contribuição
Idade mínima para aposentadoria integral	53 anos, antigos servidores, 60 anos para novos concursados	Não modifica, sendo mantida as diferenças para as mulheres com 5 anos a menos de contribuição e idade.
Valor das aposentadorias integrais	Último salário (não mudou)	Média de todas as contribuições desde julho de 1994 (Plano Real)
Valor das aposentadorias aos 53 anos de idade	Equivalente ao último salário	Redução de 3,5% a.a. e 5% a partir de 2005
Valor das pensões no serviço público	Idêntico ao último salário	70% para valores das aposentadorias ou salários acima do teto do INSS
Contribuição dos inativos	Não existia	11% para valores acima do teto do INSS
Previdência complementar de servidores públicos	Prevista, com aposentadorias integrais	Novos contratos e ganhos acima do teto do INSS. Planos de contribuição definida e gestão pública

Fonte: Ipea (2006c), p. 462.

Uma característica diferente entre as reformas é que a de Lula abre a possibilidade de criação de um regime especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores do setor informal urbano, e trabalhadores domésticos não remunerados, desde que estes pertençam a famílias de baixa renda. De acordo com o texto da EC n. 47/2005, que altera o artigo 201 da CF de 1988, esse seria um sistema previdenciário especial e terá, quando regulamentado, alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais filiados do RGPS.

4.6.3. Avaliação sumária das reformas

Qual seria a avaliação dos resultados das reformas paramétricas empreendidas pelos governos FHC e Lula?

A resposta não é simples, mas o mais correto a se dizer é que ambas atuaram sobre os parâmetros corretos no sentido de conduzir os respectivos regimes previdenciários em direção ao seu equilíbrio atuarial, mas ainda há muito que se fazer. Isto porque, ambas as reformas, apesar de amplamente negociada em termos políticos, se revelaram muito aquém, sob a ótica das finanças públicas, face aos enormes desequilíbrios entre receitas e despesas, tanto do RGPS e do RPPS. Conseqüentemente, quando se observa a tabela 4.10 verifica-se a persistência de desequilíbrios, e valores altos como proporção do PIB, de déficit em ambos os regimes previdenciários, após um significativo esforço governamental, bem como da sociedade, para tentar reverter esta situação.

Esta rigidez deve-se, em grande parte, aos problemas que permaneceram não resolvidos nas mudanças da Previdência Social ocorrida nas reformas de FHC e Lula. Os mais importantes a serem atacados tendo em vista evitar a continuidade do desequilíbrio das contas previdenciárias são:

- a. **ausência de idade mínima para se aposentar no RGPS:** esta característica é, talvez a mais grave distorção do sistema previdenciário brasileiro, e faz com que o trabalhador brasileiro se aposente muito precocemente, para padrões internacionais, conforme mostra a tabela 4.11 abaixo. Parte desta distorção tem sido corrigida com a introdução do fator previdenciário, mas isto “não evita que os indivíduos continuem se aposentando antes do que ocorre em outros países e sem sofrer perdas significativas”.(Giambiagi e outros, 2004, página 15).

Além disso, esta precocidade torna possível o acúmulo de renda do benefício com outras rendas do trabalho, e a aposentadoria passa a ser vista como um prêmio, e não como uma reposição de renda decorrente do fim da capacidade produtiva laboral no ciclo de vida do trabalhador.

TABELA 4.11
MÉDIA DE IDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO; BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS DA OECD
(Em anos)

Gênero	Idade
Brasil:	
Mulheres	52,2
Homens	56,9
Média (não ponderada)	54,6
Outros países:	
Bélgica	58,1
Itália	60,4
Espanha	61,4
Dinamarca	63,6
Portugal	64,5

Fontes: Delgado e outros (2006).
Ipea (2006c), página 476.

- b. **a aposentadoria precoce das mulheres:** elas tem o direito a aposentadoria precoce 5 anos antes dos homens, seja na aposentadoria por idade (60 vs 65 anos), seja por tempo de contribuição (30 vs 35 anos de serviço). Isto permite às mulheres se aposentarem cedo. Nesse caso, a distorção é ainda mais grave, pois além de se aposentarem antes elas recebem o benefício por mais tempo, pois sua expectativa de vida supera a masculina em até quatro anos para a idade até 55 anos.

As regras mais generosas para a população feminina foram introduzidas numa época em que a inserção da mulher nas atividades produtivas, e no mercado de trabalho, era tímida e esporádica, sofrendo de fortes pressões culturais e com altas taxas de natalidade. Com a tendência a feminização do mercado de trabalho e a redução das taxas de fecundidade, não há mais sentido manter-se regras diferenciadas para a aposentadoria das mulheres.

- c. **a aposentadoria especial para professores:** esta regra também induz à aposentadoria precoce dos trabalhadores, sendo ainda uma distorção ainda mais grave no caso das professoras, pois se aposentam cedo por serem mulheres e por serem professoras. Além disso, a explicação para a aposentadoria especial advém do fato que o exercício da profissão pode trazer dano à saúde, e/ou de que promove uma redução na expectativa de vida do professor. São justificativas ultrapassadas e que não justificam este tipo de benefício especial.
- d. **o vínculo entre o salário mínimo e o piso previdenciário:** de acordo com a Constituição Federal de 1988 nenhum benefício da Previdência Social pode ser menor do que um salário mínimo. Aumentos reais do salário mínimo elevam o piso previdenciário. Por esta razão, aumentos do salário mínimo, pressionam bastante as contas do INSS, principalmente porque a concentração dos benefícios se dá em torno de um salário mínimo.

Ocorre, porém, que ao se tentar manter o valor real das aposentadorias com base no salário mínimo cria-se um problema (elevação do déficit da Previdência) sem resolver

qualquer outro problema implícito na política do salário mínimo (redução da desigualdade, diminuição da pobreza e aumento da capacidade de crescimento econômico). O caminho correto, então, seria preservar o valor das aposentadorias garantindo a indexação das mesmas a algum indicador de inflação passada, porém desvinculando o piso previdenciário do salário mínimo.

- e. **novo desenho do sistema de assistência social:** o pilar assistencial básico contém um grave problema, pois a Lei Orgânica da Assistência Social–LOAS (Lei n. 8.742/93) garante o direito a um benefício no valor de um salário mínimo ao deficiente ou idoso com idade igual ou superior a 65 anos com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo, mesmo que não tenha realizado contribuições ao INSS.

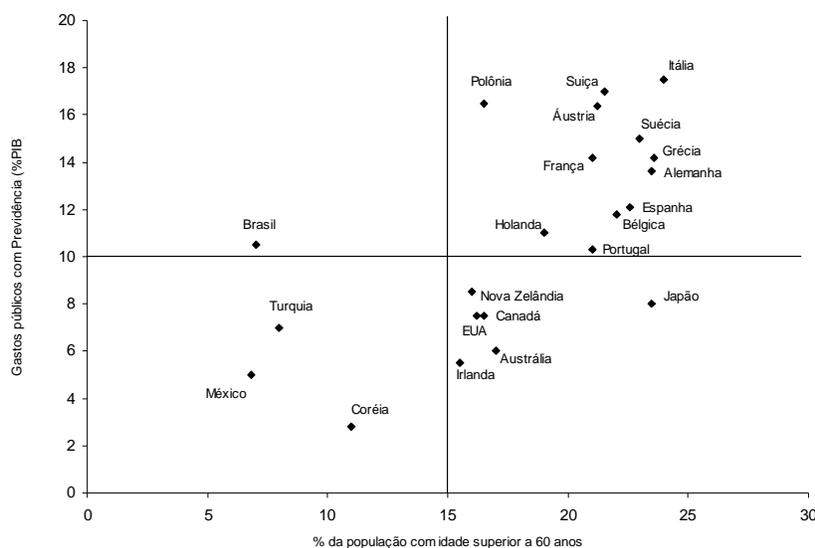
Esta legislação, não obstante seus méritos humanitários, afeta negativamente o equilíbrio orçamentário do RGPS, tanto do lado das receitas quanto do lado das despesas. A proximidade da idade requerida da aposentadoria por idade (65 anos para homem e 60 para mulher) em si mesmo já representa um fator de desestímulo a contribuição. Além disso, a Lei leva a um aumento nos gastos com benefícios, e a perda de arrecadação ocorre pelos incentivos adversos criados com o estímulo à informalidade no mercado de trabalho, na medida em que se reduzem os benefícios da formalização sem reduzir os custos (Camargo e Reis, 2007, página 264)³².

- f. **a herança demográfica:** dentro dos padrões internacionais é de se esperar que exista uma correlação positiva entre a proporção de trabalhadores idosos e os gastos com o sistema previdenciário. Isto não ocorre no Brasil, quando se compara com outros países no cenário internacional, conforme mostra o gráfico 4.6. Dentre as nações selecionadas o Brasil aparece como um caso especial: tem padrão de gastos próximo de países com forte Welfare State como Holanda, Bélgica e Alemanha, mas um baixo percentual de população idosa quando comparado a aqueles países, e mesmo à maioria dos demais incluídos no gráfico³³.

³² Sobre o impacto da LOAS no desequilíbrio das contas da Previdência Social ver também, Pinheiro (2004), Giambiagi e outros (2004), e Néri (2007).

³³ A questão é mais grave quando se sabe que o crescimento da população idosa brasileira aumentará, nos próximos 25 anos, a uma média de 3,8% ao ano, bastante superior a média da população, o que pressionará ainda mais as contas da Previdência Social no futuro. Ver Giambiagi e outros (2007), página 9.

GRÁFICO 4.6
GASTOS PÚBLICOS COM PREVIDÊNCIA (% DO PIB) X POPULAÇÃO IDOSA (% DA POPULAÇÃO COM MAIS DE SESENTA ANOS) EM PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL, 1998



Fonte: Pinheiro (2004), p.264.

4.7. O acesso do trabalhador ao sistema de Saúde no Brasil

No Brasil, até recentemente a saúde era um benefício previdenciário, um serviço comprado na forma de assistência médica ou uma ação de misericórdia oferecida à parcela da população que não tinha acesso à previdência ou recursos para pagar assistência privada. Esse quadro começou a se modificar em 1986, durante a VIII Conferência Nacional de Saúde, quando se lançou a semente para um novo sistema público de saúde, em função de um conjunto de trabalhos técnicos desenvolvidos no âmbito da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, realizados por acadêmicos ligados à saúde pública, e por profissionais da saúde e de setores da sociedade.

Fruto deste esforço, em 1988, a Constituição Federal brasileira incorporou em seu artigo 196, o Sistema Único de Saúde (SUS), vigente até os dias atuais, com a premissa de que a saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado. Este sistema prevê, então, cobertura universal e integral, ou seja, todos os problemas de saúde do trabalhador são cobertos pelo SUS. A Constituição estabelece ainda que:

“Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

II. executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador” (Art. 200).

Em 1990, a Lei Orgânica da Saúde³⁴ regulamentou os dispositivos constitucionais sobre a saúde do trabalhador como

“um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como

³⁴ Lei Federal 8080/90, artigo 6º, parágrafo 3º.

visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho”.

Tais atividades em relação à saúde do trabalhador, devem compreender:

- I. a assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;
- II. a participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;
- III. a participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;
- IV. a avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;
- V. informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional;
- VI. a participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;
- VII. a revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e
- VIII. a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores.

As três esferas governamentais (União, Estados, e Municípios) são responsáveis pelo financiamento e gestão do SUS. O sistema é financiado pelo orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes³⁵. Sua estrutura consiste em uma rede articulada, regionalizada e hierarquizada, exercida pelo Ministério da Saúde (MS), pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e pelas Secretarias Municipais de Saúde (SMS).

A dimensão do sistema de saúde brasileiro representado pelo SUS é relativamente ampla. Segundo a CONASS (2006), a rede do SUS conta com 6 mil hospitais, 440 mil leitos contratados, 63 unidades ambulatoriais, 26 mil equipes de saúde da família, 215 mil agentes comunitários de saúde, 13 mil equipes de saúde bucal, atendendo em 5 mil municípios brasileiros. Anualmente são realizados: 12 milhões de internações hospitalares, 1 bilhão de procedimentos de atenção primária a saúde, 150 milhões de consultas médicas, 2 milhões de partos, 300 milhões de exames laboratoriais, 1 milhão tomografias computadorizadas, 9 milhões ultra-sonografia, 140 milhões vacinas, 15 transplantes.

Apesar do SUS garantir o direito da universalidade, segundo a CONASS (2006), a construção social do sistema público de saúde acaba, porém, distanciando o SUS constitucional, universal, do SUS real, cujo funcionamento atual encontra-se muito segmentado. Atualmente, a atenção a saúde da população brasileira se realiza através do sistema público (SUS), mas também por um Sistema de Saúde Suplementar (sistema privado, por meio de desembolso direto e planos de saúde).

Com relação à gestão do SUS, os principais órgãos regulamentadores são: no âmbito federal, o Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e Comissões Intergestores Tripartite (CIT); no estadual,

³⁵ Art. 198 da Constituição Federal, parágrafo único.

Secretarias Estaduais da Saúde, Conselhos Estaduais da Saúde e Comissões Intergestores Bipartite (CIB); na esfera municipal, Secretarias e Conselhos Municipais da Saúde.

O governo federal é responsável por formular, coordenar e controlar a política nacional de saúde, e implementar, junto aos estados, o desenvolvimento das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde e corrigir as distorções existentes.

Já o governo estadual é responsável por coordenar, planejar e avaliar as ações de saúde em nível estadual, executar apenas as ações que os municípios não forem capazes de desenvolver e/ou que não lhes couberem, promover junto aos municípios o desenvolvimento das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde e corrigir as distorções existentes.

O governo municipal tem a responsabilidade de coordenar, planejar e avaliar as ações de saúde em nível municipal e executar as ações de atenção básica. Essa esfera governamental possui também a co-responsabilidade de assistência de atenção à saúde de média e alta complexidade, responsabilidade pelos Sistemas de Informações e devem promover o desenvolvimento das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Os Conselhos de Saúde³⁶ têm caráter permanente deliberativo e são compostos por representantes do governo, profissionais de saúde, prestadores de serviços e usuários. Esses Conselhos são responsáveis pela formulação de estratégias e no controle da execução de políticas de saúde, inclusive nos aspectos financeiro e econômico.

Outra forma de organização da saúde no país é a constituição de normas operacionais (NOB), as quais promovem a integração entre as três esferas do governo e propiciam a descentralização, transferindo para estados e municípios responsabilidades até então do governo federal e promovem maior equidade na alocação de recursos e no acesso da população às ações de saúde em todos os níveis de atenção.

Além do SUS, as condições de acesso do trabalhador ao sistema de saúde são também reguladas pela Política Nacional de Saúde do Trabalhador³⁷, que foi instituída pelo Ministério da Saúde em 2004, visando a redução dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, por meio de ações de promoção, reabilitação e vigilância na área de saúde. Suas diretrizes compreendem a atenção integral à saúde, a articulação intra e intersectorial, a estruturação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast), o apoio a estudos e pesquisas, a capacitação de recursos humanos e a participação da comunidade na gestão dessas ações.

A Renast, com o objetivo de integrar a rede de serviços do SUS para o desenvolvimento de ações de Saúde do Trabalhador, é composta por 150 Centros Estaduais e Regionais de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest) e por uma rede de 500 serviços médicos e ambulatoriais (Sentinela), de média e alta complexidade, para o atendimento de indivíduos com problemas de saúde relacionados ao trabalho.

Fazem, assim, parte do sistema de saúde brasileiro, os Centros de Referência de Saúde do Trabalhador (Cerests), que realizam ações de prevenção, promoção, diagnóstico, tratamento, reabilitação e vigilância em saúde dos trabalhadores urbanos e rurais, independentemente do vínculo empregatício e do tipo de inserção no mercado de trabalho³⁸. São financiados com repasses mensais do Fundo Nacional da Saúde. Além de prestarem esses serviços de assistência, prevenção e promoção aos trabalhadores que adoecem ou se acidentam, os Cerests também tem a função de investigar as condições de segurança dos ambientes de trabalho. As atividades dos Cerests se articulam com os demais serviços da rede do SUS e outros setores de governo que possuam interfaces com a Saúde do Trabalhador.

Os Cerests Regionais devem: capacitar a rede de serviços de saúde; apoiar as investigações de maior complexidade; assessorar a realização de convênios de cooperação técnica; subsidiar a formulação de políticas públicas; apoiar a estruturação da assistência de média e alta complexidade para atender aos acidentes de

³⁶ Conselho Nacional de Saúde, Conselho Estadual de Saúde e Conselho Municipal de Saúde

³⁷ Portaria nº 1.125 de 6 de julho de 2005.

³⁸ Trabalhadores dos setores formal e informal, assalariados e não remunerados, domésticos, autônomos, cooperados, temporários, servidores públicos, empregadores, aprendizes, estagiários, desempregados e aposentados.

trabalho e agravos contidos na Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho e aos agravos de notificação compulsória citados na Portaria 777 de 28 de abril de 2004. A equipe de profissionais dos Cerests Regionais integra pelo menos 4 profissionais de nível médio (sendo 2 auxiliares de enfermagem) e 6 profissionais de nível universitário (sendo 2 médicos e 1 enfermeiro)³⁹.

Já aos Cerests Estaduais compete: a elaboração e execução da Política Estadual de Saúde do Trabalhador; o acompanhamento dos planos de ação dos Cerests regionais; a participação da pactuação para definição da Rede Sentinela e a contribuição para as ações de vigilância em saúde. Sua equipe é composta por 5 profissionais de nível médio (sendo 2 auxiliares de enfermagem) e 10 profissionais de nível superior (sendo 2 médicos e 1 enfermeiro).

Muito embora o desenho e a legislação do sistema de saúde no Brasil possa ser comparado a padrões internacionais, a implementação de programas e as condições de acesso ainda são bastante precárias, dificultando bastante o acesso não só da população brasileira, mas, também do trabalhador.

Outra iniciativa do Ministério da Saúde na área de saúde do trabalhador é o Observatório de Saúde do Trabalhador, construído em conjunto com o Programa de Cooperação Técnica da Representação da OPAS/OMS no Brasil, visando possibilitar maior acessibilidade da população às informações e análises sobre a saúde do trabalhador. Assim, o Observatório facilitará o controle social de gestores, técnicos, trabalhadores e demais setores envolvidos com a saúde dos trabalhadores, possibilitando uma melhor atuação destes na formulação, acompanhamento, e implementação das ações em saúde do trabalhador no SUS, em todos os seus níveis de atenção, bem como a produção de estudos e pesquisas.

A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2003, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta uma despesa média mensal familiar foi de R\$ 1.941,88 e um gasto médio mensal com saúde de 104,72 (5,4% de sua renda familiar). Esses dados refletem a ineficiência do SUS, pois tais despesas com saúde não deveriam ocorrer se o SUS cumprisse adequadamente suas funções de universalidade e integralidade.

É senso comum que a população que depende do atendimento do SUS sofre com problemas no acesso à infra-estrutura, baixa qualidade no atendimento, precariedade dos recursos humanos, ineficiência nos serviços, incompetência administrativa, e excessiva burocracia. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra domiciliar (PNAD) 2003, foram verificadas as seguintes dificuldades encontradas pelos usuários do SUS: não conseguiram vaga ou senha, não havia médico atendendo, não havia serviço ou profissional especializado, o serviço ou equipamento não estava funcionando, não podiam pagar, esperaram muito e desistiram.

Outra constatação no caso brasileiro é que ocorre uma mobilidade unilateral da demanda em relação aos sistemas de saúde, pois os beneficiários do sistema de saúde suplementar utilizam, com frequência, os serviços de maior densidade tecnológica do SUS, mas os que não estão cobertos pelos planos de saúde não podem utilizar seus serviços privados. As razões pelas quais os usuários de planos privados buscam estes procedimentos no SUS estão nos altos custos destes serviços, o que leva à falta de oferta pelos planos privados, e na percepção de que esses serviços do SUS têm maior qualidade. Dessa maneira, o resultado desse sistema de saúde segmentado é que 28,6% dos brasileiros são usuários exclusivos do SUS, 61,5% são usuários não exclusivos–utilizam o também o sistema de saúde suplementar–e apenas 8,7% são não–usuários–utilizam apenas o sistema de saúde particular (CONASS, 2006).

A utilização dos planos de saúde é mais frequente nos estratos populacionais de maior renda. Porém, as condições favoráveis criadas pelo Plano Real permitiu a criação de planos individuais de segunda e terceira linhas, para a população de renda mais baixa, como estratégias de competição. Além disso, os planos de saúde contratados por empresas como benefícios para seus funcionários, colocam o trabalhador das classes inferiores, como usuário também desse sistema de saúde suplementar.

³⁹ Portaria GM/MS nº 2.437 de 7 de dezembro de 2005.

Capítulo 5.

O sistema de proteção social aos desempregados brasileiros: o seguro–desemprego e o fundo de garantia do tempo de serviço

O Brasil dispõe de dois instrumentos principais de assistência ao desemprego involuntário: o seguro–desemprego (SD) e o fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS)⁴⁰.

O pagamento de benefícios do SD aos desempregados pode ser considerado a única política passiva, nos moldes internacionalmente conhecidos, em vigor no mercado de trabalho brasileiro. Embora já se esbocem programas de aposentadoria compulsória, bem como ações educacionais voltadas para a postergação da entrada dos jovens na força de trabalho, tanto sua abrangência quanto a inexistência de estatísticas dessas ações, impedem a inclusão das mesmas no rol das políticas passivas. O FGTS é uma indenização compulsória (*severance payment*) que deve ser paga ao trabalhador demitido sem justa causa, nos moldes propostos pela OIT. Ambos são devidos a trabalhador colocado em situação de desemprego involuntário e destinados aos ocupados no mercado de trabalho formal.

5.1. O Seguro–Desemprego

5.1.1. A evolução sucinta da legislação do SD⁴¹

Foi na Constituição de 1946 que a matéria apareceu pela primeira vez, ainda que de “forma simplesmente programática”, pois “referia–se à assistência aos desempregados”. A partir da

⁴⁰ Faz parte deste rol de benefícios que compõem o sistema de proteção social ao trabalhador, o abono salarial, e que hoje integra o programa de seguro–desemprego. Trata–se de um benefício pago uma vez ao ano a todo trabalhador brasileiro, desempregado ou não, não estando associado a qualquer ação de emprego do indivíduo. Além disso, as evidências são de que o abono salarial acaba sendo destinado para os trabalhadores melhor situados na escala salarial. De qualquer forma, sua importância seja em termos efetivos, ou de grandeza numérica, é pequena no sistema de proteção aos desempregados brasileiros, e por esta razão não será aqui abordado.

⁴¹ O leitor interessado em uma explanação detalhada dos principais aspectos do surgimento, desenvolvimento e aspectos históricos da implantação do seguro–desemprego no Brasil, consultar, entre outros, Azeredo (1998) e Chahad (1987; 2004).

Constituição de 1967, e da Emenda Constitucional n.1 de 1969, o SD passou à categoria de modalidade expressa da Previdência Social brasileira, no “Título III–Da Ordem Econômica e Social”.

A consolidação do SD como matéria indispensável de amparo e assistência aos trabalhadores, surgiu na Constituição de 1988. Ele aparece explicitamente no item II, do artigo 7, dos “Direitos Sociais”, o qual integra o Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Por excesso de zelo, aparece novamente no Título VIII, “Da Ordem Social”, Capítulo II, “Da Seguridade Social”, Seção III, “Da Previdência Social”, artigo 201, como integrante dos planos de Previdência Social.

A Constituição de 1988 avançou bastante na definição das fontes de financiamento do programa de SD. No Título IX, “Das Disposições Constitucionais Gerais”, em seu artigo 239, toda a arrecadação do PIS/PASEP, passou, a partir da promulgação da Constituição, e nos termos que a Lei vier a dispor, a financiar o abono salarial e a totalidade dos gastos do SD. Além disso, o parágrafo quarto deste artigo buscou reforçar a fonte de recursos do programa, estabelecendo, na forma a ser definida por Lei complementar que o fundo de SD deveria receber contribuição adicional proveniente da empresa cujo índice de rotatividade superar o índice médio do setor⁴².

Este benefício veio integrar definitivamente o sistema de proteção social aos trabalhadores brasileiros, com a edição do Decreto–Lei 2.284, de 10/03/86, cujo objetivo central foi o de propor um plano de estabilização de preços. O desenho proposto contemplou os requisitos contidos nos programas existentes no cenário internacional, tendo por finalidade prover assistência temporária aos trabalhadores do setor privado involuntariamente desempregados⁴³.

O SD ganhou notoriedade incorporando–se definitivamente ao sistema de proteção efetiva aos desempregados involuntários, através da Lei 7.998/90, a qual regulamentou (consolidando itens anteriores) todas as proposições Constitucionais, exceto aquela referente ao custeio do programa decorrente da contribuição das empresas relativamente ao seu índice de rotatividade (parágrafo quarto do artigo 239 da Constituição Federal de 1988). Dentre seus méritos, esta Lei foi a que constituiu, de fato, um fundo autônomo voltado para o financiamento do seguro–desemprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador–FAT, de natureza contábil, e proveniente da arrecadação do PIS e do PASEP. A legislação que se seguiu até os dias atuais tomou, regra geral, a Lei 7.998/90 como referencial, adaptando–a e/ou modificando seu conteúdo, visando atender determinadas situações específicas.

Em síntese, a legislação ordinária e complementar do SD, reflete um grau crescente de liberalização quanto ao acesso dos desempregados, relaxando primeiramente a necessidade de ser contribuinte da Previdência Social, e, posteriormente, exigindo um engajamento menor ao mercado de trabalho formal. Além disso, num País carente de recursos, a “riqueza” do FAT foi sendo cada vez mais cobijada para outras destinações, quando na verdade poderiam ser canalizados para programas ativos voltados para o aprimoramento do mercado de trabalho.

5.1.2. A evolução, a dimensão, a cobertura e o perfil do segurado do programa brasileiro de SD

A **tabela 5.1** mostra a evolução do SD brasileiro. Foram atendidos por ano, em média, no período 1996 a 2006, aproximadamente 4,7 milhões de desempregados, sendo a maior demanda neste último ano, com cerca de 5,8 milhões de desempregados. A média de gastos, por ano, entre 1996 e 2006, foi de US\$ 2,8 bilhões, sendo que, em 2006, os gastos atingiram seu maior valor, isto é, US\$ 4,7 bilhões,

⁴² Esta proposição foi inspirada na chamada “experience rating” que vigora no sistema americano de financiar o seguro–desemprego. Esta iniciativa americana baseou–se em experiências fracassadas na Europa quando dos primórdios da implantação do seguro–desemprego naquele continente, mas que os americanos conseguiram adotar com algum aprimoramento. Seu grande mérito foi, talvez, mais do ponto de vista moral, ao atribuir aos empregadores parcela de responsabilidade pela ocorrência do desemprego involuntário. Chahad (1987) traz extensa resenha sobre essa temática.

⁴³ Ver o relatório elaborado para o então Ministério do Trabalho por Chahad e Macedo (1985), o qual foi utilizado pelo Governo Federal como referência para a adoção do seguro–desemprego no Brasil.

uma cifra equivalente a 0,44% do PIB. Cada desempregado recebeu um benefício que, na média do período, representava 1,5 do salário mínimo nacional.

TABELA 5.1
BRASIL: HISTÓRICO DO SEGURO-DESEMPREGO; 1996 - 2006

ANO	Total de segurados (em 1.000)	Taxa de habilit. (%)	Valor médio do benefício em S.M.	Gasto em SD PIB (%)
1996	4 360 917	99,2	1,6	0,42
1997	4 400 738	99,4	1,6	0,40
1998	4 357 528	99,1	1,6	0,44
1999	4 315 593	97,7	1,6	0,40
2000	4 176 004	98,0	1,5	0,37
2001	4 686 756	98,2	1,5	0,40
2002	4 803 535	98,4	1,4	0,44
2003	4 971 712	98,4	1,4	0,43
2004	4 812 008	98,4	1,4	0,40
2005	5 362 968	98,0	1,4	0,41
2006	5 749 511	98,2	1,3	0,44
Média 1996 - 2006	4 727 025	98,4	1,5	0,41

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Departamento de Emprego e Salário
Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial

Apesar de seu surgimento relativamente recente, especialmente para os padrões internacionais verificados nos países industrializados, a dimensão do programa brasileiro de SD não deve ser considerada de pouca significância. A **tabela 5.2**, permite observar que, os gastos do SD com relação ao PIB no Brasil, são maiores que em países desenvolvidos, com mercados de trabalho já consolidados, com baixa proteção ao emprego, como Inglaterra e Estados Unidos; é semelhante ao de países desenvolvidos com maior proteção ao emprego como o Japão, ou de características econômicas parecidas como a Austrália, e bem menores que países com forte Welfare State como, por exemplo, a Dinamarca.

TABELA 5.2
BRASIL VS RESTO DO MUNDO: GASTOS EM POLÍTICAS DESTINADAS AO MERCADO DE TRABALHO EM RELAÇÃO AO PIB

Países / regiões	<u>PAMT</u> ^a [1]	<u>PPMT</u> ^b [2]	<u>Total</u> [3]=[1]+[2]
Austrália / 2005-2006	0,45	0,61	1,06
Dinamarca / 2005	1,74	2,51	4,25
EUA / 2005-2006	0,13	0,24	0,37
Hungria / 2005	0,29	0,39	0,68
Japão / 2005-2006	0,25	0,43	0,68
OECD / 2002	0,69	1,10	1,79
Polônia / 2005	0,43	0,86	1,29
Reino Unido / 2004-2005	0,49	0,19	0,68
República Tcheca / 2005	0,25	0,24	0,49
Brasil	0,44 (2005)	0,44 (2006)	0,88
Brasil ^c	0,44 (2005)	1,72 (2006)	2,16

Fonte: OECD, Employment Outlook, 2007; Chahad (2006a).

^a PAMT: Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho.

^b PPMT: Políticas Passivas no Mercado de Trabalho.

^c Quando se mede os gastos com indenizações trabalhistas do FGTS.

O SD brasileiro pode ser avaliado tendo-se como referência algumas variáveis do mercado de trabalho, e da própria atividade econômica. A **tabela 5.3** contém estatísticas referentes à abrangência do SD, assim como outras indicativas dos seus efeitos sobre algumas variáveis selecionadas. Um perfil resumido do beneficiário é, também, apresentado nesta tabela.

Sob a ótica dos efeitos sobre o mercado de trabalho, e do funcionamento da economia, as evidências provenientes das fontes citadas indicam que os gastos com o SD não afetam o salário de equilíbrio da economia, mas Chahad e Fernandes (2002) encontraram impactos significativos sobre a taxa de desemprego e sobre a inatividade dos trabalhadores. Por outro lado, não têm sido detectados impactos significativos sobre os níveis de consumo em geral, mas sob a perspectiva do comportamento dos beneficiários, parece existir uma indução ao trabalho autônomo, ou por conta própria, preferindo o trabalhador permanecer não beneficiário. Uma das explicações é que a combinação do SD com o FGTS tem servido para financiar a informalidade do trabalho no Brasil.

Outra explicação é fornecida por Cunningham (2000), que atribui este comportamento ao racionamento de crédito para as famílias. Neste caso, o benefício provê um capital inicial, cuja maior lucratividade adviria dos retornos em aplicações em empreendimentos independentes. Assim, desempregados com acesso ao SD possuem vantagens sobre os não habilitados, em termos de começarem seu próprio empreendimento. Além disso, isto ocorreria face às peculiaridades do mercado informal brasileiro, onde os trabalhadores não consideram trabalhar numa situação de inferioridade, indicando que a informalidade é sempre parte de uma opção individual e deliberada do indivíduo.

TABELA 5.3
BRASIL: CARACTERÍSTICAS E EVIDÊNCIAS DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO

1. Estatísticas Principais	Valor
Taxa de desemprego (%) / 2006 (PNAD)	8,40
Taxa de desemprego (%) / 2006 (PME) ^a	10,05
Gastos com SD/PIB (%) / 2006	0,44
Valor médio do benefício (salário-mínimo)	1,30
Valor total dos gastos (US\$ bilhões) / 2006	4,80
Número de beneficiários (milhões) / 2006	5,80
2. Cobertura	Valor
% de cobertura da PEA / 2006 (PNAD)	5,90
% das pessoas ocupadas / 2006 (PNAD)	6,50
% do setor formal urbano legalmente coberto /2006 (CAGED)	20,80
% dos beneficiários sobre desligados do setor formal / 2006 (CAGED) (taxa de cobertura efetiva)	49,60
% desempregados / 2006 (Pnad)	64,20
% de requerentes habilitados / 2006 (taxa de cobertura nominal)	98,20
3. Custos por Benefícios	
Contribuição sobre o lucro das empresas (mensal) (%)	0,65
Impacto sobre o salário de equilíbrio	Nenhum
Tributação sobre os contribuintes para cobrir déficit	Nenhum
4. Efeitos sobre o Mercado de Trabalho e o Consumidor	
Efeitos sobre a duração do desemprego	Pequeno
Efeitos sobre a taxa de desemprego	Significante
Efeitos sobre a inatividade (trabalhadores secundários)	Significante
Efeitos sobre os salários após o reemprego	Insignificante
Efeitos sobre o setor de reemprego	Autônomos
Consumo relativamente aos não participantes	Desconhecido

(continúa)

TABELA 5.3 (conclusão)

5. Perfil do beneficiário^b	
% de beneficiários no setor terciário (comércio + serviços) (2006)	59,80
% de beneficiários com até 8 anos de escolaridade (2006)	48,60
% de beneficiários até 39 anos (2006)	79,60
% de beneficiários recebendo até 2 salários-mínimos (2006)	65,70
% de beneficiários nas regiões sul-sudeste (2006)	70,90
% de beneficiários brancos (1997) ^c	58,00
% de beneficiários homens (2006)	66,00

Fonte: Elaboração do autor com base na bibliografia consultada.

^a Média das seis principais regiões metropolitanas do Brasil.

^b SAEG/MTE - Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego.

^c Pnad/IBGE (1997)

A cobertura do SD brasileiro pode ser observada sobre três óticas: relativamente à PEA e ao mercado de trabalho, relativamente ao tempo de procura por trabalho—taxa de cobertura temporal, e a “taxa de reposição salarial” embutida no valor do benefício pago.

A mencionada **tabela 5.3**, contém inúmeras taxas de cobertura do SD com relação ao mercado de trabalho. De início verifica-se que o programa brasileiro aceita praticamente todos os requerentes, já que a taxa de habilitação (taxa de cobertura nominal) foi de 98,2%, em 2006. Dado que o benefício somente é acessível aos trabalhadores do setor formal, outra taxa de cobertura importante é a relação entre os beneficiários e os desligados do setor formal (taxa de cobertura efetiva), que foi 49,6%, em 2006. Não existe, contudo, um referencial básico para esta taxa, especialmente pelo fato de que seria inconcebível o acesso ao SD de todos os desligados pelas empresas, num dado período. A relativa estabilidade desta taxa, contudo, parece ser um bom indicador da efetividade do programa de SD.

A taxa de cobertura temporal comparando a duração média das parcelas do SD com o tempo médio de procura por trabalho, foi investigada por Ansileiro e outros (2002). Eles encontram um bom ajuste entre estas variáveis, não obstante o conhecimento de que o tempo médio de desemprego elevou-se substancialmente no período analisado (1991–2001). Exceto para os anos de 1999 e 2001, a duração média das parcelas do benefício sempre foi superior ao tempo médio de desemprego, um resultado expressivo. Além disso, de acordo com o DIEESE (2003), a série histórica do tempo médio entre a solicitação do benefício e a emissão da primeira parcela vem se reduzindo gradativamente, e estava em próximo de 26 dias, no ano de 2003, corroborando os resultados anteriores.

No caso dos indicadores de cobertura, a taxa de reposição salarial é a mais crucial para o bom funcionamento desse programa de SD. Isto porque tem profunda influência sobre o custo do desemprego, com impactos negativos para a busca por ocupação, sobre a disposição para receber treinamento e outros aspectos relativos ao estímulo ao trabalho. No estudo já mencionado de Ansileiro e outros (2002), entre 1992 e 1999, o valor médio do benefício ajudou a preservar cerca de 1/3 da renda média dos desempregados assalariados que foram dispensados sem justa causa do setor privado, quando se toma como referência a remuneração média mensal registrada na carteira de trabalho dos assalariados do mercado formal. Dentro da realidade de baixos níveis salariais, em termos absolutos, que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro, esta “taxa de reposição salarial” pode ser considerada alta devendo ser uma das explicações para algumas distorções observadas no *status* ocupacional do desempregado que recebe seguro-desemprego (ver Thomas, 1999).

Finalmente, com relação ao perfil do beneficiário, nota-se que ele se assemelha ao perfil já conhecido dos trabalhadores absorvidos pelo setor formal. Os segurados estão localizados em maior proporção na região Sul-Sudeste, em sua maioria possuem mais de 8 anos de escolaridade, são pertencentes ao setor terciário e com idade superior a 39 anos. Chama a atenção que os critérios de elegibilidade do programa brasileiro de seguro-desemprego não contribuem para melhorar as igualdades de oportunidades, uma vez que mesmo sendo maior o desemprego entre mulheres e não brancos estes grupos encontram-se entre os que menos se beneficiam do seguro-desemprego.

5.1.3. Os rumos da evolução histórica do SD brasileiro

Relativamente à sua evolução histórica, desde sua implantação até os dias atuais, o SD brasileiro seguiu três linhas de ação: (a) expansão do atendimento no pagamento do benefício; (b) diversificação do público-alvo em decorrência do excesso de recursos disponíveis no FAT, e, principalmente, das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro, e (c) articulação, ainda que muito longe do desejado, do pagamento do benefício com as políticas ativas (intermediação da mão de obra, micro-crédito e treinamento vocacional).

A expansão do atendimento ocorreu por duas vias. A primeira através do gradual relaxamento das condições de elegibilidade do desempregado. Atualmente, a única exigência é a comprovação de emprego com carteira de trabalho assinada nos últimos seis meses anteriores à dispensa sem justa causa. A segunda forma do aumento do atendimento se deu por meio da ampliação da rede física de atendimento, que no início do programa estava restrita às agências do SINE, bem como das Delegacias Regionais do Trabalho. Para promover uma rápida expansão o SD passou a ser pago pelas agências da Caixa Econômica Federal (CEF), um banco oficial, administrado pelo governo federal, que se revelou útil sobre a perspectiva de ampliação da rede, mas inconveniente sob a ótica de um benefício que requer outras ações de emprego, um serviço que não existe em agências bancárias.

No caso da diversificação do público-alvo, foram incorporados segmentos de trabalhadores em setores onde o desemprego involuntário não encontra maior amparo conceitual, como por exemplo, pescadores artesanais, trabalhador resgatado do trabalho escravo, e desempregado de atividades sazonais. Não se questionando a necessidade de atender as dificuldades dessas categorias, seria correto que isto fosse atendido com outros recursos que não os do programa de SD, visto que não são categorias tradicionalmente contempladas quando se observa a experiência internacional recente, pois não representam situações típicas de desemprego involuntário, *strictu sensu*⁴⁴.

Finalmente, com respeito àquela meta mais importante, referente a necessidade de integração do pagamento do benefício com as PAMT, deve-se observar que, apesar dos esforços oficiais, não se alcançou bons resultados. Concretamente, esta busca se resumiu à expansão do atendimento através do SINE, que oferece ações de emprego na forma de qualificação profissional, intermediação da mão de obra e oferta de micro-crédito. Entretanto, a precariedade do funcionamento desse sistema deixou pouca margem para uma real articulação entre políticas ativas e passivas no mercado de trabalho brasileiro⁴⁵.

5.1.4. Um sumário distorções e as limitações no SD brasileiro

A proteção ao desempregado no Brasil por meio do seguro-desemprego expandiu-se rapidamente, assim como os problemas, vícios e distorções em seu funcionamento, conforme apontam inúmeros estudos realizados. De acordo com Mazza (1999), Cunningham (2000), Thomas (1999) e Chahad (1999), as principais limitações e dificuldades do SD brasileiro, entre outras, são as seguintes:

⁴⁴ Estas categorias não representam, ainda, uma grande parcela de beneficiários potenciais. Um caso especial, porém, é como tratar a elegibilidade dos trabalhadores domésticos, recém admitidos ao programa. Há um perigo futuro de forte pressão sobre os recursos do programa, na medida em que se abriu a possibilidade de recebimento do benefício para um público-alvo de cerca de 5 milhões de pessoas, cuja situação ocupacional dificulta sua caracterização como desempregado quando do rompimento do vínculo empregatício. Não se nega o direito ao benefício, mas se alerta para a forma de gestão da elegibilidade.

⁴⁵ Outra ação em direção à maior integração entre o seguro-desemprego e outras políticas, foi criado, em 1998, a chamada bolsa-qualificação, onde os trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, mas não demitido, recebem as parcelas do SD a que tem direito, engajam-se num curso de treinamento, retornando, com a concordância do empregador ao seu posto de trabalho, tão logo se encerre o curso freqüentado por eles.

(a) Não há uma adequada integração entre o SD e as políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho

O SD não se articula com as políticas de intermediação de mão de obra, nem com as políticas de treinamento vocacional, ou com a oferta de micro-crédito aos trabalhadores autônomos e conta própria. Ademais, o benefício é pago somente pelas agências bancárias da CEF. Sem a obrigatoriedade da busca por emprego, grande parte dos trabalhadores, em especial os desempregados jovens, aguarda o término das parcelas a receber, e somente após começa a procurar trabalho e com isso prolonga a taxa de desemprego de longo prazo

(b) Existe um acesso crescente de jovens e de trabalhadores com melhores rendas

Uma parte deste resultado pode ser atribuída às facilidades de acesso, pois com as sucessivas crises brasileiras, os critérios de acesso foram se tornando cada vez mais frouxos. Além disso, o segmento jovem é grande no mercado de trabalho informal.

(c) A demanda pelo benefício depende pouco do desemprego em si

A elevação dos custos não tem sido determinada somente pelo ciclo econômico, mas, principalmente, pelas das condições de acesso, bem como ao crescente aumento da flexibilidade em se tornar elegível ao programa. Este aspecto já havia sido apontado por Chahad (1999). Além disso, existem evidências de que parte da demanda pode estar conectada a processos fraudulentos de recebimento do benefício, mesmo com todo o esforço do MTE em combater as tentativas de burlar o programa.

(d) Existem efeitos perversos no pagamento do benefício devidos à existência de um amplo setor informal

Parece haver uma inteiração negativa entre o SD e a informalidade, no sentido de que o número de parcelas (3 a 5 meses) tende a funcionar como um suplemento de renda, permitindo ao trabalhador mover-se com facilidade do mercado formal para o mercado informal. Esta tendência é reforçada pela facilidade em se evadir das leis trabalhistas, pelos elevados custos de contratação e de dispensa de trabalhadores, assim como outras facilidades de ingressar no mercado de trabalho informal, entre outros.

(e) Acumulo de pagamentos de benefícios pelo término da relação de emprego

Por ocasião do seu desligamento da empresa, o trabalhador se beneficia da coexistência do FGTS, e sua multa, com o SD. Mesmo com pouco tempo de serviço, o montante acumulado no FGTS tende a ser maior que o valor do SD (mesmo considerando-se todas as parcelas). Como o recebimento do benefício não se associa a qualquer esforço de recolocação, não fica clara a diferenciação entre estas formas indenizatórias. Além disso, o trabalhador recebe um aviso-prévio, e a soma de todos esses benefícios tende a servir de “financiamento” para sua informalidade e/ou postergação da busca por emprego.

5.2. O FGTS no Sistema de Proteção Social

5.2.1. Breve histórico do FGTS como sistema indenizatório ao trabalhador demitido⁴⁶

O FGTS foi criado pela Lei 5.107, de 13 de Setembro de 1966, vindo em substituição, na prática, ao antigo regime de indenização ao empregado pela rescisão do seu contrato de trabalho então vigente⁴⁷. Até então a CLT, em seu artigo 478, estabelecia que o trabalhador dispensado da empresa sem justa causa, seria indenizado na base de um salário por ano trabalhado. Caso ele permanecesse mais de 10 anos na mesma empresa se tornaria estável, só podendo ser demitido caso cometesse falta grave ou por motivo de força maior (artigo 492).

Do ponto de vista jurídico, o FGTS consagrou-se definitivamente como um direito do trabalhador ao ser incluído no rol dos direitos sociais relacionados no Título II–dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II–Dos Direitos Sociais, inciso III, da Constituição Federal do Brasil de 1988. Contudo, nem todos os trabalhadores brasileiros são cobertos pela legislação do FGTS, sendo beneficiários os empregados regidos pela CLT, os trabalhadores avulsos, os empregados rurais, ficando excluídos os trabalhadores autônomos, os eventuais, bem como os empregados do setor público e militares, que possuem legislação trabalhista própria.

Numa perspectiva histórica, e observando-se o contexto do desenvolvimento econômico brasileiro, o surgimento do FGTS deu-se num amplo conjunto de reformas estruturais no início do ciclo dos governos militares, acontecido em 1964, e procurou atender aos seguintes objetivos (Carvalho e Pinheiro, 2000, página 52):

- a) *funcionar com seguro social*: o intuito principal do fundo foi criar um pecúlio para o trabalhador, que lhe servisse de amparo no período de inatividade permanente, e para formar uma reserva financeira que funcionasse como indenização por dispensa sem justa causa do emprego, ou seja, uma retribuição financeira pelo seu desemprego. Nessa ótica, o FGTS foi criado para ser um patrimônio do trabalhador;
- b) *melhorar a eficiência alocativa do mercado de trabalho*: como a estabilidade tornava rígida a mobilidade no mercado de trabalho, o fundo procurava facilitar a dispensa de trabalhadores pelas empresas, instituindo para tanto um provisionamento compulsório do sistema de indenizações, e acabando com a estabilidade no emprego. Com isso criou-se condições para a eliminação progressiva do passivo trabalhista das empresas; e
- c) *financiar projetos de infraestrutura*: os recursos do fundo seriam destinados ao financiamento do sistema de construção de habitações, com critérios definidos pelo governo federal.

Sob a ótica do objeto de estudo deste relatório, o interesse imediato é com relação ao papel que o FGTS desempenha na proteção aos desempregados. Nesse caso, ele vem a se constituir num fundo contábil, de natureza financeira, composto pelo conjunto de contas individuais vinculadas, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados (Artigo 15, da Lei n. 8.036/90). A

⁴⁶ Maiores detalhes sobre a história, o funcionamento e outros aspectos do FGTS podem ser encontrados nas seguintes referências bibliográficas: Ferrante (1978), Chahad e Macedo (1985) e Carvalho e Pinheiro (2000). Esta seção somente apresentará os traços principais do FGTS enquanto uma indenização compulsória (*severance payment*), servindo para proteger o trabalhador desempregado sem justa causa.

⁴⁷ Na realidade em seu início o FGTS não era propriamente uma substituição, mas, sim uma opção. Com o tempo, porém, as empresas passaram a contratar os trabalhadores somente no regime de FGTS, não admitindo mais empregados no regime de estabilidade no emprego. Com a nova Constituição Federal de 1988 o regime de estabilidade deixou de existir e o FGTS deixou de ser opção e passou a ser uma indenização compulsória no caso da dispensa sem justa causa.

legislação do fundo prevê 16 modalidades diferentes de retirada dos recursos da conta por parte do trabalhador, sendo a mais importante a “dispensa sem justa causa por parte do empregador; nos casos de despedida indireta, de culpa recíproca ou de força maior” (Martins, 2006, página 453).

Desta forma, havendo rescisão do contrato de trabalho por iniciativa do empregador, sem que haja justa causa, o trabalhador poderá sacar o valor integral existente no FGTS, acrescidos de uma multa de 40,0% sobre este montante, sobre o qual incidem juros e correção monetária (Artigo 18 da Lei no. 8.036/90). No caso da dispensa ocorrer por culpa recíproca ou motivo de força maior, com o reconhecimento da Justiça do Trabalho, esta multa será de 20,0%⁴⁸.

Outro aspecto relevante em termos do mercado de trabalho refere-se à forma com que se constitui o montante do FGTS: os depósitos são feitos pelo empregador, mensalmente, na conta vinculada em nome do trabalhador, com base em uma alíquota de 8% sobre o seu salário mensal. Desta forma, ao incidir sobre a folha de pagamentos, a contribuição das empresas para o FGTS, acaba por ter impacto direto sobre a demanda de trabalho, afetando a competitividade das empresas.

5.2.2. As principais estatísticas do FGTS

Esta seção traz alguns dados indicando a dimensão e as características do FGTS no mercado de trabalho, e na economia brasileira. A **tabela 5.4** mostra a evolução dos saques do FGTS, entre 1996 e 2006, decorrentes do pagamento de indenização aos trabalhadores demitidos sem justa causa. Na média deste período foram gastos US\$ 10 bilhões, a cada ano, com o pagamento de FGTS aos trabalhadores demitidos, ou seja, o equivalente a 1,39% do PIB brasileiro, na média do período.

TABELA 5.4
BRASIL: FGTS - EVOLUÇÃO DAS RETIRADAS PELOS TRABALHADORES; 1996 - 2006
(em US\$ 1.000)

Ano	FGTS: Saques de trabalhadores (US\$)	Saques do FGTS como % do PIB	Taxa de Desemprego*
1996	10 921 495	1,32	6,95
1997	12 425 777	1,45	7,82
1998	14 569 102	1,76	9,00
1999	9 783 313	1,65	9,63
2000	9 087 952	1,46	
2001	8 039 548	1,44	9,35
2002	6 084 889	1,33	9,16
2003	6 828 670	1,20	9,73

(continúa)

⁴⁸ Visando evitar fraudes a Lei no. 8.036/90 determina que a multa seja depositada na conta vinculada do trabalhador e não mais paga diretamente a ele como era a prática. Contudo, parece que os advogados não acreditam que isto resolverá este problema: “O objetivo da determinação legal foi evitar os acordos simulados entre empregado e empregador para o saque do FGTS, quando, principalmente, o empregado continuava trabalhando e o contrato de trabalho continuava em vigor, ou então quando o empregado pedia demissão, porém, era feito um acordo, como se ocorresse a dispensa e o obreiro era obrigado a devolver a multa de 40% ou 20% ao empregador. Não creio que essa determinação legal irá eliminar essas hipóteses. Poderá dificultar as referidas práticas simuladas, porém o empregado pode ser obrigado a devolver o valor da indenização ao empregador da mesma forma mediante pagamento em dinheiro ou cheque, ou ainda ser descontada a referida indenização de seu crédito ou se estabelecer que o operário tirou um vale naquele valor. O certo é que a determinação da lei irá dar mais trabalho às partes e irá criar obstáculos às práticas simuladas perpetradas entre empregado e empregador para o saque ilegal do FGTS” (Martins, 2006, página 456).

TABELA 5.4 (conclusão)

Ano	FGTS: Saques de trabalhadores (US\$)	Saques do FGTS como % do PIB	Taxa de Desemprego*
2004	7 917 900	1,14	8,90
2005	10 869 320	1,21	9,31
2006	13 763 806	1,28	8,40
Média 1996-2006	10 026 525	1,39	8,83

Fonte: Coordenação-Geral de Fiscalização do Trabalho / Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) / MTECaixa Econômica Federal. Banco Central do Brasil.

*Pnad.

Elaboração do autor com base nas fontes mencionadas.

Pela sua formulação seria de se esperar que o fundo fosse sensível ao ciclo econômico, bem como às mudanças estruturais na economia. No caso do mercado de trabalho parece haver alguma sensibilidade à evolução do desemprego. De fato, comparando-se a taxa de crescimento dos saques realizados pelos trabalhadores com a taxa de desemprego a cada ano é possível observar que ambos caminham na mesma direção, especialmente quanto se tomam períodos longos.

A **tabela 5.5** mostra a distribuição das retiradas (saques) do FGTS segundo as modalidades em que estas podem ocorrer, para anos selecionados. Nota-se claramente que a destinação dos recursos do fundo é, majoritariamente, para a indenização dos trabalhadores demitidos sem justa causa pelas empresas. Em 2006, 68,1% dos saques efetuados foram em decorrência desta razão. As demais modalidades de retirada de recursos pelos trabalhadores aparecem totalmente pulverizadas, não merecendo maior atenção como destino dos recursos do FGTS.

TABELA 5.5
BRASIL: RETIRADAS DO FGTS SEGUNDO MODALIDADES

Modalidades	Ano			
	2001		2006	
	N	%	N	%
Demissão sem justa causa	12 423 094	67,6	16 303 900	68,1
Construção de moradia	357 392	1,9	534 204	2,2
Aposentadoria	427 970	2,3	628 004	2,6
Inatividade da conta	1 970 772	10,7	1 252 818	5,2
Doenças	46 153	0,3	80 026	0,3
Demais modalidades	3 138 711	17,1	5 158 865	21,5
Total	18 364 092	100,0	23 957 817	100,0

Fonte: Caixa Econômica Federal. Relatório de Gestão do FGTS.

Tomando-se o período 1996–2006 como referência, verifica-se que os recursos que se destinam à proteção dos trabalhadores desempregados na forma de FGTS são maiores do que aqueles que são pagos na forma de seguro-desemprego, de acordo com a **tabela 5.6**. De fato, enquanto a relação FGTS/PIB foi de 1,39%, a relação SD/PIB foi bem menor, 0,41%. No seu conjunto, o Brasil gastou anualmente, na média desse período, aproximadamente 1.80% do seu PIB, com pagamento de indenizações e benefícios tendo em vista garantir proteção aos seus trabalhadores do mercado formal de trabalho, e que foram colocados em situação de desemprego involuntário.

TABELA 5.6
BRASIL: GASTOS COM FGTS E SD COM RELAÇÃO AO PIB; 1996 - 2006
(Porcentagem)

Ano	Saque do FGTS PIB [1]	Gasto com SD PIB [2]	[3] = [1] + [2]
1996	1,32	0,42	1,75
1997	1,45	0,40	1,85
1998	1,76	0,44	2,21
1999	1,65	0,40	2,05
2000	1,46	0,37	1,83
2001	1,44	0,40	1,84
2002	1,33	0,44	1,77
2003	1,20	0,43	1,63
2004	1,14	0,40	1,53
2005	1,21	0,41	1,62
2006	1,28	0,44	1,72
Média 1986 - 2006	1,39	0,41	1,80

Fonte: Elaboração do autor.

5.3. Os efeitos adversos do sistema de proteção social aos desempregados no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro

A história do seguro–desemprego é recente como instrumento de proteção ao trabalhador brasileiro, dificultando avaliações mais precisas sobre seus impactos no mercado de trabalho. Além disso, ele insere–se num amplo, complexo e distorcido sistema de proteção social aos desempregados, sendo muito difícil isolar os efeitos originados tipicamente pelo pagamento do benefício.

Vimos que seguro–desemprego convive com o FGTS que é devido ao trabalhador quando se sua dispensa sem justa causa, acrescida de uma multa de 40,0% do valor acumulado desse fundo, paga diretamente da empresa ao trabalhador. Em adição a isto, e ligando–se diretamente ao estímulo em buscar trabalho, existe o “aviso–prévio” (one month notice), notificado ao trabalhador um mês antes da sua dispensa definitiva. A combinação desses três regulamentos aplica–se praticamente ao mesmo conjunto de trabalhadores, ou seja, aqueles que se encontram no setor formal da economia, e são despedidos da empresa sem uma justa causa. Assim, os efeitos do seguro–desemprego no mercado de trabalho não podem, rigorosamente, serem tomados de forma isolada desse conjunto de regulamentos, quanto ocorre à demissão do trabalhador.

Por outro lado, o pagamento do seguro–desemprego, uma política passiva por natureza, não se articula com as demais políticas voltadas para o mercado de trabalho, embora os recursos para ambas (políticas passivas e ativas) sejam oriundos do mesmo fundo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Isto representa outro isolamento indesejado, sob qualquer ótica, e que condiciona qualquer avaliação do impacto do seguro–desemprego no mercado de trabalho. A conjunção perversa da regulamentação sobre a demissão do trabalhador, associada à falta de integração entre as políticas ativas e passivas, tem prejudicado um desempenho mais eficiente do mercado de trabalho brasileiro.

Contudo, algumas evidências desses efeitos já podem ser detectadas, embora com a cautela que se requer face às explicações acima. Entre esses impactos temos os seguintes:

(a) A incidência do SD segundo a classe de renda do beneficiário⁴⁹

Desde que surgiu na humanidade, na Inglaterra em 1911, como um instrumento indispensável de proteção ao trabalhador desempregado, o seguro–desemprego nunca foi desenhado para solucionar o problema da pobreza, cujas raízes transcendem o mercado de trabalho. Sempre foi recomendável, entretanto que, além de seus objetivos tradicionais, ele possa servir para aliviar a pobreza, e beneficiar mais aqueles desempregados nos extratos inferiores de renda. Isto, contudo, não parece ser o caso do seguro–desemprego brasileiro, cuja focalização não parece centrar–se nos mais pobres.

Barros, Corseuil, e Foguel (2001), estudando os incentivos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador mostrou que somente 32,0% dos beneficiários poderiam ser considerados pobres, e recebendo somente 23,0% dos gastos com o seguro–desemprego. O valor médio do benefício recebido pelos pobres representava 63,0% do valor do benefício recebido pelos não–pobres. O impacto do seguro sobre a renda pessoal e familiar dos desempregados parece acentuar estas disparidades.

A proporção da renda pessoal dos pobres representada pelo seguro–desemprego é 70,0%, enquanto entre os não–pobres representa apenas 34,0%. Quando tomamos a renda familiar como referencial estas proporções são 33,0% e 14,0% respectivamente. Esses resultados revelam um quadro de má focalização do seguro–desemprego, o que pode ser atribuído às distorções anteriormente mencionadas.

“Todas as evidências revelam que em grande medida o seguro–desemprego encontra–se mal focalizado simplesmente porque os desempregados não vivem em sua maioria em famílias pobres” (Barros, Corseuil e Foguel, 2001, página 2001).

(b) A situação ocupacional e a busca por trabalho

Chahad e Fernandes (2002), verificaram que apenas 26,0% dos segurados eram desempregados no sentido tradicional, isto é estavam recebendo o benefício e procurando efetivamente emprego. Outros 23,3% estavam completamente inativos. Os demais 50,7% estavam recebendo o seguro–desemprego e exercendo alguma ocupação. Ademais, pela duração da jornada de trabalho e nível de rendimentos recebidos, as evidências eram de que 1/3 dessas ocupações não eram eventuais, isto é, eram ocupações no mercado formal de trabalho.

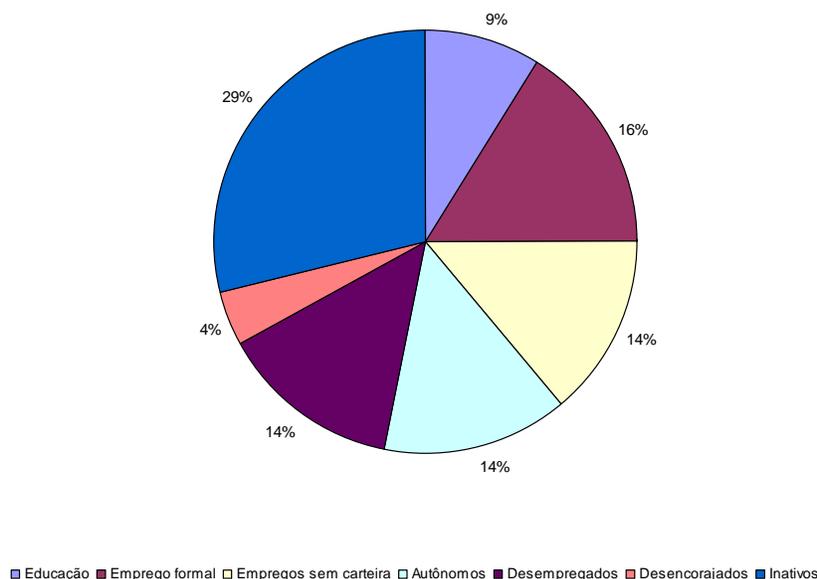
A situação ocupacional dos beneficiários do SD foi também investigada por Barros, Corseuil e Foguel (2001) Eles encontraram que 41,0% dos que recebiam benefícios estavam, de fato, desempregados e eram pobres, enquanto os beneficiários não–pobres e desempregados eram cerca de 12,0%. Entre os que recebiam o seguro–desemprego e estavam ocupados, 28,0% eram pobres e 53,0% eram não pobres. Entre os beneficiários inativos, 31,0% eram pobres e 35,0% eram não pobres. Estes resultados corroboram os descritos anteriormente, ou seja, mais de 50,0% dos trabalhadores que recebem seguro–desemprego, sejam pobres ou não, possuem outra ocupação, seja no mercado formal ou informal.

Thomas (1999), também analisou o SD brasileiro sob a ótica do *job matching* no mercado de trabalho. O **gráfico 5.1** identifica a situação ocupacional dos beneficiários, de acordo com as atividades desempenhadas. Este gráfico fala por si mesmo, mas é importante ressaltar que apenas 14,0% daqueles que recebiam os benefícios, estavam procurando efetivamente um novo emprego no último mês, isto é eram desempregados típicos. Cerca de 42,0% (na situação de inativos, desencorajados e atividades educacionais) não buscavam trabalho. Os demais 44,0% recebiam o benefício e trabalhavam, sendo 28,0% deles no setor informal.

⁴⁹ Algumas das principais estatísticas desta subseção referem–se à pesquisas amostrais domiciliares realizadas pelo IBGE na segunda metade dos anos 1990. Ainda que possam ter havido melhorias no funcionamento do SD brasileiro, a convivência com a realidade do mercado de trabalho, o conhecimento do funcionamento das instituições brasileiras e a ausência de novos estudos indicam que grande parte das distorções apontadas nesta seção ainda persistem no funcionamento no sistema brasileiro de proteção social aos desempregados.

O mais estranho, contudo, é a existência de 16,0% de desempregados recebendo o benefício e trabalhando no setor formal da economia. Como pode isso ocorrer, se para receber o seguro-desemprego o trabalhador não pode estar registrado no setor formal? Uma explicação seria de natureza estatística: esses trabalhadores encontram emprego no último mês, ao mesmo tempo em que receberam sua última parcela do seguro. Mas esta explicação identifica parte do resultado. Ocorre que, no Brasil, existe a possibilidade do trabalhador burlar a fiscalização, obtendo uma nova carteira de trabalho: com a carteira antiga ele recebe o seguro-desemprego, e com a carteira nova ele obtém uma nova ocupação⁵⁰.

GRÁFICO 5.1
ATIVIDADE DECLARADA DOS BENEFICIÁRIOS DO SEGURO-DESEMPREGO



Fonte: Thomas (1999).

“ These observations, and in particular the proportions of workers not actively seeking work and engaged in informal employment, call into question the appropriateness of the governing UI in at least two ways. First, the regressive incidence of UI payments seems less sensible if the payments are in fact not insuring many recipients against what they are supposed to. Second, the role of UI in improving worker–job matches is not being fulfilled if payments are going to workers who are working ‘on the side’ or in other ways no available for work” (Thomas, 1999, pag. 14).

(c) Os efeitos do SD nas transições no mercado de trabalho

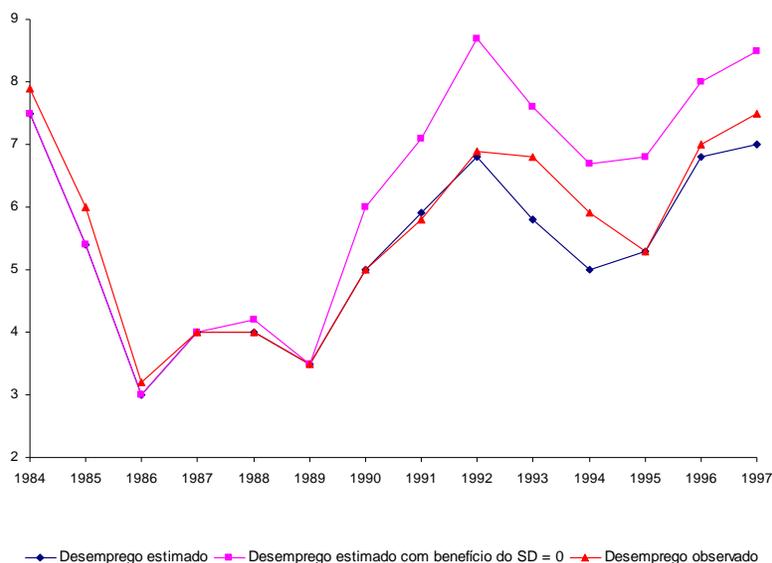
A importância do SD para a trajetória ocupacional do trabalhador foi investigada por Chahad e Fernandes (2002). Eles estimaram o impacto do seguro-desemprego sobre as transições para os seguintes grupos ocupacionais: (a) trabalhadores no setor formal; (b) trabalhadores no setor informal; (c) desempregados e (d) inativos.

Dentre os resultados obtidos sobre o impacto do seguro sobre as transições no mercado de trabalho, destacam-se os que a seguir se comentam. O primeiro diz respeito ao impacto sobre a taxa de

⁵⁰ Esta prática tem sido arduamente combatida pelas autoridades do Ministério do Trabalho e Emprego, tanto através da melhoria do sistema de fiscalização, como, principalmente, através do cruzamento das informações dos cadastros e registros de empregados sob sua responsabilidade.

desemprego. Existe uma ampla experiência empírica internacional mostrando que o seguro-desemprego tende a elevar a taxa de desemprego, ao tornar o custo do lazer menor, e diminuir os custos da pesquisa por um novo emprego. As evidências encontradas para o Brasil contradizem essa experiência, conforme mostra o **gráfico 5.2**. No ano de 1997, a taxa observada de foi de 7,7%. Caso não houvesse seguro-desemprego ela seria maior, isto é, 8,6%, revelando um resultado oposto ao constatado no cenário internacional.

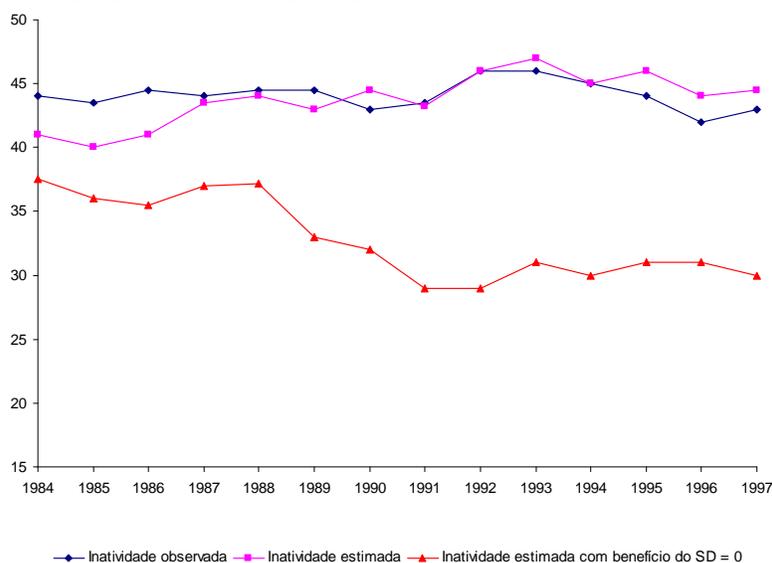
GRÁFICO 5.2
IMPACTO DO SEGURO-DESEMPREGO NA TAXA DE DESEMPREGO



Fonte: Chahad e Fernandes (2002).

O principal resultado, contudo, é revelado o **gráfico 5.3**, indica que o impacto negativo do SD esta sendo captado, no caso brasileiro, pela transição para a inatividade. Em 1997, a taxa de inatividade observada foi de 32,6%, um valor maior do que a estimada na ausência de seguro-desemprego, a qual ficou em torno de 25,9%.

GRÁFICO 5.3
IMPACTO DO SEGURO-DESEMPREGO SOBRE A TAXA DE INATIVIDADE - NÃO CHEFES



Fonte: Chahad e Fernandes (2002).

A desagregação das informações assim como das estimativas segundo posição dos indivíduos nas famílias, permitiu verificar que parte da explicação do impacto negativo do seguro sobre a inatividade, decorre das conseqüências do pagamento do benefício sobre o comportamento dos não-chefes de família. De fato, tomando-se o ano de 1997 como referência, esta desagregação permitiu verificar que a taxa de inatividade dos chefes de família passou de 12,1% para 13,6% com a introdução do seguro-desemprego, mas o impacto é muito maior na inatividade dos não-chefes de família, pois a taxa passa de inatividade elevou-se de 30,3% para 40,1%, com a introdução do SD.

Em grande parte, os impactos negativos e os efeitos adversos dos programas de proteção social ao desempregado no Brasil ocorrem porque os desempregados não são obrigados a passarem por ações de emprego (intermediação e treinamento), ou então pela conjunção perversa dos diversos mecanismos de indenização pela despedida sem justa causa (seguro-desemprego, FGTS e aviso-prévio), ou mesmo porque são completamente mal focalizados com relação ao verdadeiro público-alvo. Neste contexto, o impacto positivo do SD sobre a taxa de desemprego não ocorre porque os trabalhadores conseguem um emprego mais rápido mas, sim, porque se tornam inativos mais facilmente.

(d) A burla ao FGTS produz efeitos negativos no mercado de trabalho

Do ponto de vista social algumas estatísticas do FGTS não deixam de ser chocantes. Utilizando dados do PME/IBGE, Barros, Corseuil e Foguel (2001), mostrou que, dos trabalhadores desempregados nas regiões metropolitanas brasileiras que retiraram seu fundo de garantia, uma significativa porcentagem havia “pedido demissão”, em absoluta contradição com a lei. De fato, dos desempregados nas metrópoles brasileiras, 64,0%, em São Paulo, 66,0% no Rio de Janeiro, 70,0% em Belo Horizonte, 68,0% em Porto Alegre, 74,0% em Salvador e 65,0% em Recife, declararam ter recebido seu FGTS, tendo sido despedido sem justa causa. Ademais, no que diz respeito ao perfil daqueles que recebem o FGTS, as evidências empíricas obtidas pelos estudos listados nas referências bibliográficas, indicam que a vasta maioria dos beneficiários não vive em famílias consideradas pobres.

Ainda com relação aos incentivos adversos, às distorções, às falhas e ao comportamento não desejado desses programas, outros aspectos podem ser mencionados. No caso do FGTS, é de amplo domínio o fato de que se trata de uma indenização indutora da rotatividade da mão de obra, seja pela ótica das empresas, ou do próprio trabalhador. Os efeitos negativos disto são notórios, indo desde o rebaixamento do custo salarial, até a grande falta de incentivo que provoca nos trabalhadores e nas empresas com relação aos investimentos na formação de capital humano.

Finalmente, sabe-se que a multa decorrente do FGTS, mesmo depois da elevação determinada pela Constituição Federal de 1988, pode ter contribuído para tornar a empresa mais cautelosa nas dispensas, mas, também, tornou-a mais parcimoniosa em sua política de admissões. Assim, ao tornar mais estreita a “porta de saída” para o trabalhador, houve uma diminuição no espaço da “porta de entrada” para ele ingressar na empresa.

5.4. Os principais argumentos sobre os incentivos adversos e as distorções no mercado de trabalho originadas pelo SD e FGTS

Esta seção explora algumas das causas pelas quais o FGTS e o SD têm originado problemas no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, mesmo que concebidos com a finalidade de proteger os trabalhadores colocados em situação de desemprego involuntário⁵¹.

⁵¹ Deve-se notar que todo sistema de proteção social esta direcionado ao chamado setor formal do mercado de trabalho. Mas, ainda assim, as distorções que nele surgem possuem implicações sobre a taxa de desemprego e a

5.4.1. Os problemas com o FGTS (incluindo sua multa)

O FGTS possui a característica de uma poupança compulsória do trabalhador, em seu nome feita com os recursos do empregador. Apesar de ser sua propriedade, seu acesso é restrito, e essa limitação torna-o um ativo de baixa liquidez. Além disso, apesar de ser um recurso financeiro que lhe pertence, ele não pode aplicar aonde desejar. Desta forma, a baixa liquidez associa-se à baixa remuneração, reduzindo a valorização que cada trabalhador atribui ao fundo.

Sob a ótica econômica, isto significa introduzir ineficiência no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, porque o valor de cada unidade monetária depositada pela empresa é avaliado por um valor inferior pelo trabalhador. Visto sobre outra ótica, o FGTS custa mais para a empresa do que vale para o trabalhador, tornando, assim, o custo do trabalho maior. Como consequência, há uma indução ao aumento da informalidade e/ou haverá redução na demanda por trabalho, freando o emprego e/ou conduzindo a menores níveis salariais.

Por ser uma propriedade sua, mas com baixa liquidez e baixa remuneração, a rotatividade provocada pelo trabalhador tornasse uma única forma de acesso para que ele possa assumir o controle de algo que lhe pertence. Nada há de errado nisto, pois o trabalhador está fazendo uso da racionalidade econômica inerente a todo indivíduo, pobre ou rico, que procura dar um melhor destino aos recursos do FGTS. Como o montante acumulado tende a crescer com o tempo de serviço, existe um mecanismo perverso inerente ao FGTS, que opera no sentido de desestimular vínculos de emprego mais duradouros, pois prolonga o tempo que o trabalhador pode ter acesso a um recurso financeiro que lhe pertence. Existe, assim, um estímulo à rotatividade provocada pelo próprio trabalhador para obter mais rapidamente um dinheiro que lhe pertence, o qual está sendo mal aplicado pelo governo.

A multa tem implicações para os trabalhadores e para as empresas. Ao ser paga diretamente ao empregado, e não a um fundo de desemprego, ela resolve o problema da burla, mas tem um importante impacto no comportamento do trabalhador: contribui ainda mais para a promoção da rotatividade, uma vez que ele sempre buscará induzir sua demissão, tendo em vista coletar a multa. Isto é particularmente verdade em períodos de crescimento da economia, quando aumentam as oportunidades de mais e melhores empregos para os trabalhadores. Nesta situação, eles desejam a demissão, enquanto as empresas querem evitá-la.

Com relação às empresas, existem efeitos que se contrapõem. Por um lado, ela deve induzir a retração nas demissões, pois estas ficam mais caras. Mas, por outro lado, o custo de recrutamento e da admissão também fica encarecido, pois é necessário buscar trabalhadores de melhor nível de qualidade, assim como com maior probabilidade de permanecerem no emprego por mais tempo. A priori fica difícil dizer que efeito deve prevalecer, mas quando associados a outros custos do trabalho existentes na legislação, há evidências de que a multa acaba por reduzir a demanda por mão de obra atuando, assim, de forma não desejada sobre o mercado de trabalho.

5.4.2. Os problemas com o SD

Tem sido amplamente comprovado, inclusive na literatura internacional, que a introdução do seguro-desemprego como mecanismo de garantia de renda durante o desemprego, altera bastante o comportamento do trabalhador, pela existência do chamado “risco moral” (moral hazard). Ou seja, como ocorre em qualquer mercado onde se introduz um seguro, o comportamento do seu beneficiário torna-o menos cauteloso com a ocorrência do sinistro ou do evento. No caso do seguro-desemprego, existe um substancial conjunto de estudos revelando que o desempregado torna-se menos ativo na busca por emprego, tenta protelar seu reemprego e, com isso, acaba afetando a taxa de desemprego⁵².

evolução salarial tanto deste segmento, quanto de todo mercado informal de trabalho, no caso brasileiro. Nesse sentido, as proposições de reformas devem centrar seu foco em seus resultados globais.

⁵² Além do chamado risco moral, existe outro efeito perverso na existência do seguro-desemprego denominado de “seleção adversa”, pois aqueles que devem comprar esse seguro são aqueles mais expostos ao sinistro, no caso os

Ainda que este seja um efeito universal, o problema agrava-se no caso brasileiro, pois uma das formas de minimizá-lo tem sido, conforme já mencionado, associar a habilitação ao seguro-desemprego a outras políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, como, por exemplo, a intermediação da mão de obra, e oferta de outros serviços que permitam a recolocação do desempregado. Essas ações buscam simultaneamente permitir que o trabalhador preserve seu “capital humano”, ou seja, não se obrigam a aceitar um emprego de qualidade inferior à sua experiência e habilidade, mas motivá-lo a uma busca mais ativa por trabalho. Ocorre, entretanto, que o programa brasileiro paga o benefício sem qualquer outra ação de emprego, um expediente que tende a transformar o seguro-desemprego num direito adquirido de se receber todas as parcelas que são devidas ao desempregado; uma “indenização compulsória”.

Sob a ótica das empresas, o impacto do seguro deveria ser apreciado com relação à forma como elas contribuem para seu financiamento. Acontece que, no caso brasileiro, o benefício não representa um custo para as empresas, pois não é coletado diretamente sobre a folha de pagamentos. Como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é custeado pelo PIS/PASEP, recolhido de outras fontes de recursos das empresas, a contribuição destas não se vincula à sua política de demissões, e nem à taxa de desemprego da economia.

Finalmente, outra grave distorção existente no programa brasileiro decorre da facilidade de ocorrência de relações informais de trabalho. Nesse caso, como a interrupção do pagamento do seguro-desemprego acontece quando ele obtém um emprego com carteira assinada, tem sido uma regra estabelecer-se um conluio entre trabalhadores e empregadores para que não ocorra o registro em carteira, ou se registre o trabalhador com uma nova carteira de trabalho, para que o mesmo continue recebendo o benefício. A empresa, sai também, beneficiada, na medida em que recebe um subsídio implícito ao pagar um salário menor ao trabalhador durante o período que ele estiver recebendo o seguro-desemprego.

5.5. O acesso dos desempregados à Saúde e à Previdência Social

Tanto o Sistema Único de Saúde (SUS), que será sucintamente apresentado em seção específica, quanto a Política Nacional de Saúde do Trabalhador, bem como a Previdência Social, possuem diretrizes para atendimento aos trabalhadores desempregados no que se refere ao acesso à saúde do trabalhador.

O SUS tem a premissa de que a saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado, estabelecendo que a sua cobertura **universal e integral**, beneficiando todos os cidadãos e residentes em território brasileiro. Dessa forma, qualquer cidadão brasileiro, seja qual for sua condição de trabalho, ou vínculo empregatício, incluindo os desempregados de qualquer categoria, tem direito ao acesso à saúde através do SUS.

Para suas finalidades, por sua vez, a *Política Nacional de Saúde do Trabalhador* considera como trabalhador todas as pessoas que exercem atividades para sustento próprio e/ou de seus dependentes, qualquer que seja sua forma de inserção no mercado de trabalho, no setor formal ou informal da economia, considerando também como trabalhadores aqueles que estão temporária ou definitivamente afastados do mercado de trabalho por doença, aposentadoria ou desemprego. Assim, esta política reforça ainda mais o acesso do desemprego ao sistema de Saúde brasileiro.

Já a *Previdência Social* oferece aos segurados incapacitados para o trabalho (por motivo de doença ou acidente), os meios de reeducação ou readaptação profissional para o seu retorno ao mercado de trabalho, além de benefícios como o auxílio-doença (concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos), desde que contribua para a Previdência Social por, no mínimo, 12 meses.

desempregados, exatamente aqueles com maior dificuldade de compensar, de alguma forma, sua perda de renda decorrente do desemprego. Para maiores detalhes ver, entre outros, Chahad (1987) e Chahad e Fernandes (2002).

O desempregado pode receber benefícios da previdência, como o auxílio-doença, contanto que tenha contribuído no mínimo esses 12 meses para Previdência Social, e apresente determinados documentos como: o número de identificação do trabalhador–NIT (PIS/PASEP); atestado Médico, exames de laboratório, atestado de internação hospitalar, atestados de tratamento ambulatorial, dentre outros que comprovem o tratamento médico; o documento de identificação (carteira de identidade e/ou carteira de trabalho e previdência social); e cadastro de pessoa física.

Capítulo 6.

As políticas ativas no mercado de trabalho brasileiro

A história das políticas ativas no mercado de trabalho (PAMT), que em seu sentido tradicional de voltar-se para o atendimento dos trabalhadores desempregados e prover treinamento vocacional e novas habilidades ao trabalhador, e destinadas a amplos segmentos da força de trabalho, é relativamente recente no Brasil, surgindo com mais frequência no início dos anos 1990. O **quadro 6.1** sumaria os principais programas federais de geração de emprego, trabalho e renda, que se constituem nas políticas ativas institucionalmente vigentes no país.

QUADRO 6.1
BRASIL: PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA
(POLÍTICAS ATIVAS); 2007

Nome / Ano do início	Área de atuação	Descrição das atividades	Agentes executores	Esferas de participação social
Sistema Nacional de Emprego (SINE) (1975)	Intermediação da mão-de-obra	Capacitação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	Estados / Municípios Centrais Sindicais	CODEFAT: Conselho tripartite e paritário
Plano Nacional de Qualificação Profissional (1995) e Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003)	Formação e Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação Profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para micro e pequenos empreendedores	Estados / Municípios Centrais Sindicais / Sistema "S" / ONGs	CODEFAT: Conselho tripartite e paritário Comissões Estaduais e Municipais de Emprego
Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) (1995)	Geração de Emprego e Renda e Trabalho	Concessão de crédito produtivo e apoio técnico às micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, por meio da rede de bancos oficiais.	Instituições financeiras oficiais: BB, CEF, BNB, BASA, BNDES.	CODEFAT: Conselho tripartite e paritário Comissões de Emprego

(continúa)

QUADRO 6.1 (conclusão)

Nome / Ano do início	Área de atuação	Descrição das atividades	Agentes executores	Esferas de participação social
Programa Primeiro Emprego (2003)	Primeiro emprego para população jovem	Promoção do ingresso do trabalhador jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parceiros para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos para jovens.	ONGs	Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego
Economia Solidária (2003)	Fomento à economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento direto, mapeamento das experiências e constituição dos incubadores.	ONGs	Conselho Consultivo do Programa Economia Solidária

Fontes: Chahad (2006a); Ipea (2006a) e Ipea (2007).

Diversas são as razões para este surgimento tardio das políticas ativas no cenário do mercado de trabalho brasileiro. Parte dessa demora pode ser atribuída ao sentimento que predominou até meados da década de 1980, de que o país tinha uma natureza inata ao crescimento econômico permanente, onde prevaleceria apenas o desemprego friccional, relegando ao plano secundário toda questão trabalhista, e muitos considerando a questão social, e os problemas do mercado de trabalho, como um “caso de polícia”. Outra parte pode ser atribuída à composição histórica das forças políticas que, ao longo do tempo, vieram a constituir os governos brasileiros, onde a busca da harmonização nas relações trabalhistas e sociais, se subordinaram demasiadamente aos interesses empresariais, conferindo um tratamento discriminatório aos trabalhadores. Por fim, temos também o desinteresse das autoridades governamentais na continuidade das equipes técnicas dos órgãos públicos voltados para tarefa, deixando com que a memória dessas instituições sofresse de freqüente descontinuidade.

6.1. Um Sumário Histórico da Evolução Recente das PAMT Brasileiras

Até o início da década de 1990, a única real experiência com PAMT brasileira era representada pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), instituído pelo Decreto n.70.403, de 08 de outubro de 1975, coordenado e supervisionado pelo atual Ministério do Trabalho e Emprego, sendo sua criação inspirada na Convenção n. 88 da OIT. As ações do SINE eram executadas de forma descentralizada pelas Unidades da Federação. Elas visavam atividades buscando, fundamentalmente, a inserção produtiva dos trabalhadores (e dos desempregados) no mercado de trabalho. Para isso, desempenhava ações concernentes à intermediação da mão de obra; de apoio aos desempregados, geração de informações sobre o mercado de trabalho e aconselhamento sobre a formação e qualificação profissional da força de trabalho.

No campo da formação de recursos humanos, mas sem chegar a se constituir numa política pública *strictu sensu*, o treinamento e a formação profissional eram oferecidos pelas Confederações Patronais, desde a década de 1940, através do chamado Sistema “S”, composto inicialmente pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial–SENAI, ligado à atividade industrial, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial Serviço Nacional de Aprendizagem–SESC, ligado à atividade comercial e

pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural–SENAR, associado à atividade agrícola. Os recursos vinham de fontes oficiais, por meio de tributação da folha de pagamento das empresas. Apesar de grande contribuição ao treinamento da força de trabalho, dada a boa qualidade dos serviços oferecidos, o alcance do Sistema “S”, como um sucedâneo de política ativa era bastante limitado, uma vez que os cursos e o treinamento oferecido eram orientados pela oferta dos mesmos, não respondendo à demanda das empresas, seja em termos das necessidades do momento, seja numa perspectiva de futuro.

Além disso, não houve, apesar dos esforços oficiais, e mesmo das Confederações Patronais, uma estreita colaboração com o SINE de forma a integrar, concretamente, essas duas ações programáticas como se fossem políticas ativas em ação. De qualquer forma, mesmo com ineficiência, o SINE teve algum sucesso, em parte por ter sido criado onde ainda não havia um programa de SD, bem como pelo fato de não ter se integrado complementemente ao sistema de formação profissional até então existente.

O ponto de inflexão favorável ao financiamento, e à implementação das políticas ativas no Brasil ocorreu no início da década de 1990, quando o Congresso Nacional dedicou-se a regulamentar os preceitos da Constituição de 1988 relativos ao SD, que seriam definitivamente incorporados ao ordenamento jurídico, econômico e social do País.

Quando o SD foi implantado, em 1986, juntamente com o Plano Cruzado, embora houvesse propostas para financiá-lo, desde a reativação do antigo Fundo de Amparo ao Desemprego–FAD (Lei 4.923/65), até utilização dos recursos do FGTS para pagamento dos benefícios, não se previu nenhuma estrutura específica para custear as despesas do SD, ficando sob a responsabilidade do orçamento do governo federal a cobertura dessas despesas, até a posterior definição da fonte de custeio.

A solução veio somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e da regulamentação da Lei 7.998/90, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador–FAT. Esta Lei disciplinou o artigo 239 da Constituição. O artigo 10 da referida Lei criou o SD, sob a administração do atual Ministério do Trabalho e Emprego, e definiu uma inovadora forma de gestão para os padrões brasileiros, envolvendo, de forma tripartite, e paritária, o Estado, os empregadores e os trabalhadores, constituindo o chamado Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)⁵³.

Assim, o SD que havia surgido no Plano Cruzado “como um raio de luz num céu azul” (Azeredo, 1998), repentinamente e sem recursos para custeá-lo, ganhou um vigoroso impulso, pois, com a regulamentação dos dispositivos constitucionais criou-se um fundo para pagamento dos benefícios num montante muito acima do necessário para atender o desemprego aberto brasileiro. Ainda que 40,0% destinavam-se, como ainda continua a ser destinado, para o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social–BNDES, o SD passou a contar com uma sólida fonte de recursos, deixando se tornar um benefício de pagamento duvidoso, passando a integrar, definitivamente, o sistema de proteção social aos desempregados brasileiros.

Ademais, o FAT acabou por se constituir numa fonte mais segura e permanente de recursos financeiros para as políticas de emprego no Brasil, vindo a resolver o problema de descontinuidade de fluxos de recursos que atingia a formulação das políticas ativas desde que elas se tornaram fundamentais como mecanismo de compensação dos desequilíbrios provocados pelas políticas macroeconômicas do governo federal.

A existência de um vultoso excedente financeiro no começo do programa de SD passou a atrair a atenção de outras áreas do governo cuja disponibilidade de recursos orçamentários era escassa, bem como as diversas demandas provenientes da sociedade. Assim, o excedente do FAT, em seu início, ameaçou colocar em risco seu sucesso, face às pressões que para ele se canalizaram. Ademais, essas demandas se fortaleceram na medida em que, mesmo após a regulamentação da Lei 7.998/90, os recursos do FAT ficaram restrito ao financiamento do BNDES, aos gastos com seguro–desemprego e

⁵³ A história da criação do FAT, e dos antecedentes quanto ao financiamento do seguro–desemprego, é vasta, e as modificações na legislação, parcialmente mencionadas, é muito ampla, razão pela qual o leitor interessado em conhecer detalhes consultar, entre outros, Azeredo (1998) e Chahad (1999).

ao pagamento do abono salarial, sendo limitada, ou mesmo nula, sua destinação para gastos com as chamadas PAMT.

Face à pressão existente, o Governo Federal fez passar no Congresso Nacional a Lei 8.352/91, criando a figura dos chamados “*depósitos especiais remunerados*”, que deveriam estar imediatamente disponíveis para serem movimentados pelas instituições financeiras oficiais. Para evitar a descapitalização do FAT, e garantir a não interrupção do pagamento de benefícios aos desempregados, esta Lei criou, também, a chamada *reserva mínima de liquidez*. Estes empréstimos especiais passaram então a financiar outras áreas, além da área trabalho *strictu sensu*, como por exemplo, a safra agrícola, a área da saúde, a seca no Nordeste, a expansão do crédito popular, entre outras.

Embora tenha ocorrido desvios indesejados no destino inicialmente dado aos recursos do FAT, na forma acima descrita, houve, entretanto, aspectos positivos no arranjo institucional. A partir de 1994, este fundo passou a ser o financiador das principais PAMT brasileiras, seja as que já existiam, ou então aquelas que foram sendo criadas. Dentre aquelas já existentes, temos o SINE, cuja função principal é a intermediação da mão de obra, e dentre as que foram criadas destaca-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), implantado através da Resolução n. 59, de 25/3/94, do CODEFAT, com o objetivo de oferecer crédito aos desempregados; aos trabalhadores que pretendem constituir pequenos empreendimentos, assim como os programas de treinamento vocacional e qualificação profissional da força de trabalho. Após sua criação houve uma vigorosa expansão das políticas ativas de geração de emprego e renda, todas absorvendo de forma crescente recursos do FAT, representando, ao menos sob a ótica quantitativa, um grande avanço na implementação das PAMT no Brasil.

O FAT revelou-se ainda um valioso manancial de recursos também para políticas voltadas para o treinamento e a formação de recursos humanos do tipo “lifelong learning”. As ações do sistema “S” estavam muito aquém das necessidades crescentes do sistema produtivo nacional, seja em termos da quantidade, seja em termos da rapidez da resposta às rápidas exigências da demanda impostas pela velocidade das transformações nos processos produtivos e organizacionais.

Assim, em 1995, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, surge o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador-PLANFOR, um ambicioso programa de oferta de educação profissional com o objetivo de qualificar, a cada ano em torno de 15 milhões de pessoas com idade acima de 16 anos, correspondendo a 20,0% da força de trabalho brasileira daquele ano. Mais recentemente, em 2003, surgiram dois novos programas fazendo parte das ações de governo que podem ser identificados como próximos de políticas ativas. O primeiro é o Programa Primeiro Emprego destinado à inserção no mercado de trabalho de jovens de baixa renda, com pouca escolaridade, entre 16 e 24 anos de idade. Existe prioridade para indivíduos nesta situação que sejam afro-descendentes, tenham algum tipo de dificuldade, ou se encontrem em conflito com a lei. O outro programa, Economia Solidária, busca atender um segmento específico da força de trabalho constituído pelos trabalhadores que administram seu próprio empreendimento (incubadoras e redes de solidariedade)⁵⁴.

6.2. O SINE e a Intermediação da Mão de Obra

Dentre as principais políticas ativas a intermediação da mão de obra é uma das mais antigas, e dentre aquelas que recebem menor volume de recursos. A **tabela 6.1** traz as principais estatísticas mostrando a dimensão do SINE. Revela-se um quadro incompatível com a dimensão do mercado de trabalho brasileiro: em 2005, pouco mais do que 5 milhões de trabalhadores, entre desempregados (desligados do setor formal da economia) e trabalhadores informais, procuraram os serviços de intermediação de mão de obra, sendo apenas 17,9% deles recolocados no mercado. Naquele ano, os dispêndios com a

⁵⁴ O programa do primeiro emprego será abordado na seção destinada às ações destinadas a grupos específicos, e o programa denominado Economia Solidária não será aqui tratado pela precariedade dos dados existentes.

recolocação do trabalhador foi de 1,0% (!), do total de gastos com PAMT realizados pelo MTE, enquanto em 1995, havia sido de 21,7%, conforme veremos.

TABELA 6.1
BRASIL: A DIMENSÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE)
(2005)

Discriminação	Valor
Trabalhadores inscritos (em 1 000 hab.)	5 007,8
% colocados sobre inscritos	17,9
% do desemprego aberto (Pnad)	56,0
% dos desligados setor formal (Caged)	45,8
% Emprego formal (Caged)	19,5
% Ocupados na PEA (Pnad)	5,8
% Gastos com SINE com relação ao total de gastos com PAMT	1,0

Fonte: Elaboração do autor.

Uma parte deste resultado pode ser explicada pela diminuição continua dos recursos para a intermediação da mão de obra, desde 1995, sendo a outra explicada pelo forte aumento dos gastos com programas de geração de emprego e renda. Considerando-se as dimensões da população brasileira, onde a força de trabalho brasileira, em 2006, era da ordem de 98 milhões de pessoas, pode-se aferir a grande limitação que a intermediação da mão de obra representa como uma política ativa no cenário do mercado de trabalho brasileiro⁵⁵.

De qualquer forma, mesmo reconhecendo-se o declínio nos recursos destinados ao atendimento ao trabalhador ao trabalhador, no que diz respeito a promover mais rapidamente o equilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho, é importante verificar o que tem ocorrido com os indicadores de eficácia (sucesso da intermediação) e efetividade (atração exercida sobre os agentes) do SINE. A **tabela 6.2** reúne alguns desses principais indicadores, bem como traz informações sobre a capacidade de cobertura do SINE.

⁵⁵ Essa atividade, prioritariamente executada pelo SINE, cuja concepção, quando de sua criação em 1975, era compatível com o verificado internacionalmente naquela época. Sua implementação, porém, foi instrumentalizado na forma de Convênios, inicialmente com os Estados da Federação, e, posteriormente, com os Municípios, o que se revelou totalmente inadequado para consolidar esta Instituição como uma unidade executora eficiente no processo de intermediação da mão de obra. A partir de 1999 a intermediação de mão de obra passou a contar com a participação das organizações sindicais (unions), em decorrência do apoio oficial que estas receberam com os recursos do FAT, a eles destinados para a finalidade de recolocar os desempregados no mercado de trabalho. Embora possa ser considerado um reforço ao processo de reinserção do trabalhador nas atividades produtivas, ainda não é possível saber se os resultados justificam essa nova forma de destinação dos recursos.

TABELA 6.2
BRASIL: SINE - INDICADORES DE DESEMPENHO NA INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
(1996 - 2006)

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
Números Absolutos											
(1) Inscritos	1 320 766	1 859 336	3 103 976	3.763.187	4 805 433	4 687 001	5 119 523	5 444 219	4 872 769	4 976 664	5 148 720
(2) Vagas	386 045	452 166	651 703	1.043.771	1 281 220	1 435 173	1 648 716	1 560 767	1 670 751	1 718 869	1 772 282
(3) Encaminhados	637 313	774 151	1 073 282	1.665.778	2 559 597	2 884 805	3 445 673	3 428 921	3 553 823	3 869 450	4 031 713
(4) Colocados	154 958	210 060	287 514	422.498	581 618	742 880	869 670	844 693	887 611	890 830	878 394
(5) Admitidos (Setor Formal) - Caged	8 155 684	8 421 987	8 067 389	8.181.425	9 668 132	10 351 643	9 812 379	9 809 343	11 296 496	12 179 001	8 790 821
(6) Desligados (Setor Formal) - Caged	8 428 385	8 457 722	8 649 134	8.377.426	9 010 536	9 760 564	9 049 965	9 163 910	9 773 220	10 925 020	7 583 751
(7) Número de agências SINE	599	756	947	963	900	812	949	1 021	1 066	1 157	1 170
Indicadores de Eficácia - (%)											
(8) = (4)/(2) -Taxa de aproveitamento de vagas	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,1	51,8	49,6
(9) = (4)/(3) -Taxa de sucesso nos encaminhamentos	24,3	27,1	26,8	25,4	22,7	25,8	25,2	24,6	25,0	23,0	21,8
(10) = (4)/(1) -Taxa de colocação dos trabalhadores	11,7	11,3	9,3	11,2	12,1	15,8	17,0	15,5	18,2	17,9	17,1
Indicadores de Efetividade - (%)											
(11) = (1)/(6) -Atratividade para o trabalhador	15,7	22,0	35,9	44,9	53,3	48,0	56,6	59,4	49,9	45,6	67,9
(12) = (2)/(5) -Atratividade para a empresa	4,7	5,4	8,1	12,8	13,3	13,9	16,8	15,9	14,8	14,1	20,2
(13) = (4)/(5) -Taxa de admissão no mercado de trabalho	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	10,0
Indicadores da Capacidade de Cobertura											
(14) = (6)/(7) -Atendimento ao trabalhador	14 071	11 187	9 133	8 699	10 012	12 020	9 536	8 975	9 168	9 443	6 482
(15) = (5)/(7) -Atendimento às empresas	13 615	11 140	8 519	8 496	10 742	12 748	10 340	9 608	10 597	10 526	7 514

Fonte: Elaboração do autor. Dados originais DES/SPPE/MTE.

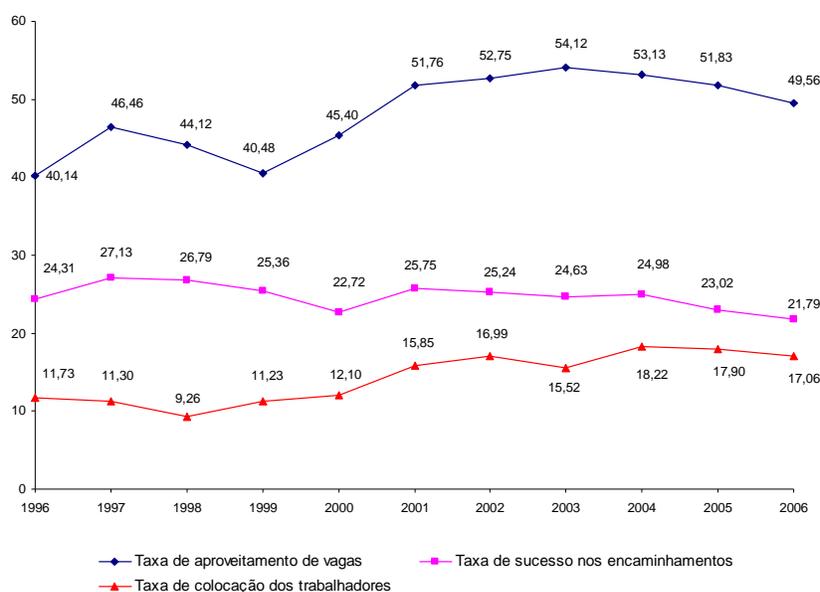
^a Dados até agosto.

Indicadores de eficácia (gráfico 6.1)

A *taxa de aproveitamento de vagas* (também conhecida como taxa de aderência) indica a satisfação do empregador, pode ser considerada baixa, mas tem crescido lentamente deste ano de 1995. Uma das razões do baixo valor desta taxa parece ser a estratégia inadequada de captação das vagas junto às empresas que tem se revelado, posteriormente, incompatível com o perfil do trabalhador desempregado. Outra razão tem sido as dificuldades em patrões e empregados negociarem as condições iniciais de um novo contrato de trabalho, frente às informações fornecidas pelo SINE.

A *taxa de sucesso nos encaminhamentos* revela o percentual de trabalhadores enviados às empresas para preencherem uma vaga, e que foram colocados. Esta taxa revela um valor baixo e tem caído ao longo do tempo. Em 2006, somente 21,8% dos encaminhados foram colocados no mercado de trabalho. Por esta razão a *taxa de colocação dos trabalhadores* é bastante baixa, não passando de 20,0% no período entre 1996–2006, indicando que o sistema tem um baixo poder de reinserção do trabalhador no mercado formal de trabalho. Isto reflete, entre outras causas, a deficiência ou inexistência da estratégia de marketing visando assegurar a satisfação dos trabalhadores para com os serviços oferecidos, o que certamente afeta a credibilidade de SINE junto à sua clientela. (MTE, 2006b, página 48).

GRÁFICO 6.1
BRASIL: INDICADORES DE EFICÁCIA DO SINE - 1996 – 2006



Fonte: Elaboração do autor. Dados originais DES/SPPE/MTE.

^a Dados até agosto.

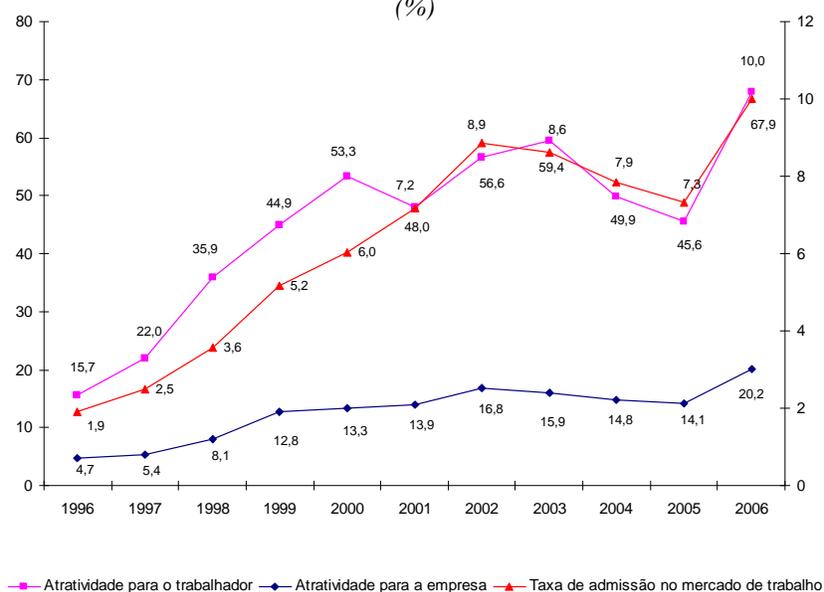
Indicadores de efetividade (Gráfico 6. 2)

Os indicadores de efetividade procuram avaliar a atração pela busca dos serviços do SINE, tanto sobre os trabalhadores desligados das empresas do setor formal, quanto dos trabalhadores ainda ocupados, mas buscando mobilidade vertical, assim como a atração que o sistema oferece sobre as próprias empresas em termos de possibilidades de obtenção de mão de obra com o perfil que lhes seja adequado, oferecido pelo mercado externo de trabalho.

Os indicadores da **tabela 6. 2** mostram que, apesar da baixa eficácia, com pequeno sucesso na colocação dos inscritos e encaminhados, ainda assim a atratividade do SINE tem crescido ao longo do

tempo, entre 1996 e 2006. De fato, o índice de *atratividade para o trabalhador* passou de 15,7% para 67,9%, o índice de *atratividade para a empresa* passou de 4,7% para 20,2%, e a *taxa de admissão no mercado de trabalho* passou de 1,9% para 10,0%, naquele período.

GRÁFICO 6.2
BRASIL: INDICADORES DE EFETIVIDADE DO SINE, 1996 - 2006
(%)



Fonte: Elaboração do autor. Dados originais DES/SPPE/MTE.

^a Dados até agosto.

Indicadores da capacidade de cobertura (Gráfico 6.3)

Esses indicadores procuram mostrar a abrangência e capilaridade do SINE, em relação ao seu público-alvo. As medidas de capacidade de cobertura indicam o potencial do sistema de intermediação de mão de obra atender a clientela de acordo com o número de postos que oferecem este atendimento, levando-se em conta os recursos humanos disponíveis, e a capacidade instalada de cada agência, além, é claro, dos recursos financeiros destinados às agências de atendimento.

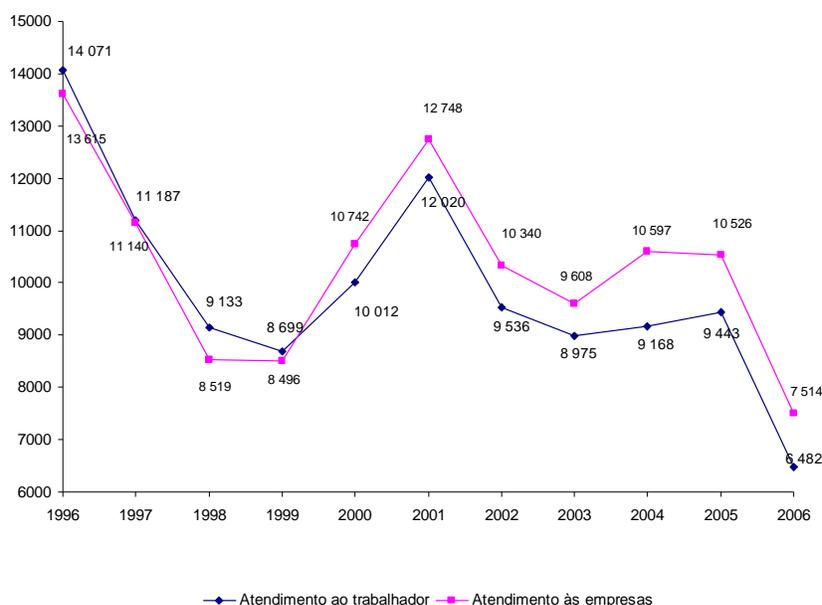
No caso brasileiro tem se verificado uma contínua expansão da capacidade de atendimento do sistema de intermediação de mão de obra, com a expansão das agências à disposição dos trabalhadores desempregados, ou que dela necessitam. Em 1996 existiam 599 agências de atendimento passando para 1.170 em 2006, um crescimento de 95,3%, um aumento significativo, uma vez que a população total ocupada brasileira (formal e informal) cresceu 30,7%.

De qualquer forma, ainda é alto o número médio de trabalhadores que deve ser atendido por uma agência do SINE, principalmente porque os indicadores da **tabela 6.2** levam em consideração apenas os desligados do setor formal da economia, quando se sabe que significativa parcela de trabalhadores do setor informal faz, também, uso do SINE para tentar melhorar sua posição ocupacional no mercado de trabalho. Ademais, a expansão das agências tem sido realizada como pouca destinação de recursos para a formação de recursos humanos para o atendimento adequado do usuário do sistema, e o que é mais grave, num contexto onde a articulação com as demais políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho tem sido realizada de modo lento, desconexo e descontinuo.

Ainda com relação à questão da cobertura deve-se ressaltar que parte da melhoria que se observou na assistência ao trabalhador aconteceu no início dos anos 2000, quando o SINE passou a ser

o principal centro de atendimento ao trabalhador desempregado, em substituição ao que vinha sendo feito pela Caixa Econômica Federal e pelas Delegacias Regionais do Trabalho, que eram entidades despreparadas para exercerem esta função. Além disso, expandiu-se a rede de atendimento para o setor privado, possibilitando às organizações sindicais criarem agências de intermediação de mão de obra, com funções semelhantes ao SINE, podendo atender ao requerente do seguro-desemprego e outros trabalhadores procurando os serviços de emprego.

GRÁFICO 6.3
BRASIL: INDICADORES DA CAPACIDADE DE COBERTURA DO SINE, 1996 - 2006



Fonte: Elaboração do autor. Dados originais DES/SPPE/MTE.

^a Dados até agosto.

Destaca-se, contudo, que os serviços do SINE *strictu sensu*, mesmo padecendo de inúmeros males, ainda são melhores que as suas alternativas. No que diz respeito aos impactos sobre o desemprego e sobre os rendimentos, Barros e Carvalho (2002: página 67/68), reuniram as avaliações disponíveis e cientificamente realizadas⁵⁶, chegando à conclusão de que “aqueles trabalhadores que procuraram a intermediação de mão de obra tiveram um desempenho melhor do que os que não procuraram”. Este melhor desempenho mostrou que, ao buscar a agência do SINE, os trabalhadores tiveram maior acesso ao setor formal da economia, o que, em termos de emprego, serve de mais garantia para uma ocupação de melhor qualidade, do que garantia de um emprego em si. Por outro lado, não se detectou nenhum impacto significativo sobre a produtividade e a renda do usuário dos serviços de intermediação oferecidos pelo SINE.

Em síntese, apesar de longe do desejado, os resultados do SINE tem tido importante papel para o aumento do bem-estar dos trabalhadores, bem como tem representado uma contribuição positiva para a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho. Isto porque, ao propiciar mais e melhor informação, assim como diversos tipos de orientação ao trabalhador, bem como atuar mais estritamente no âmbito das empresas, tem aumentado a possibilidade não só da recolocação do trabalhador desempregado, como, também, tem ampliado a possibilidade de uma escolha ocupacional

⁵⁶ Seguindo a tradição internacional, os autores somente apreciaram avaliações que compararam o grupo que se beneficiou da política com o chamado “grupo de controle”. A resenha por eles realizada contempla a intermediação da mão de obra, a qualificação profissional e os programas de microcrédito.

melhor do que a anterior. Além disso, este melhor desempenho tem ocorrido no contexto de uma conscientização crescente, ainda longe da desejada, de tratamento integrado entre a intermediação, o SD, o micro-crédito e o treinamento vocacional.

6.3. Políticas de Qualificação e Treinamento Profissional (vocational training)

Do mesmo modo que as demais políticas ativas, o treinamento vocacional visando promover a qualificação profissional do trabalhador brasileiro (desempregado ou não) beneficiou-se grandemente da regulamentação do programa de seguro-desemprego. Foi através da Lei 8.900/94 que os recursos antes destinados somente ao pagamento de benefícios e treinamento dos segurados puderam ser gastos com treinamento vocacional para todos os demais trabalhadores. Desde então as políticas de qualificação profissional, treinamento e reciclagem dos trabalhadores brasileiros passaram por dois momentos diferentes.

O primeiro momento foi quando implantou-se o Plano Nacional de Qualificação Profissional (**PLANFOR**), durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, um plano ambicioso de treinar 5,0% da força de trabalho a cada ano. Sob o ponto de vista do mercado de trabalho o plano tinha os seguintes objetivos; (i) aumentar a probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; (ii) ampliar as chances de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e (iii) elevar a produtividade, a competitividade das empresas e a renda dos trabalhadores.

O segundo momento das políticas de treinamento vocacional foi em 2003, no início do primeiro mandato do Presidente Lula, quando o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (**PNQ**). Ele foi instituído pela Resolução 333/2003 do CODEFAT, com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de carga horária mínima, prioridade em cursos de longa duração, maior importância da certificação ocupacional e desenvolvimento de metodologias de qualificação de mão de obra, e, principalmente, um esforço maior de integração com outras políticas ativas e passivas. Na sua origem, a concepção do PNQ avançou por caminhos diversos do seu antecessor, buscando preencher lacunas como inclusão social, carências educacionais, direito à cidadania, participação comunitária e outras que vão além do treinamento vocacional.

Essa nova orientação de treinamento vocacional propôs uma forte inflexão conceitual e mudaram-se as prioridades, mas seu desenvolvimento na fase inicial fez cair drasticamente os gastos com o treinamento vocacional, conforme se observa na **tabela 6.3**.

TABELA 6.3
BRASIL: POLÍTICAS OFICIAIS FEDERAIS COM TREINAMENTO PROFISSIONAL
(1996 - 2006)

Plano				
PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação Profissional)	Ano	Nº treinandos (milhões)	Carga horária (horas)	Gasto total (US\$ milhões)
		(1)	(2)	(3)
	1996	1,20	103	647,8
	1997	2,00	100	767,2
	1998	2,50	88	768,4
	1999	3,00	94	418,4
	2000	3,40	65	410,7
	2001	3,60	57	360,2
	2002	1,80	61	66,2

(continúa)

TABELA 6.3 (conclusão)

Plano	Ano	Nº treinandos (milhões)	Carga horária (horas)	Gasto total (US\$ milhões)
PNQ (Plano Nacional de Qualificação)	2003	0,14	108	18,8
	2004	0,14	196	29,5
	2005	0,10	200	37,6
	2006	0,17	192	38,7

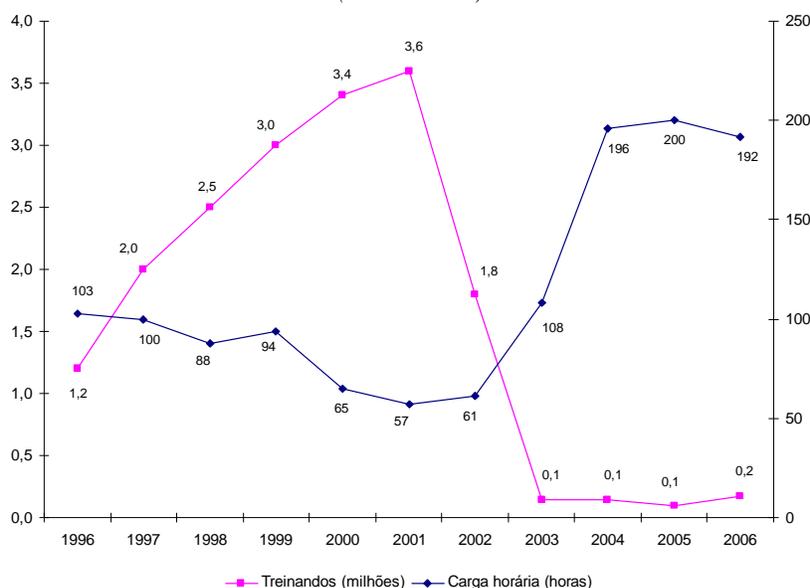
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Conforme se pode notar na coluna (1) da referida tabela, ainda que se destinassem vultosos recursos para treinamento vocacional da força de trabalho o contingente de indivíduos treinados sempre tem ficado aquém das pretensões dos formuladores das diretrizes do PLANFOR. De fato, o máximo de trabalhadores treinados num determinado ano (2001) foi de 3,6 milhões de indivíduos, ainda assim com uma drástica redução na carga horária dos cursos oferecidos. Observa-se, também, uma drástica redução no volume de recursos ainda na vigência do PLANFOR que, entre 2001 e 2002.

Apesar de ter representado um grande avanço em matéria de formação de recursos humanos, treinamento profissional, e requalificação da mão de obra brasileira, o PLANFOR padecia de intenso desgaste institucional ao final da década de 1990. Dentre as razões, tínhamos problemas com prestações de contas, cursos fantasmas, descompasso entre a clientela e a demanda das empresas, treinamento em ocupações sem demanda, baixa eficiência dos cursos, dificuldade de controle da oferta de cursos, e falta de mecanismos adequados para instrumentalizar um Plano bastante ousado em seus objetivos e no tamanho.

Outra alteração imposta pelo novo plano foi o aumento da carga horária dos cursos ministrados, conforme mostra o **gráfico 6.4**, visando a profissionalização e a qualificação dos desempregados, sob o argumento de que somente a oferta de treinamento técnico não basta, e que seria preciso aumentar o conteúdo de conhecimento dos treinandos face às carências existentes.

GRÁFICO 6.4
BRASIL: TRABALHADORES TREINADOS E CARGA HORÁRIA MÉDIA DE TREINAMENTO
(PLANFOR E PNQ/MTE)
(1996 - 2006)



Fonte: Elaboração do autor com base em Paiva (2006), página 33.

6.3.1. Avaliação do treinamento vocacional: PLANFOR

Muitas avaliações têm sido produzidas desde que as políticas voltadas para o treinamento e reciclagem da força de trabalho ganharam força, a partir de 1995. O crescente interesse pelas avaliações do PLANFOR, até 2002, deve-se tanto ao significativo volume de recursos a ele destinado, bem como devido às críticas que foram se avolumando sobre inúmeros aspectos referentes à sua implementação e execução financeira.

De acordo com Ansiliero e outros (2002, página 42) diversas avaliações realizadas no período 2000–2001 junto aos beneficiários do plano, mas sem o rigor científico da utilização de um grupo de controle, apontam para melhorias associadas à realização dos cursos de treinamento, abrangendo diferentes aspectos de sua vida pessoal, profissional e familiar. Algumas dessas melhorias e/ou manifestação de comportamento após o curso são listadas na **tabela 6.4**. Dentre elas, destacam-se a elevação da auto-estima, melhor desempenho no trabalho, estímulo à busca por mais qualificação profissional, manutenção do trabalho e melhoria das relações pessoais com a família. *“Se não se pode dizer que os gastos com qualificação tem sido eficientes, também não se pode descartá-los diante da experiência internacional conhecida.”* (Ansiliero e outros, 2002, página 43).

No caso das avaliações utilizando a metodologia de “grupo de tratamento” vs. “grupo de controle”, Barros e Carvalho (2002) investigando inúmeros estudos de acompanhamento de egressos do sistema de treinamento, encontraram que o impacto desses programas sobre a redução do desemprego apresentou alguma significância, mas sobre a elevação do nível de renda dos ocupados revelaram-se estatisticamente sem significância. Chamam a atenção, entretanto, para o fato de que *“a falta de impacto sobre a renda dos ocupados não significa que o programa não tenha tido qualquer impacto sobre ela. Uma vez que o aumento na proporção dos ocupados implica que trabalhadores originalmente sem qualquer renda do trabalho passem a ter alguma renda, existe um impacto do programa sobre ela.”* (Barros e Carvalho, 2002, página 67)⁵⁷.

TABELA 6.4
BRASIL: PLANFOR 2000-2001: ACOMPANHAMENTO DOS EGRESSOS*
(Porcentagem de respostas múltiplas - média 2000/2001)

Indicadores	Secretarias do		Parcerias	
	2000	2001	2000	2001
Elevação da auto-estima	54		45	
Elevação de renda (ocupados)	20		23	
Estímulo a buscar mais qualificação	40		53	
Estímulo à maior participação/integração na comunidade	33		35	
Mais informação sobre o mercado de trabalho	32		37	
Manutenção do trabalho/ melhoria de condições (ocupados)	49		55	
Melhor desempenho no trabalho	43		66	
Melhoria nas relações pessoais/familiares	34		56	
Obtenção de trabalho/renda (desocupados)	22		19	

Fonte: MTE/SPPE, Avaliação do Planfor 2000 e 2001. Elaboração do autor com base em Ansiliero e outros (2002).

*Percentual médio de egressos que mencionam cada benefício, sobre amostras pesquisadas.

⁵⁷ No caso dos rendimentos, afirmam que o treinamento elevou a renda do trabalhador que o recebeu em cerca de R\$10 adicionais, relativamente ao grupo de controle. Como o custo médio de treinamento foi R\$170, indicando que para o curso ter um benefício líquido positivo sua duração deveria ser de pelo menos 17 meses. Contudo, a informação da duração do curso não estava disponível nos estudos analisados.

6.3.2. Avaliação do treinamento vocacional: o PNQ

Seria muito temerosa qualquer avaliação mais rígida do PNQ em decorrência de seu noviciado, ainda mais por se tratar de um plano a ser implementado na esfera pública onde existe uma natural lentidão entre a concepção e a implementação de programas. O documento MTE (2005b), contudo, publicou *indicadores de desempenho* do PNQ, para os seus dois primeiros anos de existência, alguns a seguir apresentados⁵⁸.

A **tabela 6.5** traz o que se denomina, na nova nomenclatura, uma medida de efetividade social que “permite mesurar a participação relativa dos trabalhadores (as) beneficiários (as) do PNQ participantes de cursos focalizados especificamente para os seguintes públicos prioritários: beneficiários de políticas de trabalho/SPE beneficiários de políticas de inclusão social e beneficiários de políticas de desenvolvimento e geração de emprego e renda” (MTE, 2005b, página 2).

Essa efetividade social é medida pelo indicador de Integração de Políticas de Qualificação, de Trabalho, e de Inclusão Social, sendo calculado a partir da soma dos percentuais de participação de cada um dos públicos prioritários referentes à integração de políticas públicas. Em 2003 esse indicador foi de 74,0% e, em 2004, 75,0%. De acordo com o referido documento, se este indicador estiver acima de 65,0% revelará alta efetividade social, o que ocorreu nos dois anos iniciais de vigência do PNQ⁵⁹.

TABELA 6.5
BRASIL: EFETIVIDADE SOCIAL DO PNQ
INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO E DE TRABALHO,
INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

População prioritária do PNQ	PNQ				Meta
	2003		2004		
Trabalhadores/as do Sistema Público de Emprego (SPE) e Economia Solidária	80 064	58%	75 293	55%	
Trabalhadores/as - Inclusão Social	15 515	11%	14 076	10%	
Trabalhadores/as - Desenvolvimento e Geração de Empregos e Renda	7 950	6%	13 305	10%	
Total população prioritária	103 353	74%	106 855	75%	65%
Total PNQ	139 207		137 215		

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (Plano Nacional de Qualificação PNQ/PlanTeQs 2003 e 2004*).

*Resultados preliminares, corresponde a 90% da execução PlanTeQs2004.

Outra preocupação da nova política de treinamento vocacional refere-se à cobertura (atendimento) aos grupos considerados mais vulneráveis da força de trabalho. A **tabela 6.6** contém um indicador sobre o grau dessa cobertura. De acordo com os técnicos do Ministério, “*para uma análise mais precisa da efetividade, ao invés de analisarmos os percentuais do PNQ e da PEA isoladamente, subtraímos o % do PNQ pelo % da PEA e encontramos o percentual relativo*”. Além disso, foram estabelecidas metas a serem atingidas para esse indicador (não esclarecidas no texto). Os resultados

⁵⁸ Este documento, disponível no site do Ministério do Trabalho e Emprego (www.mte.gov.br), apresenta estes indicadores de resultado de forma bastante resumida, sem maiores explicações metodológicas, limitando-se a fornecer informações básicas para compreensão do significado dos indicadores. Mesmo a forma de apresentação dos indicadores ainda é bastante rudimentar, pois algumas tabelas possuem títulos idênticos, dificultando ao leitor sua real compreensão. Nesse contexto é que devem ser entendidos os indicadores aqui mencionados.

⁵⁹ O referido documento não apresenta qualquer justificativa para o percentual que define a *efetividade social* como sendo alta ou baixa.

indicam um bom desempenho do PNQ para gênero e raça, e abaixo da meta para trabalhadores não qualificados e jovens.

O **gráfico 6.5** contém um *indicador de eficiência*, sempre de acordo com os conceitos estabelecidos pelos formuladores do PNQ, e contidos no documento MTE (2005b). Com relação a este indicador de eficiência os resultados parecem convergir para a meta, indicando que o programa encontra-se dentro das diretrizes obtidas, mas a um custo hora por educando superior ao antigo PLANFOR.

TABELA 6.6
BRASIL: EFETIVIDADE SOCIAL DO PNQ
COBERTURA RELATIVA POR GRUPO ESPECÍFICO DA POPULAÇÃO VULNERABLE

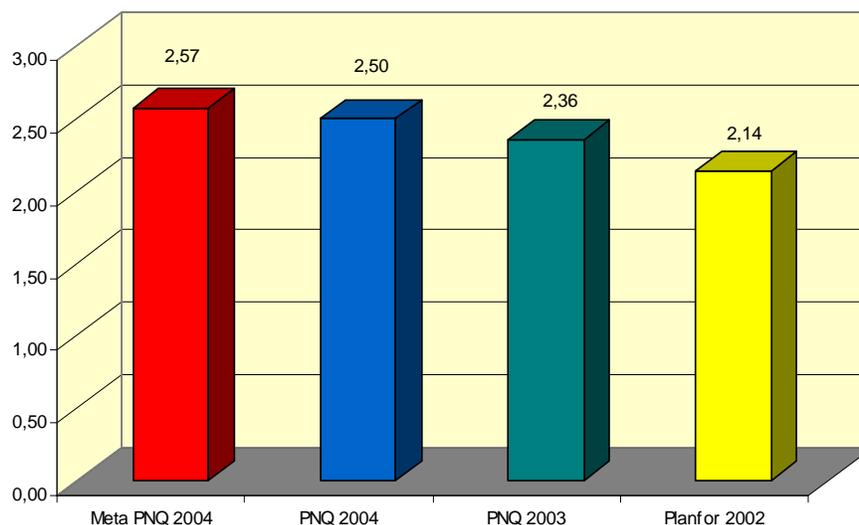
Grupo vulnerável específico	PNQ		Meta	Planfor 2002
	2003	2004		
Mulheres	131,62%	139,31%	120,0%	139,30%
Pretos, pardos e indígenas*	122,40%	119,03%	150,0%	105,00%
Baixa escolaridade	89,70%	88,60%	100,0%	88,40%
Jovens	185,00%	210,03%	150,0%	165,70%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (Plano Nacional de Qualificação PNQ/PlanTeQs 2003 e 2004**).

*Exclui educandos sem declaração.

**Resultados preliminares, corresponde a 90% da execução PlanTeQs2004.

GRÁFICO 6.5
BRASIL: EFICIÊNCIA DO PNQ
Custo educando hora (R\$)



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (Plano Nacional de Qualificação PNQ/PlanTeQs 2003 e 2004*).

*Resultados preliminares, corresponde a 90% da execução PlanTeQs2004.

Os indicadores do PNQ procuram mostrar dois outros diferenciais com relação ao PLANFOR, conforme se verifica na **tabela 6.7**: uma focalização mais acentuada em grupos populacionais mais vulneráveis (desempregados, mulheres e jovens), e a ocorrência de uma articulação entre o treinamento vocacional com outras políticas ativas empreendidas sob a responsabilidade do MTE. Nesse caso, os dados indicam que cerca de 75,0% dos trabalhadores recebendo treinamento são beneficiados por outras políticas de inclusão social, geração de renda ou de trabalho.

TABELA 6.7
BRASIL: FOCALIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL COM RECURSOS DO FAT

Indicadores de desempenho	Focalização (% dos treinandos)			Integração com políticas de trabalho e de inclusão social (% dos treinandos)			
	Jovens	Mulheres	Desemp.	SPE/Eco. Sol.	Inclus.	GER	Total
PNQ (2003)	48,92	56,18	72,32	57	11	6	74
PNQ (2004)	52,40	61,10	76,40	54	12	9	75

Fonte: Departamento de Qualificação Profissional/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE, Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Coff)/Câmara dos Deputados. Citado no Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, n. 10, fevereiro, 2005, página 120, Ipea.

6.4. O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)⁶⁰

Vimos anteriormente que, com o objetivo de aumentar as possibilidades de utilização dos recursos do FAT existentes em excesso ao programa de seguro–desemprego, e assim incrementarem as políticas de emprego no país, a Lei n. 8.352/91 determinou que as disponibilidades financeiras do Fundo poderiam ser aplicadas em “depósitos especiais remunerados”, sob a responsabilidade das instituições financeiras oficiais federais, o que acabou representando um novo espaço para a formulação das PAMT no Brasil. A implementação dos programas de geração de emprego e renda ocorreu por meio da abertura de crédito a setores de atividade econômica com pouco, ou nenhum, acesso ao sistema financeiro convencional, como as micro e pequenas empresas, as cooperativas de trabalhadores e outras formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias de natureza informal. A lista de programas existentes até 2005 encontra-se no **quadro 6.2**, que se segue⁶¹.

Após aquela lei, rapidamente foram sendo criados programas e linhas de créditos para o financiamento de projetos em áreas urbanas (**Proger–urbano**), para as regiões agrícolas e rurais (**Proger–rural**), e para fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar (**Pronaf**), entre outros programas. A expansão dos gastos do FAT não se restringiu ao apoio ao pequeno produtor, e voltou-se também para empreendimentos de maior porte, com alto potencial de criação de empregos e melhoria da qualidade de vida do trabalhador (**Proemprego**), e uma vertente desse programa, mas somente destinada ao Nordeste do Brasil, e ao norte do Estado de Minas Gerais, regiões pobres e com grande contingente de desempregados e trabalhadores informais (**Protrabalho**).

A expansão do Proger, e dos demais programas do FAT, contemplou, também, a área do microcrédito, liberando recursos para o BNDES emprestar no âmbito do chamado Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). Essa linha de crédito buscava formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. O próprio MTE instituiu, na linha do

⁶⁰ Para uma análise detalhada e minuciosa, ver o texto de Rogério Nagamine Constanzi, “Proposta de Reestruturação dos Programas de Geração de Emprego e Renda com Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador–FAT” (mimeo), citado no **Boletim de Políticas Sociais–acompanhamento e análise**, n.11, agosto de 2005, pág.106, Ipea.

⁶¹ Além desses programas, existem, também, várias linhas de crédito especiais que não se constituem em um programa formalmente, mas que, no entanto, são relevantes sob a ótica da concessão de empréstimos com o objetivo de geração de renda e emprego, nos moldes propostos pelo Proger. Ver **Boletim de Políticas Sociais–acompanhamento e análise**, n.11, agosto de 2005, pág.104, Ipea.

microcrédito, em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), cujo objetivo é o de incentivar a geração de trabalho e renda entre os micro empreendedores populares⁶².

QUADRO 6.2
PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA COM RECURSOS DE DEPÓSITOS
ESPECIAIS REMUNERADOS DO FAT (1994-2005)

Programas	Criação	Agente Financeiro
1) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Urbana - Proger Urbano	Resolução nº59 do Codefat em 25 de maio de 1994.	Banco do Brasil, Caixa, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste. Banrisul em segunda linha
2) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Rural	Resolução nº82 do Codefat em 3 de maio de 1995	Banco do Brasil e Banco do Nordeste
3) Programa Nacional de Fomento da Agricultura Familiar	Resolução nº22.191 do Conselho Monetário Nacional de 24 de agosto de 1995	Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES
4) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalho	Resolução nº103 do Codefat de 6 de março de 1996	BNDES
5) Programa de Crédito Produtivo Popular	Resolução nº124 do Codefat de 14 de outubro de 1996	BNDES e Oscip e SCM em segunda linha
6) Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalho	Resolução nº171 do Codefat de 27 de maio de 1998	Banco do Nordeste
7) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil	Resolução nº273 do Codefat de 21 de novembro de 2001	Caixa e Banco do Brasil
8) Programa de Apoio à Inovação Tecnológica	Resolução nº310 do Codefat de 11 de dezembro de 2002	FINEP
9) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil para Revitalização de Imóveis em Centros Urbanos Degradados e Sítios Históricos	Resolução nº341 do Codefat de 10 de julho de 2003	Caixa
10) Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas - FAT Fomentar	Resolução nº345 do Codefat de 10 de julho de 2003	BNDES
11) Programa FAT Exportar	Resolução nº344 do Codefat de 10 de julho de 2003	BNDES
12) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	Medida Provisória nº226 de 29 de novembro de 2004, convertida na Lei nº11.110 de 25 de abril de 2005	Banco do Brasil, Caixa, BNDES e Banco do Nordeste
13) Programa FAT Infra-Estrutura	Resolução nº438 do Codefat de 2 de junho de 2005	BNDES e Banco do Brasil

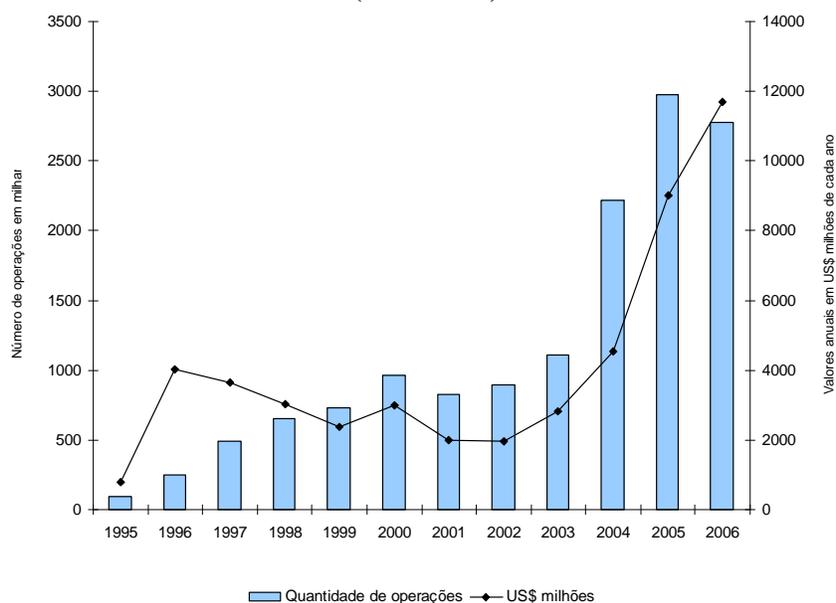
Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de resoluções do Codefat, leis e medidas provisórias citadas.

⁶² O Ministério entende por microcrédito orientado aquele “baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado *agente de crédito* com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.” Conforme **Boletim de Políticas Sociais—acompanhamento e análise**, n.13, edição especial, 2007. Como este tipo de empréstimo visa empreendedores de baixa renda, o objetivo é aliviar o tomador dos problemas bancários tradicionais, bem como conceder-lhes taxas de juros subsidiadas.

A expansão desses programas pode ser visualizada no **gráfico 6.6** onde se verifica que, em 2006, os gastos com operações de créditos foram da ordem de US\$ 11,7 bilhões, totalizando cerca de 2,8 milhões de operações de crédito, o que representou um valor médio de cada empréstimo próximo de US\$ 4,2 mil. O volume crescente de operações de crédito ao longo do período considerado significa um crescimento do número de programas atendidos pelo Proger.

A rapidez de crescimento observada após 2003 se deve, em parte, à criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger), criado para dar mais garantia contra os riscos e a inadimplência aos agentes federais oficiais executores dos empréstimos. Adiciona-se também que a chegada do governo Lula, houve uma redefinição de prioridades na criação de programas, agora dominadas muito mais por demandas políticas do que por razões técnicas voltadas para a geração de emprego e renda, nos moldes inicialmente previstos pelo FAT.

GRÁFICO 6.6
BRASIL: EVOLUÇÃO DO GASTO COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DO NÚMERO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM RECURSOS DO FAT; PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (1995 - 2006)



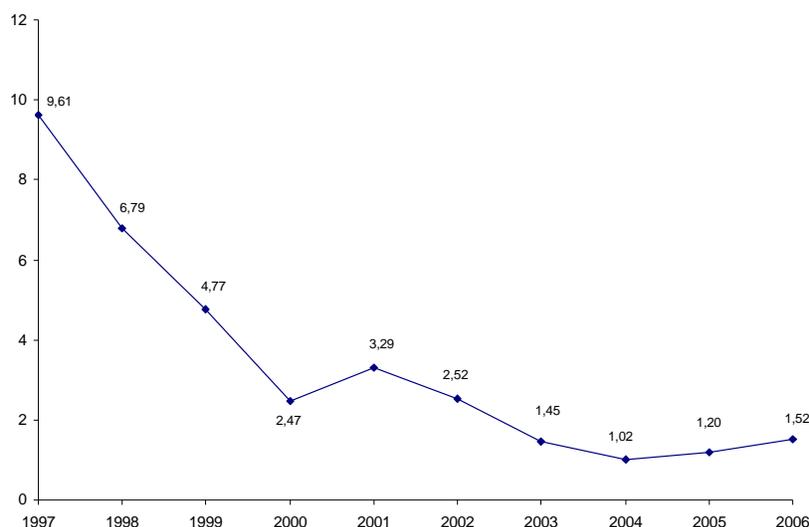
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Quantidade de operações	92	253	493	651	731	967	829	897	1.108	2.216	2.977	2.777
Valor dos empréstimos (US\$ milhões)	779,0	4028,3	3648,7	3010,8	2358,5	2990,4	2006,4	1961,7	2827,4	4556,9	9009,7	11695,4
Valor médio das operações (US\$ mil)	8,5	15,9	7,4	4,6	3,2	3,1	2,4	2,2	2,6	2,1	3,0	4,2

Fonte: Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, n. 13, edição especial, página 215, Ipea.
Dados de 2006: MTE - Relatório de Gestão do FAT, Exercício de 2006, página 43.

Dentre os programas consagrados pelo FAT, sob a ótica da geração de emprego e renda, o mais conhecido e de maior alcance é o Proger urbano⁶³. Este programa passou por dois períodos: o primeiro representado por um crescimento constante desde sua criação até o ano 2000, quando sofreu queda significativa, em decorrência de uma conjuntura adversa (nacional e internacional), afetando negativamente as expectativas dos agentes econômicos, especialmente o público-alvo desta política: os micro, pequenos e médio empresários. O segundo período corresponde à retomada dos empréstimos, agora de uma forma mais acelerada, que aquela até então observada.

A evolução desse programa aparece no **gráfico 6.7**, que mostra a trajetória do valor médio das operações contratadas pelo Proger urbano. Parece claro a queda sistemática dessa variável desde o surgimento deste programa. O valor máximo observado para 1997, de US\$ 9,61 mil, caiu para cerca de ¼ deste valor, em 2006, quando chegou a US\$ 1,52 mil por operação de crédito. A explicação para este resultado decorre da mudança estrutural importante que ocorreu, representada pelo avanço dos empréstimos para as pessoas físicas do mercado de trabalho informal (trabalhadores autônomos, artesãos, prestadores de serviços pessoais, pequenos empreendimentos familiares), além de uma queda das operações de crédito contratadas pelas microempresas e pelos pequenos estabelecimentos.

GRÁFICO 6.7
BRASIL: VALOR MÉDIO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO PROGER URBANO; 1997 - 2006
(Em US\$ mil)



Fonte: Elaboração do autor.

Sob a ótica da geração de emprego e renda o advento do Proger pode ter sido um novo passo como política ativa no mercado de trabalho, mas a forma de criação, sua velocidade e a falta de critérios de acompanhamento, monitoramento e avaliação têm tido elementos de crítica:

“Embora tais programas representem uma injeção expressiva de crédito na economia, constituem-se em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em razão da sobreposição existente entre alguns deles. Esse aspecto torna obscura a alocação de recursos do FAT, dado o leque amplo de áreas de atuação e de setores a serem atendidos, dificultando uma avaliação geral de desempenho sobre as referidas alocações.” (Boletim de Políticas Sociais–acompanhamento e análise, n.13, páginas 215/216, edição especial, 2007).

⁶³ Em 2006 o Proger urbano respondeu por mais de 80,0% das operações de crédito dos programas de geração de emprego e renda com recursos provenientes do FAT. Ver **Informe Proger**, Edição especial, dados de 2000 a 2006, n.1, MTE, Brasília, 2007.

Outro aspecto negativo é que a proliferação excessiva de programas, na ausência de avaliações, introduz um elemento de rigidez no sistema, e cada novo programa se soma aos demais, ampliando o leque linhas de crédito e programas ao longo do tempo. Isto impõe uma dinâmica de expansão contínua, seja pela resistência posterior em se extinguir programas já existentes, seja pela tentação de abrirem-se novos programas, uma vez que a excessiva flexibilidade do existe abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista de geração de emprego e renda. Em tempos recentes, temos exemplo de linhas de crédito financiando imóveis usados, bens de capital já depreciado, com dez anos de uso, e empréstimos para financiar bens de consumo, certamente menos importantes no rol de financiamentos voltados para uma geração de emprego e renda mais duradoura, ou melhor focalizados em segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho.

6.4.1. Avaliação metodológica dos programas de geração de emprego e renda e microcrédito

Após seu início em 1994, o Proger sofreu sua primeira avaliação cinco anos depois, pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (ver IBASE, 1999). Entre os resultados obtidos destacam-se⁶⁴:

- a) a renda do beneficiário elevou-se cerca de 18,0%, em média, após a contratação do empréstimo;
- b) foram criados e/ou mantidos, em média, cerca de 5,6 empregos a cada operação de empréstimo do Proger urbano. Esses empregos eram de boa qualidade, pois os trabalhadores tinham a carteira de trabalho assinada;
- c) o custo médio de geração de cada emprego, seja formal ou informal, apurado na pesquisa foi de cerca de R\$ 7 mil, enquanto o custo de manutenção de uma ocupação foi cerca de 1/3 desse valor;
- d) detectou-se uma democratização do crédito aos trabalhadores de baixa renda uma vez que para 78,0% deles foi sua primeira experiência com a obtenção de crédito; e
- e) um ponto frágil foi a baixa associação entre a tomada de crédito a capacitação do trabalhador e o acompanhamento do programa, pois apenas 23,0% dos beneficiários receberam alguma capacitação gerencial. Passos e Costanzi (2002a, página 49) afirmam que esta dissociação permanece até os dias atuais, tendo possivelmente, se agravado, na medida em que as Secretarias do Trabalho interromperam o acompanhamento do programa em 1999.

Mais recentemente, mas ainda na fase anterior à mudança de governo em 2002, foram produzidos alguns novos textos sobre avaliações referentes aos programas de geração de emprego e renda, e os empréstimos de micro-crédito que representam. (ver, Passos e Costanzi, 2002a, 2002b; Ansiliero e outros, 2002), ampliando o conhecimento sobre o impacto desses programas no Brasil. Mais recentemente, Costanzi (2005) elaborou um amplo estudo sobre o conjunto desses programas na esfera do FAT, culminando por realizar um conjunto de proposições para a reformulação dos mesmos.

O estudo realizado por Passos e Costanzi (2002a) serve como referência geral para aferir as conclusões da avaliação dos programas de microcrédito, tendo eles chegado aos seguintes resultados:

- a) no período analisado foram efetuadas cerca de 29 mil operações de crédito, ao custo médio de R\$ 26 mil, gerando cerca de 24 mil novos postos de trabalho formal com carteira assinada;
- b) as microempresas e os pequenos estabelecimento apresentaram, em média uma elevação de cerca de 35,0% na geração de vagas no setor formal nos seis meses depois do crédito obtido, relativamente aos seis meses anteriores ao crédito;

⁶⁴ Aquela instituição avaliou também o Proger rural. Os resultados obtidos foram aceitáveis quando considerado sob a ótica da atividade produtiva dos pequenos agricultores: para 87,0% dos beneficiários a produção cresceu ou permaneceu estável, e para 84,0% deles o lucro aumentou ou permaneceu estável. Por outro lado, verificou-se a mesma deficiência observada no Proger urbano com um baixo nível de capacitação e acompanhamento do programa, levando o IBASE (1999) a considerá-lo um mero substituto do crédito agrícola tradicional.

- c) houve um aumento de 18,1% no estoque de trabalhadores com carteira de trabalho assinada depois da concessão do crédito;
- d) enquanto para o conjunto de micro e pequenas empresas no País houve, em 1998, um aumento de 2,64% no emprego formal, esta cifra foi cerca de 30,0% entre aquelas que receberam o crédito pelo Proger;
- e) a estimativa dos efeitos indiretos e aqueles decorrentes do efeito-renda produzidos pela concessão do crédito revelou um crescimento ainda maior do emprego formal: 39 mil empregos indiretos e 115 mil empregos devido ao efeito-renda. Em termos globais cada operação de crédito concedida a um beneficiário do Proger gerou cerca de nove postos de trabalho no mercado formal; e
- f) a criação de empregos foi sustentável, uma vez que, nas empresas com mais de três anos de crédito concedido ainda ocorria a criação líquida de empregos diretos com carteira de trabalho assinada.

Barros e Carvalho (2002) reconhecem os bons resultados desse estudo, mas chamam a atenção para alguma superestimação na avaliação do emprego gerado. Em primeiro lugar, porque essas empresas já vinham gerando emprego no período anterior à concessão de crédito. Em segundo lugar, porque mesmo as pequenas empresas que não se beneficiaram do crédito experimentaram crescimento no emprego formal, embora em nível inferior às empresas beneficiadas. A conclusão final desses autores sobre os programas de geração de emprego e renda no Brasil serve para encerrar esta seção:

“Em suma, a evidência é de que, inequivocamente, o Proger tem um impacto positivo sobre a geração de emprego, na medida em que as empresas beneficiadas foram capazes de gerar muito mais empregos, no período recente, do que vinham gerando no passado, além de terem gerado também mais empregos do que geraram às micro e pequenas empresas, as quais não se beneficiaram do programa.” (Barros e Carvalho, 2002, página 66)

6.5. Quadro Consolidado da Evolução dos Gastos com PAMT no Brasil⁶⁵

A compilação das informações sobre os gastos com PAMT provenientes das fontes de dados do MTE, na forma de Boletins, Relatórios de Gestão, Relatórios de Informações Financeiras e documentos semelhantes, todos no âmbito do FAT, possibilitou construir a **tabela 6.8**. Visando facilitar o entendimento, as políticas foram classificadas nas três categorias-intermediação da mão de obra, qualificação profissional (treinamento vocacional) e programas de geração de emprego e renda-enfocadas anteriormente. Com isso facilita-se a apresentação das estatísticas tanto quanto se evita a excessiva pulverização de informações contidas naquelas fontes, além de se aproximar daquilo que tem sido divulgado como evidências de PAMT no panorama internacional.

Os dados desta tabela revelam que, apesar das críticas que se fazem às políticas ativas no Brasil, verifica-se um crescimento dos gastos relativamente ao PIB brasileiro. De fato, em 1995, esses gastos eram 0,06% do PIB, passando a 1,08%, em 2006. Nesse período parece ter havido três intervalos que flutuou essa proporção: um crescimento vertiginoso até 1997, oscilação entre 1998 e 2003, e novamente um crescimento forte até 2006.

⁶⁵ Somente as políticas ativas no âmbito do FAT serão consideradas para efeitos da avaliação quantitativa que se segue. Deve-se reconhecer a importância dos gastos do Sistema “S” no caso da qualificação profissional, mas sua incorporação a esta análise requer mais tempo, e maior facilidade de acesso às informações existentes, do que o tempo disponível para a realização deste relatório. Ademais, os gastos com treinamento vocacional do sistema “S”, ainda que importantes para a formação de recursos humanos e qualificação da mão de obra no mercado de trabalho brasileiro, não representam políticas ativas como estas são tradicionalmente entendidas.

Tal elevação é ilusória, entretanto, sob a ótica, seja do equilíbrio dos gastos, seja principalmente da articulação das políticas. Os gastos com a intermediação têm se reduzido até mesmo em valor absoluto desde 1995, enquanto os gastos com o treinamento vocacional (qualificação profissional) tiveram seu crescimento comprometido pelo seu uso ineficiente, e uma drástica redução que não indica qualquer mostra de recuperação, nem qualitativa nem quantitativamente na dimensão necessária para as necessidades produtivas do país.

Toda a expansão das PAMT no Brasil ocorre na concessão de empréstimos das mais diversas modalidades dentro do Proger, tendo em vista a geração de emprego, renda e trabalho, no conceito que emergiu após a mudança do Governo Federal em 2003. Em 2002, as políticas de intermediação e treinamento vocacional ainda representam 10,0% da PAMT, mas, em 2006, praticamente desapareceram, não representando mais do que 1,1% dos gastos. Atualmente as ações de políticas ativas no Brasil, no que diz respeito aos dispêndios de recursos, resumem-se aos empréstimos especiais (em elevado volume) na forma de crédito e microcrédito visando a geração de emprego e renda.

TABELA 6.8
BRASIL: GASTOS COM POLÍTICAS ATIVAS NO MERCADO DE TRABALHO CUSTEADAS COM RECURSOS DO FAT; 1996 - 2006
(US\$ milhões)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(1) SINE: Intermediação da mão-de-obra	229,5	67,0	73,4	107,9	60,7	76,7	77,0	39,7	39,2	32,1	37,4	38,6
(2) Treinamento vocacional: Planfor/PNQ ^a	47,5	647,8	767,2	768,4	382,8	410,7	360,2	66,2	18,8	29,5	37,6	38,7
(3) Programas de geração de emprego e renda (3.1 + 3.2 + 3.3) ^b	778,9	4028,2	4072,0	3011,0	1495,8	2990,4	4654,9	1961,8	3014,3	4557,0	9051,4	11695,4
3.1 - Proger urbano	178,3	422,1	526,7	298,9	117,7	456,5	751,6	291,9	761,5	1653,1	2751,2	3439,6
3.2 - Área rural	520,2	1223,4	2224,6	1536,0	618,5	976,7	1730,5	617,8	543,4	378,8	749,0	840,5
3.3 - Outros programas	80,5	2382,7	1320,7	1176,0	759,5	1557,2	2172,8	1052,1	1709,4	2525,1	5551,1	7415,4
(4) Total (1 + 2 + 3)	1056,0	4743,0	4912,6	3887,3	1939,2	3477,8	5092,1	2067,6	3072,3	4618,5	9126,4	11772,8
(5) (4) como % do PIB	0,06	0,27	0,29	0,25	0,18	0,35	0,60	0,36	0,43	0,56	0,95	1,08

Fontes:

^a Boletim Informações Financeiras do FAT, Exercício de 2007, MTE: Secretaria Executiva, Coordenação Geral de Recursos do FAT.

^b MTE / Conselho Deliberativo do FAT-CODEFAT, Secretaria Executiva do CODEFAT: "Série Histórica das Contratações de Crédito-1995/2005". Dados de 2006; MTE / FAT-Relatório de Gestão, Exercício de 2006; "Boletim Informe Proger: informes gerenciais dos programas de geração de emprego e renda", Edição especial-dados de 2000 a 2006, n. 1, Brasília. MTE. Ver também fontes mencionadas no gráfico 5.3.

6.6. Mudanças recentes nas PAMT no Brasil

Esta seção irá resumir as principais mudanças que ocorreram no campo das políticas ativas no mercado de trabalho brasileiro, parte delas já mencionadas parcialmente nas seções anteriores, mas com o objetivo de aumentar o alcance dos resultados observados e orientar futuras propostas de mudanças que venham a ser comentadas. Entende-se por mudanças recentes aquelas ocorridas desde o período final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e que venham a trazer alterações consideráveis no comportamento do mercado de trabalho, e não representem mera mudança da legislação.

Um resumo das alterações recentes nas PAMT aparece no **quadro 6.3**.

Começando pela **intermediação da mão de obra**, a grande mudança que ocorreu foi no ano de 2000, quando as grandes centrais sindicais brasileiras tiveram autorização do CODEFAT para criarem agências de atendimento ao trabalhador, inclusive aos desempregados, passando a oferecer um serviço que antes era exclusividade do setor público, através do SINE. Posteriormente, em 2004, os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que concentram grande parte da força de trabalho metropolitana do país, e aglutinam um numeroso contingente de trabalhadores em situação de desemprego aberto e de trabalhadores informais, foram autorizados a estruturarem centros de atendimento aos trabalhadores com oferta integrada de serviços. Em ambos os casos, foram destinados recursos do FAT para viabilizar a implantação e funcionamento dessas agências.

QUADRO 6.3
MUDANÇAS RECENTES NAS POLÍTICAS ATIVAS NO MERCADO DE TRABALHO
BRASILEIRO
(2000 - 2006)

Política	Ação/Mudança	Impacto/Consequências/Detalhes
Intermediação da mão-de-obra (SINE)	Autorização para os sindicatos criarem agências de atendimento (2000). Autorização para os municípios de SP, BH e RJ criarem agências de atendimento (2004).	Aumento da capilaridade do SINE. Participação do setor privado no Sistema. Maior oferta de serviços ao desempregado. Maior articulação entre os programas. Promoção da "competição administrada".
Treinamento vocacional/Qualificação profissional	Mudança do Planfor para o PNQ com alteração na filosofia do treinamento vocacional.	Treinamento para inclusão social. Treinamento para suprir outras carências sociais. Opção por cursos de longa duração. Desenvolvimento da metodologia de qualificação. Novo papel da certificação profissional. Ênfase no treinamento da cadeia produtiva e nos arranjos produtivos locais. Parcerias com o setor privado. Seleção do treinamento começa pelo SINE. Município tem papel importante na oferta de serviços.
Programas de Geração de Emprego e Renda	Criação do Fundo de Aval do Proger (Funproger). Programa Nacional de Microcrédito Orientado.	Diminuir riscos para instituições oficiais dos emprésti-mos a pequenos e micro empreendedores. Promover o relacionamento direto entre o agente de crédito e o empreendedor local onde se realiza a atividade econômica, para evitar problemas bancários.

Fonte: Elaboração do autor com base na bibliografia consultada.

Uma consequência imediata disto foi o aumento da capilaridade da rede de atendimento no serviço de recolocação do trabalhador no mercado de trabalho, muito embora haja dúvida quanto à qualidade da oferta dos serviços. Ademais, no caso da participação dos sindicatos, isto representou uma expansão do sistema para o setor privado, e, com isso, introduziu um elemento de competição externa (ainda necessitando de avaliação) com as agências de colocação do próprio setor privado e do setor público (SINE).

No que diz respeito ao **treinamento vocacional** houve uma mudança drástica tanto em termos de filosofia do programa, quanto na destinação dos recursos, quando se passou do Planfor para o PNQ. A concepção desse novo plano parece querer ir muito além da qualificação do trabalhador visando sua reinserção no mercado de trabalho, ou procurar fazer o papel principal do treinamento vocacional que é tentar ajustar o perfil da oferta aos requisitos de demanda de mão de obra por parte das empresas. Numa realidade cheia de carências, é preciso preencher boa parte delas.

Neste cenário, sob os pressupostos de que a qualificação profissional representa uma forma de inclusão social, bem como um direito para garantia de trabalho para homens e mulheres, e o pleno exercício da cidadania, os mentores do PNQ argumentam que seu desenho deve ser elaborado de uma forma tal que permita contribuir para alcançar os seguintes objetivos:

- i. Formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros;
- ii. Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- iii. Inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- iv. Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
- v. Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário e da renda;
- vi. Elevação da escolaridade dos trabalhadores e trabalhadoras, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a educação de jovens e adultos;
- vii. Efetiva contribuição para a articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.

A profunda mudança de filosofia que marca o PNQ aparece também na definição dos segmentos em que estão enquadradas suas diretrizes. Em primeiro lugar, o plano deve se nortear por um **desenvolvimento político-conceitual** que pressupõe o amadurecimento social e político nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional. Em segundo lugar, deve haver uma ampla **articulação institucional** que pressupõe a compreensão social da Política Pública de Qualificação como parte de um arranjo institucional que envolva sua ampliação, consolidação, e integração em relação às demais Políticas de Trabalho e Renda, visando à construção de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

Em terceiro lugar, para que o plano seja meritório é preciso que haja **efetividade social** que pressupõe que, além dos critérios da eficiência (basicamente reportado ao grau de cumprimento das metas) e da eficácia (relacionado ao grau de cumprimento das metas financeiras), deve-se dar relevância aos benefícios econômicos, sociais e culturais efetivamente trazidos pelas Políticas Públicas e Qualificação Profissional para os educandos. Finalmente, para que resgate os valores sociais é preciso haver **qualidade pedagógica** pressupondo uma educação mais integral do trabalhador para superar as práticas de qualificação profissional estritamente como treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático.

As mudanças nas **políticas de geração de emprego e renda** foram no sentido de uma crescente pulverização de programas e linhas de crédito, criando um quadro difuso e confuso sobre o que, de fato, estava pretendo se estimular. Afora isto, dentre as ações bem sucedidas temos a criação do Fundo de Aval do Proger (Funproger), criado pela Resolução n.231 do CODEFAT, de 23/12/1999. Trata-se de um fundo de aval que garante até 80,0% do valor do crédito nas operações do Proger urbano no caso de investimentos para micro e pequenas empresas formais, microempreendedores do setor informal, cooperativas e profissionais liberais. Com isso, foram dadas garantias reais às instituições financeiras oficiais, até então o maior obstáculo para a expansão desse tipo de crédito.

Outra medida visando beneficiar os pequenos empreendedores locais foi a introdução do chamado “microcrédito produtivo orientado”, voltado para atender esta clientela em condições favoráveis com relações à burocracia bancária. Além de contar com a assistência do agente de crédito somente se este for necessário, os juros são de apenas 2,0% ao mês. Além disso, existe um fundo financeiro que avaliza as operações desse tipo de crédito, constituído do limite de 2,0% dos depósitos à vista das instituições financeiras participantes.

Por fim, outra novidade recente (2003) é a criação de um programa voltado para a chamada economia solidária, segmento constituído por atividades cuja administração compete aos próprios trabalhadores. Ele tem sido incluído no rol das políticas de emprego, porque se propõe a atuar com um segmento de trabalhadores que fica fora do mercado formal de trabalho, e não está diretamente ligado aos programas voltados à geração de emprego e renda.

6.7. Um balanço das PAMT no Brasil

A história das PAMT é relativamente recente no Brasil. Mesmo se tomarmos a política mais antiga representada pelo SINE temos pouco mais de 30 anos de existência dessas políticas. Assim não surpreende a pequena quantidade de avaliações, especialmente aquelas de maior custo, e de mais difícil realização, que impõe maior rigor científico. De qualquer forma, juntamente com o surgimento, e a diversificação das PAMT têm ocorrido avaliações não sistemáticas, algumas mencionadas anteriormente, que apontam para o reconhecimento dessas políticas como instrumento de informação para a alocação de recursos voltados para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, e elevar o nível de bem estar do trabalhador brasileiro.

De acordo com o que se constata no cenário internacional, também no caso brasileiro a avaliação dessas políticas tem enfatizado que sua adoção tem por objetivo verificar os resultados em termos de combate ao desemprego, melhoria da produtividade e aumento na remuneração do trabalhador. Outro aspecto se refere ao fato de que a adequação e eficácia de uma dada política depende, basicamente, da natureza do desemprego ou das razões para o baixo nível de renda e de produtividade.

Para combater o desemprego agindo diretamente no mercado de trabalho, assim como elevar a produtividade e a renda do trabalhador intervindo diretamente sobre ele, sabemos que existem três tipos de políticas, que possuem mais complementaridade do que aspectos de substituição entre si: **intermediação de mão de obra; qualificação profissional e microcrédito para pequenos empreendimentos e trabalhadores autônomos**. A avaliação de cada uma deve priorizar a racionalidade relativamente à redução do desemprego (ou aumento da empregabilidade), bem como a elevação da renda recebida após a intervenção.

A **intermediação da mão de obra** visa combater as imperfeições de informações do mercado de trabalho, sendo útil para diminuir o desemprego friccional e, indiretamente, sobre a produtividade, sempre que isto ocorrer pela baixa qualidade do “casamento” entre trabalhadores e postos de trabalho. Diretamente, porém, tem um impacto relativamente pequeno sobre a produtividade e a renda do beneficiário da política. As políticas de **treinamento vocacional e qualificação**, por sua vez, tem impacto sensível sobre o desemprego, quando este decorre de um descasamento entre a qualidade do trabalhador e a vaga oferecida, bem como sobre a produtividade e renda, mas não tem qualquer impacto

significativo sobre o desemprego friccional. Finalmente o **microcrédito** auxilia no combate ao desemprego decorrente de algum desequilíbrio estrutural, sendo um bom instrumento para a melhoria da produtividade, na medida em que seu beneficiário tem acesso às novas tecnologias devido à expansão de seu capital físico. Nesse sentido, tem um impacto positivo, mas limitado sobre a produtividade.

Realizadas estas considerações vejamos, sucintamente, o desempenho e o impacto desses três tipos de políticas ativas, no caso brasileiro, à luz das evidências apresentadas.

Apesar do conjunto restrito de avaliações disponíveis no caso brasileiro parece evidente que, não obstante os resultados positivos, ainda existem grandes dificuldades operacionais decorrente da formulação de desenhos inadequados, ou implementação incorreta, que impedem as políticas ativas brasileiras de atingirem o seu potencial. Algumas dessas dificuldades são de natureza específica da cada política, sendo outras de caráter mais abrangente dizendo respeito à própria fonte de financiamento, o FAT.

Em termos específicos, a política de **intermediação de mão de obra**, através do SINE, ainda padece de uma excessiva intervenção do Estado em todas as etapas da oferta de serviços. Por um lado, se isto garante alguma igualdade no acesso, mas por outro parece ser uma fonte de ineficiência típica do setor público. Considerando a cadeia que existe na recolocação do trabalhador (captação da vaga, cadastramento do desempregado, adequação da vaga ao trabalhador e encaminhamento do selecionado às empresas), a dificuldade central esta na ineficiência oficial na etapa do encaminhamento do trabalhador.

Pela sua natureza uma vaga encontrada é um bem altamente perecível (Barros e Carvalho, 2002, página 70), sendo fundamental que, ao se detectá-la, o trabalhador selecionado seja encaminhado imediatamente para ocupá-la. Se a vaga for captada depois do cadastramento do desempregado, torna-se urgente a necessidade de convocação do mesmo. Além disso, é imprescindível que o desempregado retorne periodicamente à agência oferecendo intermediação, em decorrência da perecibilidade de uma vaga que se ajuste ao seu perfil.

Ocorre que estes procedimentos estão entre os mais custosos no processo de intermediação da mão de obra, e dentro da limitação de recursos que caracteriza o SINE desde seu início. Além disso, tendo em vista a precariedade de suas instalações e à falta de recursos humanos com qualidade, a cadeia de recolocação nunca foi bem exercida na fase de encaminhamento do trabalhador desempregado.

Com relação ao **treinamento vocacional**, e com relação ao antigo **Planfor**, existem muitas críticas, mas aquela que foi considerada a mais grave refere-se aos critérios de seleção de cursos e a escolha da clientela a ser atendida. Pela concepção daquele plano, a seleção dos cursos obedecia às demandas locais, captadas pelas Comissões de Emprego. Posteriormente, os cursos escolhidos eram entregues a um conjunto de entidades executoras. Estas estruturavam a oferta, mas a busca de treinandos fracassava em decorrência da falta de uma divulgação adequada. Para justificar a oferta dos cursos, as entidades executoras preenchiam as vagas disponíveis com sua própria demanda, visando a escolha do público-alvo.

Como conseqüência desta falha apareciam duas distorções graves. Pelo lado da demanda, a escolha dos treinandos não garantia a igualdade de oportunidades no acesso ao programa. Em decorrência da divulgação limitada da oferta de cursos é muito possível que trabalhadores com mesmas necessidades tivessem acesso diferenciado ao treinamento. A outra distorção vem do lado da oferta, advinda da omissão em tomar as preferências dos trabalhadores com relação ao seu treinamento profissional, o que era agravado pela dificuldade do mercado em prever estas preferências.

Com relação ao novo programa, o **PNQ**, ele parece ter sido estabelecido em bases excessivamente amplas, revelando-se mais ambicioso que seu antecessor, pois vai muito além da oferta de treinamento profissional para adaptar o perfil da força de trabalho às necessidades da demanda do setor produtivo, seja em função dos desajustes decorrentes do desemprego estrutural, ou mesmo em decorrência das necessidades de mão de obra qualificada determinada pelo crescimento econômico. Mais precisamente, vale-se de uma concepção que parece avançar em outras áreas sociais, culturais e, principalmente, educacionais, exigindo dos formuladores dessas políticas um grande

entendimento e muito esforço para não haver sobreposição de tarefas, acúmulo de funções, dualidade de comando, e outras ineficiências que o seu antecessor, o Planfor, apesar de limitado e com reconhecidas falhas, não cometia.

A principal limitação específica da política de **microcrédito** é bem conhecida. Ela diz respeito às dificuldades em se identificar e dar acesso à oferta de crédito, com taxas de juros razoáveis, aos mais pobres numa economia em desenvolvimento, onde ocorre escassez de crédito e se praticam altas taxas de juros. Como a concessão do crédito a estes indivíduos é fundamental para o exercício de sua atividade, a questão crucial é identificar claramente aqueles que têm condições, efetivamente, de sair da pobreza, com a utilização deste instrumento.

Em decorrência disto, o arcabouço e a implementação dos programas de emprego e renda são muito limitados pela questão dos altos juros, pois daí decorre alguns problemas. O primeiro é que a população tenha, de fato, acesso às instituições de crédito, o que tem sido limitado, também, pela falta de capilaridade na rede de instituições que oferecem crédito ao micro e ao pequeno empresário.

A existência de barreiras à entrada aos bancos do setor privado na rede de distribuição de crédito tem limitado bastante a capilaridade do sistema, e, conseqüentemente, o acesso dos agentes que dele precisam. Neste sentido o Programa Nacional de Microcrédito Orientado e o programa de Economia Solidária, desde que não degenerem para puro assistencialismo, sem qualquer cobrança dos sobre os recursos emprestados, podem servir de opções válidas a essas dificuldades.

O segundo aspecto negativo se refere ao fato de que não se pode exercer uma política de microcrédito praticando-se a taxa de juros de mercado, pois os tomadores potenciais não possuem empreendimentos capazes de ter uma rentabilidade suficiente alta para arcar com os custos de juros excessivamente altos. Somente juros subsidiados permitem um acesso maior do micro e do pequeno empresário ao crédito disponível.

Um terceiro aspecto diz respeito ao tipo de linha de crédito que deve ser privilegiada, ou seja, até que ponto a abertura de linhas de crédito para capital de giro e consumo pode ou não contribuir para que se atinjam os objetivos de criação de emprego e renda, e promovam mais inclusão social. O financiamento do investimento tradicional tende a ter um impacto maior e mais duradouro sobre o emprego, mas, numa conjuntura econômica em retração, a demanda por investimento tende a ser retrain, e a falta de capital de giro pode comprometer a existência do empreendimento e, conseqüentemente, a manutenção dos postos de trabalho.

Nesse cenário, as iniciativas de financiamento para fogões, geladeiras, máquinas de lavar, rádios e televisões podem ser importantes na manutenção de postos de trabalhos de setores passando por crises conjunturais, mas como representam demanda de consumo, é pouco provável que tenham um impacto mais duradouro na geração de emprego e renda, como seria o desejável.

Um quarto aspecto que depõe com as políticas brasileiras de geração de emprego e renda através de crédito aos mais pobres relaciona-se aos critérios de seleção dos beneficiários. Como esta política tem sido feita por instituições bancárias oficiais, as quais acabam se responsabilizando pelo risco do empreendimento, elas fazem exigências de garantias como base em parâmetros praticados no mercado tradicional de crédito, o que tem se mostrado incompatível com o perfil dos trabalhadores que são a sua verdadeira clientela. Nesse sentido, a ampliação desses programas para os bancos privados não necessariamente será vantajosa, na medida em que pode haver maior rigor ainda na seleção da clientela.

Em termos globais existem outras limitações nas políticas de geração de emprego e renda no caso brasileiro. Algumas são a seguir mencionadas.

A principal diz respeito ao grande número de programas, planos e linhas de crédito financiadas com os recursos dos “depósitos especiais remunerados do FAT”. Esta excessiva proliferação de programas de emprego e renda nada mais reflete de que uma tendência liberalizante que existe desde a implantação do FAT, seja na flexibilização das condições de acesso ao programa de seguro-desemprego, ou então sua extensão para pagar benefícios a desempregados sazonais, ou de

setores com produção sazonal, seja para criar linhas especiais de crédito duvidosas, ou de baixa eficiência para geração de emprego e renda.

A existência do FAT, com um patrimônio avaliado em aproximadamente R\$ 133,8 bilhões (US\$ 63,6 bilhões), em 2007, tem sido muito mais fonte de demandas políticas do que fruto de ações e diretrizes visando o atendimento do mercado de trabalho através da promoção da eficiência e eficácia. A consequência final dessa “flexibilização” do FAT reflete-se na ocorrência de um quadro caótico, principalmente sobre a ótica da definição de prioridades na alocação dos recursos, e numa realidade onde alguns programas se sobrepõem, outros sendo questionáveis em termos da demanda que explicita. Ademais, essa multiplicidade de programas, projetos e linhas de crédito dificultam sobremaneira seu acompanhamento, monitoramento e controle, atividades indispensáveis para garantir o bom resultado das PAMT.

Outro aspecto negativo refere-se à forma como se acumula o patrimônio do FAT. Tomando-se o ano de 2007 como referência, os “depósitos especiais remunerados” representavam cerca de 35,6%, quando no início da existência desses depósitos, em 1994, eles representavam apenas 19,3%. Ou seja, a destinação dos recursos do FAT para outras finalidades que não necessariamente se voltam para o mercado de trabalho vem aumentando continuamente. Sob a ótica das políticas de emprego visando o fortalecimento do mercado de trabalho, esta forma de crescimento do patrimônio do FAT revela-se indesejada, uma vez que a esses depósitos tem se transformado em crédito “fácil” para uma geração de emprego e renda de eficiência duvidosa, de eficácia incerta, e “canibalizando”, conforme revelam os dados, as demais políticas ativas voltadas para exercerem seu compensatório e/ou complementar às demais ações governamentais voltadas para o trabalhador.

Este parece ser um quadro irreversível em curto prazo. A razão é que, apesar da obrigatoriedade da disponibilidade imediata dos “depósitos especiais remunerados”, é impossível que isto venha ocorrer como determina a Lei, seja porque a instituição tomadora do empréstimo fará oposição a isto, ou então porque operações financeiras de alto valor não se fazem de um dia para o outro. Esse cenário indica claramente que tem se reduzido o espaço para formulação ou mudanças de rumo nas políticas públicas na área trabalho, sob a condução do MTE, assim como uma perda de autonomia do CODEFAT, uma vez que parcela dos recursos do FAT, passou a ser administrada pelas instituições financeiras pertencentes à rede pública federal.

Além dessa perda de autonomia esta forma institucional de financiar as PAMT introduz outras distorções, como por exemplo, o controle seletivo da oferta de crédito com nítida discriminação de determinados grupos sociais, exatamente aqueles que mais necessitam dessas políticas, bem como as dificuldades de acesso desses grupos ficam ainda mais restritas na medida em que a competição pelos recursos fica bastante diminuída. Estas dificuldades se agravam na medida em que o controle social já é fraco e que o comando de parcela de recursos do FAT também é bastante difuso.

O principal problema, contudo, não diz respeito aos recursos em si, e nem as limitações em sua utilização, mas, sim, num desenho de políticas bastante inadequado, e com um problema já conhecido de todos desde a implantação do SINE, em 1975, e da adoção do seguro-desemprego em 1986: as PAMT não são articuladas entre si, e nem com as PPMT. Ou seja, apesar do País referendar a Convenção n.88 da OIT, sobre os Serviços de Emprego, na realidade nunca o transformou numa “razão de Estado” para que as autoridades federais brasileiras atuassem na direção de implantá-lo verdadeiramente. É possível que os esforços para implantar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda-SPETR representem um passo adiante nesta direção, mas até agora tudo se resumiu a uma Resolução do CODEFAT unificando convênios. É muito pouco.

6.8. Políticas Públicas para Grupos Específicos

Esta seção traz um resumo das principais ações recentes do governo federal voltadas para atender a grupos específicos da força de trabalho brasileira. Mesmo reconhecendo que muitos desses grupos tenham significativa participação no mercado de trabalho, em particular em atividades informais, poucas têm sido as políticas e ações de governo voltadas para aumentar o emprego, melhorar a empregabilidade, promover a inclusão social ou elevar o bem estar social destes grupos populacionais.

Para alguns autores (Kon, 2001; Ribeiro e Juliano, 2005; Sposito e Carrano, 2003) isto ocorreu no período entre a década de 1980 e o início da década de 1990, porque as políticas públicas brasileiras buscavam organizar a economia do país de uma maneira geral, centradas em aspectos macroeconômicos e, por isso, não foram desenvolvidas políticas microeconômicas compensatórias focadas em grupos mais vulneráveis como mulheres, jovens, idosos, trabalhadores pouco qualificados entre outros. Nesse sentido, na década de 1980, a prioridade eram os aspectos de estabilização do crescimento, da inflação e o setor externo brasileiro, o que levou à postergação de políticas públicas mais efetivas voltadas para o mercado de trabalho. No início da década de 1990, buscou-se implantar, como vimos, um Sistema Público de Emprego para que se pudesse implementar no Brasil programas e ações de trabalho e renda, baseados em modelos já existentes em países desenvolvidos. Porém, os programas então realizados, acabaram por não se articularem e suas atuações se tornaram pontuais.

Assim, a escassez de políticas específicas para grupos mais vulneráveis, e a falta de articulação entre aquelas ações existentes com as demais políticas ativas tem contribuído para persistência do desemprego aberto. Ademais, esse desemprego ocorre não só devido à insuficiência de postos de trabalho, mas, sim, devido à incompatibilidade entre o perfil da oferta de trabalho e os requisitos exigidos pela demanda de trabalho.

6.8.1. Políticas Públicas de Trabalho e Renda para o Gênero Feminino

(a) Desigualdades de gênero no mercado de trabalho e necessidade de ações governamentais

As desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho ainda é uma realidade mundial. As diferenças entre homens e mulheres transformadas em desigualdades é um tema em pauta na sociedade atual que prega maior equilíbrio, igualdade e justiça, na busca do bem-estar social e individual.

Parece ser consenso entre os autores (Abramo, 2004; Kon, 2001; Yannoulas, 2002) que, em relação ao público feminino, as maiores dificuldades no mercado de trabalho encontram-se na segregação de gênero para acesso a postos de trabalho, condições de trabalho, dificuldade de ascensão e na concentração de poder em cargos de mando, e de salários mais elevados, no universo masculino. A questão do gênero, segundo Kon, só começou a ganhar esforços para adoção e implementação de políticas a partir da década de 1990.

Essas desigualdades de gênero no mercado de trabalho ocorrem devido a fatores históricos e culturais, já que sempre coube aos homens o papel de provedor da família e as mulheres as tarefas domésticas e de cuidado familiar (Abramo, 2004). Há uma concordância entre diversos autores (Abramo, 2004; Ávila, 2007; Silva, 2007; Kon, 2001) que até os dias atuais, as mulheres se dividem entre duas jornadas de trabalho—trabalham no mercado e também em casa—o que prejudica sua entrada do mercado de trabalho, pois é discriminada por sua restrição horária, além de ainda ser muitas vezes considerada apenas como elemento complementar ao orçamento familiar.

Devido a essa imagem estereotipada de que a mulher é a “cuidadora”, no próprio mercado de trabalho, existe uma segregação baseada em gênero, na qual as mulheres ocupam os postos de trabalho voltados a cuidados e carinho, em setores como a saúde, educação, trabalho doméstico, etc. (Yannoulas, 2002; Abramo, 2004). Segundo Yannoulas (2002), o aumento da participação das

mulheres no mercado de trabalho se deve, principalmente, a uma expansão de “atividades femininas” neste mercado, mais do que ao acesso das mulheres a atividades masculinas.

A mulher também encontra dificuldades na entrada do mercado de trabalho e de ascensão profissional devido às restrições impostas pelo fator reprodutivo e a maternidade (Abramo, 2004; Yannoulas, 2002). A interrupção no período de licença, a atenção dividida entre trabalho e família, a restrição de horários impostos pela maternidade podem não ser muito bem aceitos pelos empregadores. Outro fator que prejudica as mulheres em sua situação para geração de renda e trabalho é a dificuldade do gênero feminino no acesso a terra, à tecnologia, ao crédito (Abramo, 2004).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garante uma proteção da mulher, trazendo leis que buscam diminuir a discriminação e a desigualdade ao gênero feminino no mercado de trabalho⁶⁶ (Yannoulas, 2002). Ainda segundo Yannoulas (2002), o próprio Estado assume ser o principal responsável pelo financiamento e pela condução das políticas públicas, apesar de não se considerar suficiente para atender sozinho às demandas sociais, de forma que a sociedade civil deve se organizar para participar da formulação e avaliação de políticas públicas, além de fiscalizar a ação do Estado.

(b) Ações gerais de políticas públicas no caso brasileiro

Em termos internacionais, as primeiras legislações destinadas a grupos vulneráveis de trabalhadores, como as mulheres, ocorreram em meados do século XIX⁶⁷ e foram criadas para a proteção do papel social e familiar da mulher e não para propiciar maior igualdade entre o homem e a mulher. Tais leis visavam assegurar a proteção à maternidade, proibir o trabalho noturno para a mulher e proibir emprego em determinados setores de produção considerados incompatíveis com a imagem da mulher na sociedade da época. Já Yannoulas (2002) afirma que a discriminação foi proibida por normas internacionais⁶⁸ e pelas legislações nacionais⁶⁹.

De qualquer forma, apesar do crescimento da inserção das mulheres no mundo e nas relações de trabalho, a legislação e as políticas públicas que buscam a igualdade entre gêneros na área do mercado de trabalho, são insuficientes ou precárias face à dimensão dos desafios existentes. Kon, 2001 cita ainda que a Conferência da OIT realizada em Hannover, em 2000 (*Expo 2000–Global Dialogue*), apontou a falta de aplicação efetiva ou adequada e o ritmo lento das resoluções sobre o trabalho feminino no Brasil.

Para Yannoulas (2002), que investigou o caso brasileiro, a análise dos resultados quantitativos alcançados pelo PLANFOR, entre 1996 e 1998 revela um avanço em relação à atenção às mulheres no mercado de trabalho, já que estima-se que o investimento do FAT na qualificação da PEA feminina, em 1996, ultrapassou R\$ 100 milhões e, em 1997, chegou a R\$ 180 milhões, além de somarem 20 ações voltadas para o gênero feminino nestes mesmos anos.

Em 2003 foi criada a *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)*, vinculada a Presidência da República, com o objetivo de desenvolver ações, conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, focando principalmente as condições necessárias para a sua plena cidadania e as especificidades das mulheres nas políticas públicas. Uma das prioridades da SPM é a promoção da autonomia das mulheres, por meio da geração de trabalho, emprego e renda. O assunto foi tratado na I

⁶⁶ Como a lei no 9.029/95 que “proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeito admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho” ou a lei no 9.799/99 “insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho”, entre outras.

⁶⁷ “Ato da Fábrica” (*Factory Act*) da Inglaterra em 1833 e “Ato Francês” (*French Act*) em 22 de Março de 1841.

⁶⁸ Como a Convenção da ONU de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada por todos os países membros do MERCOSUL, entre 1984 e 1989; ou também as Convenções da OIT n° 100, de 1951, e n° 111, de 1958, sobre igualdade de remuneração e sobre a eliminação da discriminação no emprego e na profissão, respectivamente.

⁶⁹ Em todos os países membros do MERCOSUL o direito à igualdade está consagrado pelas suas Constituições e regulado pelos Códigos Civil, Penal e do Trabalho.

Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, que lançou o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM).

O PNPM teve como o objetivo orientar e garantir a execução de 199 ações voltadas para o benefício do universo feminino brasileiro. Tais ações são executadas dentro de diferentes Programas dos Ministérios e Secretarias de todas as esferas do Governo. Após o lançamento, este Plano teve início em 2005 com a meta de ser executado até o final de 2007. Essas 199 ações giram em torno de quatro áreas: (1) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; (2) educação inclusiva e não sexista; (3) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; (4) enfrentamento da violência contra as mulheres.

Para colocar em prática o PNPM foi necessário um processo de pactuação entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e os Governos Estaduais e as Prefeituras Municipais. Até maio de 2006, foram efetivados ao todo 168 pactos.

No âmbito “autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania”, foram relatadas, em 2005, 53 ações, dentro de 21 programas, voltadas para o desenvolvimento da mulher no mundo do trabalho, aos direitos das mulheres à documentação, à propriedade e à infra-estrutura rural e urbana e à habitação. Destes 21 programas englobados pelo PNPM, a SPM desenvolve o Programa Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho e o Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho.

De qualquer forma, ainda que a existência da SPM seja uma indicação de interesse em atender melhor as demandas do público feminino, a destinação de recursos está muito aquém do que seria necessário para justificar a existência dessa Secretaria. Em 2006, a SPM teve um orçamento previsto de R\$ 29 milhões, dos quais só pôde usufruir de R\$ 19 milhões. Em 2007, o orçamento da Secretaria atingiu R\$42 milhões, havendo, contudo, um contingenciamento de R\$ 16,4 bilhões do orçamento da União limitando ainda mais os recursos disponíveis para políticas destinadas à força de trabalho feminino brasileira, representada por 43 milhões de mulheres em 2006.

(c) Políticas específicas para mulheres: Programa Pró-Equidade de Gênero⁷⁰

O Programa Pró-Equidade de Gênero foi lançado em 2005, com a finalidade de alcançar a igualdade de gênero no mundo do trabalho, contribuindo assim para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego. Este programa conta com a parceria do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em sua 1ª edição, o Programa foi dirigido às empresas públicas federais. Já em sua segunda edição, nos anos de 2006/2007, foi ampliado para as outras esferas da administração pública (municipal e federal) e para empresas da iniciativa privada, de médio e grande porte, inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.

A adesão ao Programa é voluntária e as empresas participantes recebem o selo Pró-Equidade de Gênero, que podem utilizar tanto em documentos internos, quanto em expedientes externos e campanhas de promoção institucional. A participação no programa permite que a empresa tenha acesso a uma rede de organizações, visando à troca de experiência de práticas voltadas a equidade de gênero, além de assessoramento técnico e ações de capacitação da SPM.

A empresa que aderir ao Programa terá que formular um plano de ação voltado para a promoção da equidade de gênero no mundo do trabalho, a partir de um diagnóstico, realizado através da elaboração da ficha perfil, durante o qual as empresas podem perceber suas fragilidades nas

⁷⁰ www.planalto.gov.br/spmulheres

relações de gênero. Este Plano de Ação é apresentado ao Comitê Pró-Equidade de Gênero⁷¹ para que este possa realizar posteriormente ações de monitoramento e avaliação.

O Plano de Ação deve englobar 2 áreas de trabalho e deve envolver ações nessas áreas a fim de abolir a discriminação de gênero. A área de gestão de pessoas envolve atividades em relação a recrutamento e seleção; processos de capacitação e treinamento interno; ascensão funcional e planos de carreira, cargos, salários e remuneração; programas de saúde e segurança no trabalho e política de benefícios. Já a área de Cultura Organizacional envolve mecanismos de combate às práticas de discriminação (sexo, raça, estado gestacional e orientação sexual) e à ocorrência de assédio moral e sexual; práticas de sensibilização voltadas para a equidade de gênero na cadeia de relacionamentos da organização e propaganda institucional interna e externa.

Durante o período de um ano, contado a partir da apresentação do plano de ação, a empresa é monitorada e conta com o assessoramento técnico do Comitê. A avaliação é então realizada buscando verificar o cumprimento dos compromissos assumidos pela empresa em relação à equidade de gênero.

(d) Políticas específicas para mulheres: Incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho

O programa de Incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho busca apoiar iniciativas de empoderamento e capacitação das mulheres, com a finalidade de promover a igualdade de oportunidades no mundo do trabalho. O público-alvo deste programa são mulheres com idade ativa, a partir dos 16 anos.

Segundo Leporace e Fontoura (2004) as ações deste programa são voltadas para capacitação de mulheres para o trabalho nos setores produtivos–rural e urbano; incentivo ao acesso a linhas de micro-crédito e apoio a projetos de incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho.

A capacitação de mulheres para o trabalho nos setores produtivos visa apoiar cursos e eventos de capacitação, incluindo mulheres rurais, as indígenas e as quilombolas. Essa capacitação busca promover a qualificação gerencial e técnica, assim como o fortalecimento da auto-confiança da mulher para atuar no mercado de trabalho. Para Yannoulas (2002), a qualificação profissional é um dos fatores chaves nas políticas públicas de trabalho e renda desenvolvidas atualmente no Brasil.

Já o incentivo ao acesso a linhas de micro-crédito tem o objetivo de contribuir para a inserção da mulher no setor produtivo, estimulando o investimento em iniciativas autônomas e/ou associativas, através de parcerias com instituições financeiras públicas e privadas. O apoio a projetos de incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho busca através de incentivos técnicos e financeiros, estimular a participação das mulheres no desenvolvimento local e no mercado de trabalho.

(e) Políticas específicas para mulheres: Programa Empresa Cidadã: Ampliação de licença–maternidade para 6 meses

Recentemente, a Comissão de Direitos Humanos do Senado brasileiro aprovou um projeto para a ampliação de licença–maternidade de 4 para 6 meses. O projeto foi sancionado em caráter terminativo, o que significa que não precisará passar pelo plenário do Senado; será necessário apenas a aprovação da Câmara dos deputados para virar lei.

Essa prorrogação da licença–maternidade faz parte do Programa Empresa Cidadã, o qual premia com incentivos fiscais as empresas que prorrogarem a licença a maternidade para 6 meses. A ampliação do benefício é válida tanto para as mães biológicas, quanto adotivas, funcionárias de empresas públicas e privadas que aderirem ao Programa. Segundo a Senadora Patrícia Saboya, autora

⁷¹ O Comitê Pró-Equidade de Gênero é composto por especialistas nas áreas de conhecimento relacionadas a gênero e mercado de trabalho, representantes de instituições governamentais, ONGs, organismos internacionais e sociedade civil. Tem como objetivo assessorar a Coordenação do Programa.

do Projeto, a construção dos laços entre mãe e filho no primeiro ano de vida, principalmente nos primeiros 6 meses, é fundamental para a criação de uma criança e adolescente saudável e de um adulto equilibrado. O que justifica a extensão prevista em seu projeto.

Atualmente, os quatro primeiros meses da licença são, por lei⁷², direitos da empregada, que recebe salário integral pago pela Previdência Social. Os dois meses adicionais serão pagos pelo Estado, Município ou pela empresa privada que aderir ao Projeto. O empregador que aderir ao Programa terá direito de deduzir no cálculo do Imposto de Renda da pessoa jurídica o valor integral da remuneração da beneficiária no período de prorrogação, 60 dias.

Segundo a Senadora Saboya, as projeções fiscais indicam uma renúncia de R\$ 500 milhões de reais, referente à dedução no imposto de renda devido ao pagamento da extensão da remuneração para a mãe licenciada. O que para a Senadora “não significa nenhum gasto, mas um investimento nas crianças, no futuro do país.”

Observando-se as estatísticas da ONU, na maioria dos países o período de licença varia de três a quatro meses. Dessa maneira, essa ampliação do período de licença maternidade colocará o Brasil entre as nações que concedem os maiores períodos do benefício, conforme revela a tabela 6.9:

TABELA 6.9
PERÍODO DE LICENÇA A MATERNIDADE EM DIFERENTES PAÍSES

País	Período (em meses)	Faixa do Salário	Quem Paga
Alemanha	3,5	100%	Seguridade/Empregador
Argentina	3	100%	Seguridade Social
Bolívia	4	100% ou 70% (salário mínimo)	Seguridade Social
Brasil	4	100%	Seguridade Social
China	3	100%	Empregador
Índia	4	100%	Seguridade/Empregador
Itália	5	80%	Seguridade Social
Japão	3,5	60%	Plano de Saúde/Seguridade
República Checa	7	69%	Seguridade Social
Reino Unido	6,5	90% (6 semanas) e taxa fixa	Seguridade/Empregador
Suécia	até 16	80% e taxa fixa	Seguridade Social

Fonte: Organização das Nações Unidas—http://g1.globo.com/Noticias?Economia_Negocios/0,PIO152496-9356,00.html

6.8.2. Políticas Públicas de Trabalho e Renda para Jovens

Os jovens, de ambos os gêneros, também formam um grupo vulnerável no que se refere sua atuação no mercado de trabalho e geração de renda. Regra geral, eles possuem dificuldades de inserção no mercado de trabalho e são os alvos mais atingidos no momento da demissão, devido as suas características particulares, baixa qualificação, pouca experiência, poucas responsabilidades pessoais e financeiras, etc. Em razão desta vulnerabilidade, se fazem necessárias políticas que promovam a elevação da escolaridade entre os jovens, visando aumentar suas oportunidades de emprego, bem como outras políticas que contemplem a geração de emprego e inclusão social para esse grupo.

⁷² Artigo 7, inciso XVIII da Constituição Federal de 1988.

Diversos fatores são observados quando se analisa o desemprego juvenil. O empregador considera alguns aspectos relevantes em relação ao trabalhador jovem que dificulta sua entrada no mercado de trabalho ou prioriza sua demissão em casos de cortes e recessões.

Um importante aspecto é, segundo Ribeiro e Juliano (2005), o fato de o jovem ter uma tendência a não permanecer um período longo de tempo em um mesmo emprego, já que suas responsabilidades em geral, e principalmente em relação ao sustento familiar, nem sempre são grandes. Além disso, uma rescisão contratual de um trabalhador adulto, com maior tempo de casa e mais tempo de experiência normalmente é mais custosa, de maneira que o empregador prioriza o trabalhador adulto.

Ainda segundo estes autores, em tempos de recuperação do mercado, o empregador dá preferência a utilizar trabalhadores mais experientes, resultando na dependência de um longo período de crescimento ou estabilidade econômica para a inserção do jovem neste mercado. Os autores seguem relacionando as dificuldades de inserção laboral juvenil: altos níveis de salário e baixa qualificação. Segundo a OIT (1998 apud Ribeiro e Juliano, pg.9) essas dificuldades de oportunidades de trabalho para a entrada do jovem no mercado de trabalho estão relacionadas ao desempenho econômico da sociedade onde este está inserido.

No Brasil ainda existem poucos estudos e registros que retratem como, no século XX, foram concebidas e implementadas as ações voltadas para o público jovem (Sposito e Carrano, 2003). Para Abad (2002 Apud, Sposito e Carrano, 2003, pg. 4), as Políticas Públicas na América Latina são desenhadas de acordo com os problemas de exclusão dos jovens da sociedade e de maneira a facilitar sua integração no mundo adulto.

Segundo o Conselho Nacional de Juventude, “em relação a políticas públicas, o jovem fica em uma espécie de limbo, onde o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não abrange sua faixa etária, nem as outras políticas como as voltadas para a família”⁷³. Essa idéia é partilhada por Sposito e Carrano (2003) que afirmam que, até meados da década de 1990, os jovens eram incluídos apenas em políticas sociais voltadas a todas as faixas etárias, sem levar em consideração suas particularidades. Estes autores destacam, porém, que iniciativas em relação a Políticas Públicas voltadas para a juventude começaram a ser desenvolvidas entre 1995–2002 em parcerias entre instituições da sociedade civil e as três esferas governamentais. Entre eles o Jovem Empreendedor e o Programa de capacitação Solidária.

(a) Políticas específicas para os jovens: Jovem Empreendedor

Este programa foi criado entre 1998 e 2002 com o objetivo de capacitar e financiar os jovens entre 18 e 29 anos (de nível técnico, em fase de formação, ou recém-formado) interessados em dirigir o próprio negócio. O programa era de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego e limitou-se ao Norte do Espírito Santo, Minas Gerais e Estados do Nordeste, áreas de atuação do responsável pelo financiamento, o Banco Nordeste.

Segundo Sposito e Carrano (2003), entretanto, não houve execução financeira prevista, nem realização das metas físicas. Assim, o público-alvo deste programa acabou por ser inserido no Programa Geração de Emprego e Renda (Proger), o qual não possui nenhum foco específico para o jovem.

(b) Políticas específicas para os jovens: Programa capacitação Solidária

O Programa Capacitação Solidária foi implementado pela Presidência da República em 1996, voltado para jovens de 16 a 21 anos, de famílias de baixa renda, residentes das regiões metropolitanas. Seu objetivo era capacitar profissionalmente os jovens com baixo nível de escolaridade para combater o

⁷³ <http://www.educacaoeparticipacao.org.br/modules/news/index.php?storytopic=7>, em 22/10/2007

desemprego juvenil. Buscava também mobilizar as organizações da sociedade civil, já que estas promoviam cursos para capacitação, os quais eram selecionados e financiados pelo programa.

(c) Políticas específicas para os jovens: Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE) foi implementado em outubro de 2003, com a lei 10.748, com objetivo de contribuir com a geração de oportunidades de trabalho para os jovens de 16 a 24 anos, com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, sem experiência profissional anterior, que estejam cursando ou tenha completado o ensino fundamental ou médio. Para atingir este objetivo, o programa subvenciona empresas, públicas e privadas, a contratarem jovens com as características anteriormente citadas.

É coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e apoiado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pelo Banco Mundial, pelos Governos Estaduais e Municipais e Organizações da sociedade civil. O Programa conta com um Conselho Consultivo⁷⁴, cujas competências são determinar diretrizes e critérios para implementação do programa, além de realizar seu acompanhamento e avaliação.

O PNPE tem duas linhas de atuação: *a qualificação social e profissional e a inserção imediata do jovem no mercado de trabalho*. Para tanto, o programa possui ações de preparação do jovem para o mercado de trabalho, de captação de vagas, de apoio a elevação da escolaridade e de assistência às ocupações alternativas. Além disso, o programa adotou as seguintes linhas de ação: Consórcios Sociais da Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Aprendizagem, Serviço Civil Voluntário e Soldado Cidadão.

Os Consórcios Sociais da Juventude são parcerias que o MTE estabelece com organizações ou movimentos da sociedade civil, com a finalidade de incluir os jovens, principalmente os mais vulneráveis (como mães solteiras, ex-detentos, moradores de centros distantes, etc.) no Programa. Essas Organizações participam do Programa, formando uma rede, que propicia troca de experiências e consolidação de projetos para a qualificação e inserção do jovem para o mercado de trabalho. Em 2003 eram apenas 6 convênios com Consórcios Sociais da Juventude. Já em 2004 e 2005 foram assinados, respectivamente, 15 e 25 convênios para a implementação dos mesmos.

Segundo a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, o custo por colocação dos Consórcios Sociais da Juventude é o mais alto em relação a todas as outras linhas de ação, porém esta linha é a que apresentou, até 2005, a maior efetividade na colocação dos jovens. Em 2005, através desses Consórcios foi executado o valor de R\$47.780.850,98, resultando na qualificação de 20.370 jovens, dos quais foram inseridos no mercado 7.081 jovens.

No Projeto Empreendedorismo, os jovens passam por processos de capacitação para serem empreendedores. Esse Projeto tem uma linha de financiamento de R\$100 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As garantias de empréstimo são cedidas pelo Fundo de Aval às Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte (Fampe) e pelo Funproger do CODEFAT.

São três linhas de crédito oferecidas aos jovens empreendedores:

- 1) auto-emprego-financiamento de até R\$10 mil, com prazo de 60 meses para o pagamento e 12 meses de carência;

⁷⁴ O Conselho consultivo é formado por representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Cultura; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério dos Esportes; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; representantes dos trabalhadores e dos empregadores; além de quatro cidadãos civis brasileiros.

- 2) micro e pequenas empresas—limite de crédito de até R\$50 mil, com 84 meses para pagamento e 18 meses de carência;
- 3) cooperativas ou associações—empréstimo máximo de R\$5 mil por beneficiário ou R\$ 100 mil por cooperativa, com prazo de 84 meses para o pagamento e carência de 18 meses.

No ano de 2005, 3.175 beneficiários haviam sido capacitados pelo SEBRAE, dos quais 531 elaboraram planos de negócio e 92 já haviam recebido aprovação de Comitês Estaduais de Aprovação de Crédito.

A Aprendizagem é uma linha que reúne a qualificação e a inserção dos jovens em uma única ação. Os jovens, a partir dos 16 anos, que são contratados sobre o regime de Aprendizagem recebem formação técnico–profissional desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas, organizadas em tarefas de complexidade progressiva, e desenvolvidas no ambiente de trabalho.

Essa formação é realizada em curso ou programa sob a orientação e responsabilidade de instituições de aprendizagem legalmente qualificadas nesse tipo de formação⁷⁵. O contrato de trabalho do aprendiz é por tempo determinado e com o piso de remuneração de um salário mínimo/hora. Ao término do período do contrato ou ao completar a idade limite, o aprendiz deve ser desligado do programa ou ser contratado através da CLT, como empregado da empresa.

O contrato de Aprendizagem não se restringe apenas ao PNPE, embora existam esforços do Governo em estimular as empresas a dar preferências aos jovens inscritos no Programa. Tanto que, em junho de 2005, o governo Federal estabeleceu uma Medida Provisória⁷⁶, que elevou a idade limite dos aprendizes de 18 para 24 anos, de forma que o aprendiz se enquadra numa faixa etária aproximada dos jovens inscritos no PNPE.

O Serviço Civil Voluntário oferece oportunidade de profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e elevação de escolaridade de jovens advindos do sistema penal ou de instituições sócio–educativas, em situação de risco social. Tem duração de 600 horas distribuídas em 6 meses, das quais 200 horas são destinadas à elevação de escolaridade, além de, no mínimo, 30 dias de trabalhos comunitários. Os beneficiários são, prioritariamente, encaminhados para atividades sociais solidárias, participando em programas e ações nas áreas de educação, saúde, combate à pobreza, assistência social e cultural. Essa linha de ação é desenvolvida por convênios firmados com governos estaduais e municipais.

O Soldado Cidadão está ligado ao Programa de Desmobilização de Militar Temporário, incluindo aqueles que estão prestando o Serviço Militar Inicial, com objetivo de oferecer aos militares a oportunidade de frequentar um curso profissionalizante, criando melhores condições de competir no mercado de trabalho. São beneficiados cerca de 30 mil soldados por ano, que têm acesso a cursos de capacitação e formação profissional em diversas áreas, como Telecomunicações, Automobilística, Alimentícia, Construção Civil e Artes Gráficas. Os cursos levam em consideração as demandas regionais e a vocação manifestada pelo jovem. Durante a participação no programa, os jovens soldados recebem um salário mínimo mensal.

O Projeto Soldado Cidadão tem a participação dos Ministérios da Defesa e do Trabalho e Emprego, do Exército, da Fundação Cultural Exército Brasileiro (Funceb), da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O empregador que adere ao PNPE recebe subvenção de R\$1.500,00 por aprendiz contratado, dividida em seis parcelas de R\$250,00. O Programa também incentiva a ação de Responsabilidade Social e concede o selo “Empresa Parceira do Programa Primeiro Emprego” às empresas que optarem

⁷⁵ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOP); escolas técnicas de educação e entidades sem fins lucrativos.

⁷⁶ MP 251 a Lei nº 10.097.

em realizar parcerias para a formação profissional do jovem, atuando dentro da linha da Aprendizagem. Além disso, o Programa paga R\$150,00 de auxílio-financeiro aos jovens inscritos.

Existem, porém, alguns critérios estabelecidos para a participação dos empregadores no programa, os quais são fiscalizados e se não cumpridos acarretam no desligamento da empresa ao PNPE, tais como: apresentação de comprovante de matrícula e frequência escolar do aprendiz (atestados do estabelecimento de ensino) ou cópia do certificado de conclusão do ensino médio; a empresa deve manter o número de empregados formais (com carteira de trabalho assinada) igual ou superior ao existente antes da contratação do aprendiz, evitar a substituição de trabalhadores ativos pelos jovens beneficiados. Além disso, os empregadores devem apresentar ao MTE as certidões negativas do INSS, FGTS e da Receita Federal; um protocolo de intenções comprometendo-se com as metas do programa; um plano de trabalho e um termo de adesão.

A seleção dos jovens é efetuada através dos Sines, Delegacias do Trabalho, Consórcios Sociais, nos quais o jovem se cadastra, ou diretamente pelos empregadores. Desde a implementação do Programa, até o ano de 2005, 233.250 jovens inscreveram-se no Programa, através do Sistema Público de Emprego (Andrade, 2005).

A principal fonte de financiamento do PNPE são os recursos fiscais ordinários do MTE. Em 2004 o Programa utilizou recursos do fundo de combate à pobreza (84% do total) e recursos orçamentários (16%). Em 2005, 100% dos seus recursos foram bancados por recursos orçamentários.

Em 2004 foi realizada uma avaliação do Programa pelo Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude, o que acabou por gerar diversas mudanças. As principais alterações ocorridas no Programa, em 2004, devido a implementação da Medida Provisória n 186, foram as seguintes⁷⁷:

- Em sua implementação o público-alvo do Programa abarcava apenas jovens que ainda não haviam completado o Ensino Médio. Após a implementação da Medida Provisória, podem ser contratados jovens que já concluíram o Ensino Médio. Dos empregos criados no âmbito do Programa 70%, porém, devem ser destinados aos jovens que ainda cursam tal nível de ensino.
- Em relação à subvenção de empregadores que aderem ao Programa, o valor da parcela, que no início era de R\$100 a R\$200, foi elevado para R\$250.
- Para evitar a substituição de trabalhadores ativos por jovens beneficiários do Programa, inicialmente, o empregador deveria manter número médio de empregados igual ou superior ao número que mantinha antes da adesão ao Programa. Atualmente, o MTE é responsável pelo monitoramento deste expediente.
- Atualmente há a possibilidade de contrato de trabalho temporário para os jovens do Programa, enquanto em sua implementação a contratação dos beneficiários deveria ser de prazo indeterminado.

Apesar das tentativas de melhoria introduzidas no PNPE, ele continuou tendo um desempenho bastante insatisfatório. Segundo o Relatório de Gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, em 2005, houve uma baixa adesão de empresas ao Programa devido ao excesso de burocracia para viabilizar o primeiro emprego do trabalhador jovem.

6.8.3. Políticas Públicas de Trabalho e Renda para Idosos

No que se refere a políticas voltadas para o público da terceira idade no mercado de trabalho, o material é ainda mais escasso, dentre os grupos mais vulneráveis da força de trabalho. De qualquer forma, conhecer a realidade social desse grupo torna-se cada vez mais relevante no contexto brasileiro

⁷⁷ IPEA, Boletim de Políticas Sociais-Acompanhamento e Análise, n.9, Agosto, 2004.

pois, segundo o Governo Federal do Brasil⁷⁸, a mudança na distribuição etária do país altera o perfil das políticas sociais, tornando necessário elaborar estratégias e implementar benefícios, serviços, programas e projetos relacionados à promoção dos direitos humanos dos idosos.

Em 1994 foi estabelecida, no Brasil, a Política Nacional do Idoso (PNI), por meio da lei no. 8.842, após pressão da sociedade civil, que contou com a participação de idosos ativos, aposentados, professores universitários e vários especialistas nas áreas de geriatria, gerontologia e afins⁷⁹. A Política Nacional do Idoso tem como principal finalidade a criação de condições para promover a longevidade do ser humano com qualidade de vida.

Segundo Mendonça (1999), a PNI começou a ocorrer de forma mais efetiva a partir de 1996. A participação das organizações governamentais e não governamentais, como Universidades, Ministérios, Conselhos e Fóruns do Idoso, Pastoral entre outras, foram fundamentais na conquista e nos avanços alcançados pela PNI. Mendonça (1999) ainda afirma que a PNI é política pública, já além do Estado, pois a sociedade também possui responsabilidade e poder de decisão.

Em 1997, foi lançado o Plano de Ação Governamental para Integração da Política Nacional do Idoso, com o objetivo de promover ações setoriais integradas de forma a viabilizar sua implementação. Este Plano de Ação foi composto por nove órgãos: o Ministério da Previdência e Assistência Social, coordenador do Plano e mais oito Ministérios—Educação, Justiça, Cultura, Trabalho, Saúde, Esporte e Turismo, Transportes, Planejamento, Orçamento e Gestão—os quais contribuem com a articulação com Estados e Municípios (Mendonça, 1999). Dessa forma, o Governo Federal constrói as diretrizes, mas não operacionaliza os serviços, programas e projetos locais.

Posteriormente, em 2003, houve a implementação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)

“órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República”⁸⁰.

constituído com a finalidade de elaborar as diretrizes para a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação da execução da Política Nacional do Idoso. Tais diretrizes são baseadas no Estatuto do Idoso, lei nº 10.741, de outubro de 2003. A criação do Conselho visou redirecionar as prioridades das linhas de políticas públicas para os idosos.

O CNDI é composto por membros da sociedade civil organizada e órgãos governamentais que têm interface com a Política Nacional dos Idosos. Secretaria Especial dos Direitos Humanos—Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Previdência e Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Ministério do Turismo; Ministério das Cidades; Ministério da Ciência e Tecnologia.

No que se refere à participação do idoso no mercado de trabalho, os seguintes artigos, no capítulo 6 do Estatuto do Idoso, sobre a profissionalização e o trabalho do idoso, relacionam os indivíduos da terceira idade ao mercado de trabalho:

Art.26—O idoso tem direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas.

Artigo 27—Na admissão do idoso em qualquer trabalho ou emprego, é vedada a discriminação e a fixação de limite máximo de idade, inclusive para concursos, ressalvados os casos em que a natureza do cargo o exigir.

⁷⁸ www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/Id_idoso

⁷⁹ Fonte: www.comciencia.br/reportagens/envelhecimento/texto/env02.htm.

⁸⁰ http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/idoso/

Parágrafo único. O primeiro critério de desempate em concurso público será a idade, dando-se preferência ao de idade mais elevada.

Art. 28–O Poder Público criará e estimulará programas de:

I–profissionalização especializada para os idosos, aproveitando seus potenciais e habilidades para atividades regulares e remuneradas;

II–preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania;

III–estímulo às empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho.

Já o Capítulo 7 do Estatuto, é integrado por outros os artigos que dizem respeito a ações e políticas destinadas a melhoria do bem estar do idoso:

Art. 29. Os benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral da Previdência Social observarão, na sua concessão, critérios de cálculo que preservem o valor real dos salários sobre os quais incidiram contribuição, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Os valores dos benefícios em manutenção serão reajustados na mesma data de reajuste do salário–mínimo, *pro rata*, de acordo com suas respectivas datas de início ou do seu último reajustamento, com base em percentual definido em regulamento, observados os critérios estabelecidos pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 30. A perda da condição de segurado não será considerada para a concessão da aposentadoria por idade, desde que a pessoa conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data de requerimento do benefício.

Parágrafo único. O cálculo do valor do benefício previsto no *caput* observará o disposto no *caput* e § 2º do art. 3º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, ou, não havendo salários–de–contribuição recolhidos a partir da competência de julho de 1994, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 31. O pagamento de parcelas relativas a benefícios, efetuado com atraso por responsabilidade da Previdência Social, será atualizado pelo mesmo índice utilizado para os reajustamentos dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, verificado no período compreendido entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento.

Art. 32. O Dia Mundial do Trabalho, 1º de Maio, é a data–base dos aposentados e pensionistas.

Além dessas ações na área federal, outros projetos mais específicos são encontrados no âmbito municipal, como, por exemplo, o Programa “Preparação do Servidor para a Aposentadoria”, desenvolvido pela Secretaria Extraordinária da Qualidade de Vida (antiga Secretaria Especial da Terceira Idade), da Prefeitura da Cidade Rio de Janeiro. Nele, o trabalhador é orientado a planejar o seu dinheiro, a conhecer os seus direitos, a mostrar seu talento, a abrir um negócio.

6.8.4. Um balanço das políticas endereçadas a grupos vulneráveis

Parece haver um consenso entre os analistas (Kon, 2001; Ribeiro e Juliano, 2005; Spósito e Carrano, 2003) que apenas a partir de meados da década de 1990 as políticas públicas de trabalho e renda mais focadas, voltadas para os grupos mais vulneráveis da população, como mulheres, jovens e idosos, começaram a ser implementadas. Antes disto, as preocupações oficiais eram com as políticas macroeconômicas visando à estabilização de preços, o equacionamento da dívida externa, e outros aspectos relativos à economia do país.

Na área do trabalho as políticas ativas também levaram muito tempo para surgir como medidas compensatórias no mercado de trabalho brasileiro. Somente após o início da década de 1990 é que algumas medidas tímidas destinadas a grupos específicos começaram a surgir. Nesta

perspectiva, o Sistema Público de Emprego, ensaiado na década de 1990, representou um primeiro passo para a consolidação de programas e ações de trabalho e renda no Brasil. Apesar dos esforços, porém, pouco material sobre políticas é encontrado até o início dos anos 2000.

Ainda assim, com base no material encontrado, sua análise apresenta-se muitas vezes de forma confusa e desatualizada. Nota-se, entretanto, que, no Brasil, as desigualdades de gênero no mercado de trabalho ainda são grandes. Salários, promoções e até mesmo a inserção no mercado ou o incentivo a geração de renda das mulheres, ainda estão em desvantagem em relação aos homens, observando-se, porém, um esforço oficial na busca do equilíbrio dessas questões.

Em termos concretos, apesar da Constituição Federal de 1988 procurar garantir a proteção da mulher no mercado de trabalho, com princípios que visam à diminuição da discriminação e da desigualdade do gênero, apenas em meados da década de 1990 encontram-se ações que favorecem as mulheres dentro de políticas públicas mais amplas (como, por exemplo, o PLANFOR), e somente nos anos 2000 houve a implementação de políticas específicas para o público feminino.

A criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, em 2003, facilitou muito a integração de ações e políticas voltadas para esse público. Esta Secretaria, como órgão da Presidência da República, possui a gestão de duas políticas focadas no público feminino no mundo do trabalho, o “Programa Pró-Equidade de Gênero” e o “Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho”, além de desenvolver ações de geração de renda e trabalho voltadas para as mulheres, conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais.

Além destas políticas, recentemente, a Comissão de Direitos Humanos do Senado brasileiro aprovou um projeto para a ampliação de licença-maternidade de 4 para 6 meses, chamada de Programa Empresa Cidadã. Pela lei, a licença continua sendo de quatro meses, porém as empresas que aderirem voluntariamente o Projeto receberão incentivos fiscais, além de um selo de reconhecimento.

Outro grupo vulnerável no que se refere à geração de oportunidade de emprego e renda são os jovens que encontram dificuldades de inserção no mercado de trabalho. As políticas públicas voltadas especificamente para este grupo começaram a ser desenvolvidas somente em meados de 1990. Nesta época foram implementados o Programa Jovem Empreendedor e o Programa de Capacitação Solidária, atualmente extintos.

Já em 2003, foi elaborado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE), de acordo com a lei 10.748 e executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio de instituições, organizações civis e de todas as esferas governamentais. Este Programa tem o objetivo de contribuir com a geração de oportunidades de trabalho para os jovens de 16 a 24 anos, com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. O programa subvenciona empresas públicas e privadas, a contratarem jovens que estiverem cadastrados no PNPE. Entre as muitas ações do Programa, todas incentivam a educação e qualificação destes jovens. Seu desenho e sua implementação, contudo, se revelaram um grande fracasso, em decorrência da baixa adesão e da excessiva burocracia.

Com relação à população da terceira idade, apesar de haver a Política Nacional do Idoso (PNI) (lei no. 8.842), estabelecida em 1994, para que o público da terceira idade possa viver com qualidade de vida, nenhum documento a descreve profundamente, principalmente após a elaboração do Estatuto do Idoso. Tal Estatuto foi implementado em 2003, sob a responsabilidade Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), órgão integrante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. O Estatuto tem como objetivo elaborar as diretrizes para a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação da Política Nacional do Idoso, trazendo inclusive os direitos de geração de renda e trabalho da terceira idade.

Capítulo 7.

Reformas e Mudanças nas Relações de Emprego no Brasil: a Posição dos Principais Atores Sociais

Este capítulo contempla um sumário da opinião dos principais atores sociais com relação à necessidade de reformas, e às possibilidades de mudanças nos principais elementos que fazem parte do “triângulo dourado” que compõe o modelo brasileiro, tendo em vista, primeiramente, aumentar a eficiência das instituições e melhorar o bem estar dos trabalhadores, e, também, colocar estas instituições na direção de uma futura adoção do modelo de *Flexicurity*.

Analisaremos, quando possível, as posições de cada ator sobre a reforma trabalhista, a reforma sindical, e a reforma na Previdência Social, bem como, no caso das políticas ativas, discutiremos os recentes esforços na tentativa de se consolidar um Sistema Público de Emprego, que pode ser entendido como uma “reforma” nas políticas públicas nacionais. Os atores cuja opinião resumiremos serão os trabalhadores, especialmente as grandes Centrais Sindicais brasileiras, os empresários, representados pelas principais Confederações Patronais, e o Governo Federal. Mencionaremos, ainda, a posição de alguns acadêmicos brasileiros que frequentemente tem opinado sobre o tema, esclarecendo que, em todos esses casos, toda a análise se pautará pela utilização de dados secundários e de acesso imediato ao pesquisador.

Deve-se esclarecer ainda o seguinte sobre a opinião dos atores sociais. Regra geral elas não estão precisamente estabelecidas em documentos voltados exatamente para esta finalidade, e foram extraídas de textos ou do noticiário da mídia, realizado pelo autor. Neste particular podem estar incompletas, ou terem sido extraídas parcialmente corretas. Além disso, os atores sociais não representam segmentos homogêneos, havendo diversas correntes que divergem não só nas propostas, mas na forma de ação. Mesmo dentro do governo as opiniões são frequentemente divergentes. Por fim há o aspecto dinâmico muito presente em sociedades em que estão ocorrendo rápidas transformações como a brasileira, onde a opinião dos atores tende a se modificar com a velocidade das mudanças globais.

Antes de vermos as opiniões dos atores cabe, contudo, realizarmos uma síntese de resultados das análises empreendidas nos capítulos anteriores, referentes ao caso brasileiro, para que sirva de orientação no confronto com a opinião dos atores aqui apresentadas.

7.1. Uma Síntese dos Capítulos Anteriores

O mercado de trabalho brasileiro pode ser considerado bastante flexível sob a ótica quantitativa (flexibilidade numérica), assim como com relação à flexibilidade salarial. Grande parte disto é garantida pela existência de um amplo contingente de trabalhadores informais, muito embora, em período recente, venha ocorrendo um aumento do emprego formal de maneira bastante vigorosa. Esta flexibilidade ocorre, também, pela alta taxa de desemprego aberto, mas, principalmente, pelas elevadas taxas de rotatividade da mão de obra que são praticadas pelas empresas brasileiras, fruto de uma legislação trabalhista que permite isto, em especial o FGTS. Além disso, a rotatividade é estimulada pelo baixo nível educacional e pouco treinamento vocacional da força de trabalho brasileira. Trata-se, contudo, de uma flexibilidade do mercado de trabalho que se revela útil para contratar trabalhador na informalidade, sendo, porém, relativamente perversa, pois não garante nenhuma proteção social aos indivíduos nessa situação. (**capítulo 2**).

A legislação trabalhista brasileira é extremamente detalhista, ampla e rígida, como mostra a CLT, com 922 artigos regulando as relações de trabalho no Brasil. Mesmo na presença de um elevado número de leis, regulamentos e restrições legais impostas ao funcionamento do mercado de trabalho essas restrições não monetárias são incapazes de impedir a demissão do trabalhador a qualquer momento, mas tornam o custo desta decisão bastante elevado, quando comparado aos padrões internacionais. A legislação trabalhista brasileira não é a responsável pela alta flexibilidade observada no mercado de trabalho brasileiro, mas faz do trabalhador brasileiro um dos mais protegidos do mundo (**capítulo 3**).

O desenho da seguridade social brasileira tem os principais traços daqueles observados em países onde ela já está operando há muito mais tempo. Dentre suas áreas, a Previdência Social é a mais importante, funcionando no sistema de repartição simples, seja para atender o setor privado ou para pagar as aposentadorias dos servidores do setor público. Historicamente sua missão tem sido de proteção social, contribuindo para a redução da pobreza, principalmente da extrema pobreza, assim como do amparo aos mais idosos. Em decorrência disto, bem como de graves problemas de gestão, e de sua vinculação à política de salário mínimo, a Previdência Social tem experimentado sucessivos e crescentes *déficits*. No caso do sistema de Saúde, muito embora o desenho e a legislação do modelo brasileiro possa ser comparado a padrões internacionais, a implementação de programas ainda é pouco desenvolvida, dificultando bastante o acesso não só da população brasileira, mas, também, do trabalhador (**capítulo 4**).

Os dois principais instrumentos de proteção social aos trabalhadores colocados em situação de desemprego involuntário são o seguro-desemprego e o fundo de garantia do tempo de serviço. Eles estão alinhados com as recomendações dos organismos internacionais quanto à filosofia que representam, destinando-se ao mercado formal de trabalho. Padecem, entretanto, de problemas seja no seu desenho, seja na sua implementação, ou mesmo no seu funcionamento conjunto. Como consequência se paga seguro-desemprego para quem está ocupado e trabalhador faz acordo com a empresa para ser mandado embora e receber o FGTS. Além disso, ambos são utilizados para prolongar a busca por trabalho e financiar atividades informais. Tudo isto é ainda facilitado pelo noviciado das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho brasileiro, cujos gastos são relativamente pequenos em relação ao tamanho da força de trabalho brasileira e com o grave defeito de um baixíssimo grau de articulação entre si (**capítulos 5 e 6**).

7.2. A Posição dos Trabalhadores Diante das Reformas Trabalhista e Sindical

A resenha acima realizada indica que reformas na legislação trabalhista são mais importantes para a questão da proteção social do trabalhador brasileiro do que propriamente para a geração de novos postos de trabalho. De fato, a flexibilidade numérica e salarial do mercado de trabalho brasileiro tem se revelado historicamente bastante elevada. Mesmo assim, a posição dos sindicatos brasileiros, especialmente após sua ascensão ao governo federal em 2002, tem sido de oposição a mudanças na legislação trabalhista que procurem ampliar os direitos coletivos relativamente aos direitos individuais, mesmo que isto seja feito por meio da negociação coletiva. Ademais, estabeleceram como prioridade que deve haver uma reforma sindical antes da reforma

trabalhista, e acreditam que grande parte dos problemas existentes no mercado de trabalho brasileiro se resolve com o fortalecimento do aparelho fiscalizador do Estado.

No campo da **Reforma Trabalhista**, embora não seja possível explorar profundamente todos os aspectos dessas afirmações é possível qualificar melhor algumas delas, de acordo com as informações contidas no **quadro 7.1**. Este quadro contempla algumas tentativas oficiais recentes de mudanças na legislação trabalhista, que mesmo não representando uma reforma trabalhista completa tem forte impacto sobre o comportamento dos agentes no mercado de trabalho, em especial os trabalhadores⁸¹.

A defesa da manutenção dos direitos trabalhistas por parte dos trabalhadores pode ser mais bem entendida quando observa a evolução e o desfecho do Projeto de Lei n. 5.483/2001, iniciado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e arquivado em 2003 pelo Presidente Lula. Este projeto propunha uma flexibilização mais ampla da legislação trabalhista, dando nova redação ao artigo 618 da CLT, fazendo **prevalecer o negociado sobre o legislado, ressalvado os direitos constitucionais mínimos e as normas de medicina e segurança do trabalho**.

Embora em sua fase de elaboração e envio ao Congresso Nacional o Projeto de Lei tenha contado com a simpatia e o apoio de algumas Centrais Sindicais alinhadas com o chamado “sindicalismo de resultados”, como a Força Sindical e a Social Democracia Sindical, com a chegada ao poder dos trabalhadores pelo Partido dos Trabalhadores, os interesses parecem ter se modificado, e as posições das grandes organizações sindicais convergiram para sua retirada, pois passaram a entendê-lo como nocivo aos direitos trabalhistas já adquiridos. Oliveira (2004, página 16) assim coloca essa posição:

“Com relação às Centrais Sindicais, há percepções diferenciadas sobre o tema da ‘flexibilização’. Quando o governo solicitou a retirada do Congresso do Projeto de Lei 5.483, a CUT assim se posicionou: ‘Não somos contra as reformas da CLT. Somos contra o projeto que está no Senado e contra a flexibilização de direitos históricos, como o 13º. Salário, licença maternidade, por exemplo’. A Força Sindical, por sua vez, apesar de ter apoiado a iniciativa do governo FHC, disse não ser contra o engavetamento do projeto de lei. Nas palavras de seu presidente Paulinho: ‘se for para reformular, estamos de acordo, mas o projeto como está não prejudica nenhum trabalhador’. A Social Democracia Sindical, que também apoiou o projeto de lei, afirmou, através de seu presidente, Enilson de Moura: ‘o projeto era melhor do que nada, mas era insuficiente’.”

Vários argumentos foram levantados pelos sindicatos para se oporem fortemente ao projeto, bem como a qualquer tentativa de mudança na regulamentação em direção a regras mais flexíveis, mas os adversários do projeto, especialmente os trabalhadores sindicalizados, sustentaram a filosofia de que o princípio da flexibilização nele inserida constituía verdadeira derrota das conquistas trabalhistas obtidas após duras batalhas ao longo do tempo. Isto representava a fragilização do imenso sistema protetivo existente na CLT. Além disso, num país de sindicalismo fraco, onde apenas algumas categorias econômicas melhor organizadas poderiam fazer frente à pressão econômica do setor patronal, seria uma temeridade abandonar os trabalhadores nas mãos de entidades sindicais que não tem condições mínimas para defender seus interesses de forma satisfatória.

O então presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), maior Central Sindical brasileira, e berço do Presidente Lula, ao ser indagado se o Projeto de Lei 5.483/2001 beneficiava o trabalhador respondeu negativamente dizendo que:

⁸¹ Não existe atualmente em curso nenhuma proposta concreta de reforma trabalhista. No governo Fernando Henrique Cardoso, conforme vimos no capítulo 3, foram introduzidas inúmeras medidas legais buscando flexibilizar a regulamentação do mercado de trabalho. Com a chegada do governo Lula, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), pela Portaria MTE 1.029, de 12/08/2003, para atualizar a legislação sindical e trabalhista. Este Fórum não produziu nenhuma proposta de **reforma trabalhista**, mas somente um ante projeto de **reforma sindical** que se transformou na Emenda Constitucional-PEC 369/05, até hoje tramitando no Poder Legislativo brasileiro, mas sem o empenho de nenhum segmento social, partido político ou órgão do governo para que venha, de fato, a ser discutida.

“A proposta do governo de mudança na CLT foi concebida sem nenhuma negociação com as partes interessadas. E, estranhamente, sob o argumento de que seria um instrumento de incentivo à negociação... não existe qualquer benefício no Projeto de Lei devido à fragilidade da grande maioria dos sindicatos, ao instrumento de demissão sem justificativa das empresas, à baixa taxa de sindicalização em torno de 23%, ao alto índice de rotatividade, ao alto índice de informalidade, ao baixo custo da força de trabalho.” (Nogueira, 2002, página 20).

Ainda nessa linha de argumentação, Freitas (2001a) um assessor dos sindicatos, procurou mostrar que o:

“Projeto de Lei 5.483/01, do Poder Executivo, afetará diretamente a vida de milhões de brasileiros e de brasileiras. Com ele, os direitos trabalhistas, inclusive aqueles previstos na Constituição, poderão ser sumariamente sacrificados. Aprovação desse PL permitirá a revogação expressa, seja parcial ou total da CLT e das demais leis trabalhistas esparsas.”

Garcez (2001), então assessor jurídico do Partido dos Trabalhadores, também condenou o projeto de flexibilização com base na prevalência do negociado sobre o legislado com o argumento de que, se transformado em lei, estará em desacordo com diversas Convenções internacionais da OIT ratificadas pelo Brasil, uma vez que acordos e convenções coletivas de trabalho teriam força superior àquelas Convenções. Segundo ele, se o projeto viesse a ser transformado em lei haveria uma redução no nível de proteção social como prevêm as Convenções ratificadas pelo país.

Em síntese, a posição dos trabalhadores com relação à necessidade de mudanças na legislação trabalhista em direção a um novo modelo que inclua mais segmentos populacionais, oscila entre aqueles que parecem ser totalmente refratários a reforma, entendendo-a como supressão de direitos individuais, precarização do trabalho e fim da proteção social, e outros que, mesmo na presença de inúmeras diferenças e divergências, percebem que existe uma percepção comum da urgência de amplas modificações na legislação trabalhista para modernizar as instituições nessa área. Ainda assim, essas mudanças deveriam ocorrer sobre as velhas estruturas, indicando um processo de “modernização conservadora da legislação trabalhista” (Nogueira, 2002, página 21), pois será muito difícil construir um consenso diante do atual quadro do mundo do trabalho no Brasil, onde os sindicatos detêm o poder, foram criados pelo atual modelo de organização sindical, e onde há um amplo espectro divergente de interesses sociais, políticos e econômicos.

Outra discussão que reflete bem a posição dos trabalhadores, no palco das reformas trabalhistas, diz respeito ao papel que atribuem à fiscalização do trabalho como instrumento de defesa do interesse dos trabalhadores ocupados no mercado formal, bem como da própria importância da coerção do Estado nos interesses do atual modelo trabalhista brasileiro.

Em 2005, no interesse de melhorar a eficiência da máquina de arrecadação, o governo federal propôs através da lei 6.272/05, e modificação de legislação pertinente, a unificação dos sistemas de fiscalização da Receita Federal, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego (Super Receita). Acompanhando esta unificação, a nova legislação deu autorização para que os auditores fiscais pudessem autuar e multar as empresas que estabeleceram vínculo jurídico com outra “empresa de uma pessoa só”, se o auditor entendesse que isto, na verdade, estava mascarando uma real relação trabalhista visando reduzir custos.

O Senado Federal brasileiro não aceitou esta nova atribuição dada aos auditores fiscais, por entendê-la acima de sua capacidade de julgamento, e pelo fato de que uma relação trabalhista somente pode ser definida pela Justiça do Trabalho (Court Laws). Assim, introduziu na legislação da Super Receita a chamada Emenda 3, cuja redação aparece no quadro 7.1, determinando que compete, de acordo com a Constituição Federal brasileira, à Justiça do Trabalho dizer se existe ou não vínculo empregatício entre duas empresas, no que ficou conhecido com o princípio de que “fiscal não é Juiz”. Segundo o Congresso nacional, somente as Cortes Trabalhistas possuem o poder de autuar empresas nos casos de contratação irregular de pessoas jurídicas para exercerem funções de empregados tradicionais.

QUADRO 7.1
BRASIL: OS TRABALHADORES E AS PROPOSTAS DE REFORMAS RECENTES NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA; 2001 - 2007
(TEMAS SELECIONADOS)

Documento Legal	Área trabalhista afetada	Sumário das modificações / conteúdo	Posição dos trabalhadores
Projeto de Lei n. 5.483/2001 PLC 134/01 (Senado Federal) (Retirado pelo governo Federal em 2003)	Negociação coletiva e flexibilização dos direitos trabalhistas	Propunha a alteração do artigo 618 da CLT determinado a "prevalencia do negociado sobre o legislado", quando as partes interessadas assim quisessem. Não podiam ser negociadas: (a) dispositivos constitucionais; (b) leis complementares; (c) direitos previdenciários; (d) normas tributárias; (e) FGTS; (f) vale-transporte; (g) o programa de alimentação do trabalhador; (h) normas de saúde e segurança; (i) normas do direito público e do direito penal; (j) convenções internacionais ratificadas pelo Brasil; (k) a organização sindical, e (e) as sentenças da Justiça do Trabalho.	Fortemente contrários ao Projeto de Lei: <ul style="list-style-type: none"> • Revogação dos direitos trabalhistas inscritos na CLT • Estrutura sindical não preparada (há muito sindicato fraco) • Proposta é inconstitucional
Lei 6.272/05 (Super-Receita) Lei 10.593/2002 (Emenda n. 3 vetada pelo Presidente da República em 16/03/2007)	Fiscalização da Receita Federal, da Previdência Social e do Trabalho	Emenda n. 3 à Lei 10.593/2002: "No exercício das atribuições da autoridade fiscal [...] a desconsideração da pessoa, ato ou negócio jurídico que implique em reconhecimento da relação de trabalho, com ou sem vínculo empregatício, deverá ser sempre precedida da decisão judicial". Compete à Justiça do Trabalho e não ao fiscal do trabalho dizer se há ou não vínculo empregatício entre uma empresa e uma outra "empresa de uma pessoa só".	Totalmente contrários à Emenda 3: <ul style="list-style-type: none"> • Empresa de uma pessoa só existe para eliminar direitos trabalhistas dos trabalhadores • Aumenta o trabalho precário • Empregador paga menos encargos trabalhistas (reduz custos não salarial)
PLC 88/07 (Aprovado pelo Senado Federal em 29/11/2007)	Negociações coletivas de trabalho	Reconhecimento das grandes centrais sindicais na estrutura das organizações sindicais brasileira. Extinção da Constituição Sindical Compulsória com forma de financiamento dos sindicatos no Brasil. Toda instituição sindical deve prestar contas anuais ao Tribunal de Contas da União (TCU)	Aceitam a extinção gradual do imposto sindical e sua troca por outra forma de financiamento. Impõem, porém, prazo de transição. Rejeitam controle de suas contas sobre recursos públicos recebidos.

Fonte: Elaboração do autor com base em pesquisa na Internet. Acesso em dezembro de 2007.

O certo é que o movimento sindical se uniu com grande alarde contra a Emenda 3, a ponto de levar o Presidente da República a vetar a referida emenda, bem como entrar em negociações com o Senado Federal, para uma proposta alternativa, o que até os dias atuais não ocorreu. Os argumentos dos sindicatos recaem sempre na defesa de que é preciso impedir qualquer tipo de vínculo onde o trabalhador, ou o proprietário de uma “empresa de uma pessoa só” tenha seus direitos trabalhistas escamoteados, mesmo que seja por sua opção.

O movimento sindical acredita que a ação do auditor fiscal, ou seja, do aparelho fiscalizador do Estado, é fundamental para impedir a precarização do trabalho nos contratos de prestação de serviços, com características de vínculo empregatício. Além disso, ainda no entender dos sindicatos que criticam a Emenda 3, sem esta ação do fiscal:

- a) o prestador de serviço fica desprotegido das normas regulamentares sobre saúde e segurança no trabalho;
- b) fica inviabilizado o combate ao trabalho escravo, conforme prescrito pela OIT, pois não haveria como coagir os empregadores a reconhecer os direitos dos trabalhadores escravizados, e que estes é que deveriam pleitear seus direitos junto à Justiça do Trabalho, invertendo a lógica até aqui existente;
- c) na prática, ficam revogadas inúmeras convenções ratificadas pelo Brasil, pois é mais vantajoso contratar prestadores de serviços do que trabalhadores com carteira de trabalho assinada; e
- d) há um grande favorecimento aos empresários na medida em que o contrato de prestação de serviços gera menos custos do que a contratação de um trabalhador nos moldes da CLT.

Ainda nesta questão da posição dos trabalhadores sobre as possibilidades de mudanças no modelo trabalhista, é importante destacar a discussão recente ocorrida por ocasião do reconhecimento oficial das grandes Centrais Sindicais na Estrutura Organizacional do Sindicalismo Brasileiro. O reconhecimento já era um fato esperado, e não havia voz discordante na sociedade brasileira, dada a legitimidade que estas Instituições desfrutam no cenário trabalhista e sindical brasileiro. É que junto a este reconhecimento surgiram outros dois tópicos importantes na esfera trabalhista, cuja posição do movimento sindical é importante aqui destacar, inclusive porque se relaciona com a questão da Reforma Sindical: (i) o financiamento das organizações sindicais; e (ii) o controle dos gastos dessas instituições pelo poder público, no que diz respeito aos recursos públicos por elas recebidos.

No caso do financiamento dos sindicatos, deve-se lembrar que as Centrais Sindicais passarão agora a receber uma parcela de recursos de um contribuição compulsória que algumas delas, em especial a CUT, sempre se posicionou contra. Com a chegada ao poder de um governo sindicalista, a oposição ao imposto sindical continuou, mas de uma forma mais branda.

De qualquer forma, os trabalhadores aceitam, condicionalmente, a extinção dessa forma de financiamento das atividades sindicais, por considerá-la como uma forma indireta de ingerência do Estado. Em troca do fim da contribuição sindical obrigatória para todo trabalhador, propõe a chamada “contribuição negocial”, a ser estabelecida pelo sindicato em assembleia da categoria. Essa mudança, contudo, deve ser introduzida gradualmente, de forma a permitir aos sindicatos a adaptação e convivência com a nova realidade.

Por outro lado, a mesma legislação que deu legitimidade às Centrais Sindicais definiu que, enquanto a contribuição sindical perdurar, parte de sua arrecadação (10,0%) será canalizado para o funcionamento das mesmas. Em contrapartida elas deverão prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), órgão do poder público encarregado de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos recebidos pelas Instituições. Embora tenham que acatar esta decisão, as Centrais Sindicais protestaram contra esta decisão do Congresso Nacional, argumentando que já são fiscalizadas por outros órgãos de controle voltados para o setor privado.

Enquanto a postura dos trabalhadores tem sido *passiva* com relação à necessidade de uma reforma trabalhista, limitando-se a uma forte atitude de defesa a qualquer tentativa de flexibilização ou desregulamentação das relações de trabalho, a qual identificam como supressão dos direitos trabalhistas, ela se modifica para uma atitude muito mais *ativa* quando se trata da discussão sobre a necessidade de uma **Reforma Sindical**. Além disso, consideram imprescindível concluir primeiro uma reforma sindical que fortaleça os sindicatos para, posteriormente, ser empreendida uma reforma na legislação trabalhista, mas que amplie, e não reduza direitos conquistados.

A posição defendida pelos sindicatos, segundo os principais itens a serem contemplados numa reforma sindical, está contida no **quadro 7.2**, ao qual se acrescentam os comentários e observações que se seguem⁸².

O principal item reivindicado pelos trabalhadores numa reforma sindical, acabou de ser regulamentado, é a legalização das Centrais Sindicais, que não integravam o organograma do sindicalismo brasileiro. A defesa dessa legalização tinha não só o objetivo da legitimação, mas, também, de institucionalizar uma tendência do movimento sindical brasileiro—*a centralização*. A vantagem é que a maior visibilidade das Grandes Centrais Sindicais facilitam o controle da sociedade, bem como sua força política aglutina o movimento trabalhista. O risco é que foram introduzidas numa estrutura de organização sindical onde o Estado exerce forte influência sobre o funcionamento e destinos dos sindicatos. A proximidade da direção das Centrais com o Poder Executivo pode levar à legitimação de interesses mais próximos do capital do que do trabalho. (Viana, 2004, página 81).

QUADRO 7.2
BRASIL: A POSIÇÃO DOS TRABALHADORES DIANTE DA REFORMA SINDICAL (TÓPICOS SELECIONADOS)

Tema	Posição defendida
1. Centrais sindicais	Reconhecimento das centrais sindicais com liberdade na estrutura vertical.
2. Estrutura sindical	Manutenção da atual estrutura nos sindicatos de base, condicionado a critérios de representatividade, que dificultam a pluralidade, mas essa passa a existir. Os estatutos devem ser democráticos.
3. Financiamento do sindicato	Fim do imposto sindical (constituição compulsória) e das taxas confederativa e assistencial e instituição de uma única taxa negocial. Deve haver um período de transição para adaptação dos sindicatos ao novo sistema.
4. Organização sindical por ramo e setor de atividade econômica	Para evitar a fragmentação excessiva do movimento sindical ele deve ser estruturado por setor de atividade econômica e, dentro deste, por ramo econômico. Isto permite unir os sindicatos aos movimentos sociais.
5. Negociação coletiva	Deve haver contrato nacional coletivo por ramo de atividade econômica.
6. Direito de greve	Direito de negociação coletiva e direito de greve do setor privado deve ser estendido para o setor público nas três esferas do governo.
7. Prática anti-sindical	Contra práticas anti-sindicais, que devem ser reprimidas, inclusive com tipificação penal.
8. Terceirização	Inserção dos trabalhadores terceirizados no sindicato constituído pelo ramo de atividade empresarial preponderante do tomador de serviço sem prejuízo da restrição ao trabalho terceirizado.

(continúa)

⁸² Conforme vimos, o FNT criado no governo Lula gerou uma proposta de reforma sindical até hoje tramitando pelo Congresso Nacional do Brasil. Ele contou com a participação de trabalhadores, empresários e governo e de outros segmentos da sociedade civil. Nesse sentido, a posição dos atores sociais discutidas neste texto, com relação à reforma sindical, procura incorporar a existência desta reforma, dentro da disponibilidade da informação existente.

QUADRO 7.2 (conclusão)

Tema	Posição defendida
9. Ultratividade dos contratos	Um contrato coletivo (instrumento normativo) só pode ser modificado por outro negociado entre as partes. Uma negociação coletiva não deve começar do zero absoluto.
10. Representação sindical	Sindicatos demandam o Direito de Organização no Local de Trabalho (OLT). Não se dispõe a discutir e aprovar uma reforma sindical que não inclua este item. A OLT deve estar definida na legislação sindical.
11. Substituição processual	Os sindicatos podem legalmente defender em questões judiciais e administrativas não só os associados, mas, também, os demais trabalhadores da categoria econômica que representam.
12. Direitos trabalhistas	Os direitos trabalhistas de CF/88, artigo 7º, são cláusulas péticas, não negociáveis.
13. Dirigente sindical	Deve ter estabilidade provisória para garantir a força do sindicato.
14. Relação de emprego	Ratificação pelo Brasil da Convenção n.158 da OIT.
15. Liberdade, autonomia e legitimação sindical	Não intervenção das Instituições e do Estado na organização e funcionamento das organizações sindicais.

Fonte: Elaboração do autor com base em Viana (2004); MTE (2005c); CUT (2005) e Oliveira (2004).

Ainda na questão da organização sindical, a bandeira dos trabalhadores é por uma “modificação branda” no modelo atual: tenta-se preservar o “velho monopólio sindical” decorrente da unicidade sindical para os sindicatos existentes antes da reforma sindical, mas permite-se a existência de outro sindicato na mesma base territorial, desde que um conjunto representativo de trabalhadores daquela categoria econômica assim o deseje. Em ambos os casos, os estatutos devem ser democráticos e o surgimento de um novo sindicato deve ser decidido por assembleia representativa⁸³.

Outra posição reformista dos sindicatos onde o avanço fica ainda nos limites do atual modelo corporativo brasileiro é com relação às receitas das entidades sindicais. Conforme defenderam no FNT, os trabalhadores aceitam a extinção do imposto sindical compulsório de forma gradual, em troca de outra contribuição financeira denominada de *contribuição de negociação coletiva*, a ser recolhida de todos os trabalhadores beneficiados por um instrumento normativo do sindicato, independente do trabalhador ser filiado ou não ao sindicato.

Algumas das posições defendidas pelos trabalhadores são determinantes para sua participação na discussão e eventual aprovação de uma efetiva reforma sindical. Entre elas temos (a) o direito à negociação coletiva aos trabalhadores empregados do setor público; (b) direito de negociação coletiva e regulamentação do direito de greve no setor público; (c) inclusão sindical dos trabalhadores terceirizados; (d) direito à organização dos trabalhadores no local de trabalho, não só nas grandes empresas, mas sim nas empresas, e definida na legislação (e) medidas contra práticas anti-sindicais durante a greve; (f) ultratividade do contrato nacional de trabalho; (g) estabilidade no emprego de dirigente sindical; (h) substituição processual, onde podem representar legalmente todos os trabalhadores de uma categoria econômica, sejam ou não filiados ao sindicato, mesmo que não tenham sido chamados para isso; e (i) ratificação da Convenção n. 158 da OIT.

A reforma sindical dos trabalhadores brasileiros inclui ainda a defesa dos direitos trabalhistas inscritos no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, por eles consideradas cláusulas péticas, e,

⁸³ Para alguns juristas do trabalho, esta ambigüidade entre unicidade sindical (monopólio) e possibilidade de opção é ilusória como um novo modelo de organização sindical: “Outro ponto importante diz respeito à sobrevivência do monopólio de representação para os sindicatos existentes até as vésperas da nova lei. Embora a proposta fale em opção é pouco provável que as assembleias escolham a pluralidade. Será mais ou menos como a antiga opção pelo FGTS”. (Viana, 2004, página 81).

portanto, não negociáveis. Ou seja, admitem mudar o modelo sindical como pré-condição para uma reforma trabalhista, mas esta deve partir de um conjunto mínimo de direitos sociais e trabalhistas, nada podendo ser negociado e outros podem ser acrescentados.

Por fim, emerge como uma bandeira importante a luta dos sindicatos por liberdade, autonomia e legitimação sindical, significando isto que não aceitam qualquer interferência do Estado em sua organização e funcionamento. De qualquer forma:

*“O reconhecimento das centrais sindicais no sentido de lhes conferir ‘personalidade sindical’ por parte do Estado representa, na realidade, um retrocesso em relação à legitimidade e reconhecimento real que as centrais conquistaram, especialmente a Central Única dos Trabalhadores CUT, junto aos trabalhadores, e mesmo junto ao patronato e aos governos os quais a CUT discutiu e negociou durante toda a sua história. Inscreve-se, portanto, na estratégia de ‘estatização’ das organizações operárias. Ademais, de acordo com a nova estrutura sindical proposta, as centrais sindicais terão o poder de vetar e criar sindicatos, mudança que confere um poder às centrais sobre as organizações de base-*os sindicatos*-, como nunca tiveram, ferindo, dessa forma, a autonomia dos mesmos e a liberdade de os trabalhadores criarem suas próprias organizações sindicais” (Druck, 2006, páginas 334/335).*

7.3. A Posição dos Empregadores Diante das Reformas Trabalhista e Sindical

O setor patronal brasileiro tem uma atitude muito mais ativa em relação à necessidade de uma reforma em toda legislação trabalhista e sindical, que identificam como responsável pelo alto custo do trabalho e fonte de atraso social, econômico e mesmo cultural. No mapa estratégico do setor produtivo atribuem papel fundamental à adequação da legislação trabalhista e sindical às exigências da competitividade internacional, num mundo globalizado que exige rápidas respostas, sendo este aspecto também decisivo para fornecer as bases de um desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a proteção ao trabalhador deve vir de um conjunto mínimo de direitos assegurados em lei e da responsabilidade social dos atores no momento da negociação (Godoy, 2005).

Qual a razão da forte pressão que os empregadores brasileiros exercem para uma ampla **Reforma Trabalhista e Sindical**? Entre os principais argumentos levantados temos os seguintes:

- a. **Excesso de detalhismo legal:** o quadro legal no campo do trabalho é extremamente amplo, crescendo a cada dia, sendo formado, atualmente, por 46 dispositivos constitucionais, 922 artigos da CLT, mais de 100 leis ordinárias e complementares, 153 normas do Ministério do Trabalho e Emprego, 68 Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil, e no campo do Poder Judiciário, o Tribunal Superior do Trabalho brasileiro já formulou 363 enunciados, 375 orientações jurisprudenciais e 119 precedentes normativos sobre as relações de emprego no mercado de trabalho brasileiro. Este excesso de leis faz parte da cultura brasileira, e revela uma crença que somente a lei pode dar proteção ao trabalhador. Valoriza-se pouco o contrato entre as partes e muito a lei. Além disso, *“Como o sistema estatutário brasileiro, as regras legais e jurisprudenciais se aplicam a todos os setores da economia, todas as regiões setores empresas. No fundo Brasil trabalha com ‘leis de tamanho único’ para serem aplicadas em realidades extremamente heterogêneas. Elas têm de ser aplicadas tanto a um fabricante de aviões quanto a uma barbearia. As despesas geradas por essas leis são universais e obrigam todas as empresas e trabalhadores cumprirem seus dispositivos, sem a menor possibilidade de ajuste pela via da negociação, e sem considerar suas capacidades de administrar e pagar,”* (Fecomércio, 2006, página 7).

- b. **Há um descompasso entre a legislação trabalhista e as transformações no mundo do trabalho:** Regra geral as leis trabalhistas surgiram para proteger o trabalhador industrial num regime de subordinação que ainda é predominante, mas sofrendo grandes transformações. O mercado de trabalho se diversificou, revelando novas situações, mas a legislação do trabalho brasileira manteve-se totalmente estática contemplando apenas a tradicional relação típica de subordinação na qual o sistema de proteção esta atrelada à relação de emprego e não ao trabalhador. (Pastore, 2005a, página 105). Nesse sentido, novas praticas trabalhistas como a sub-contratação e a terceirização, o trabalho casual, o trabalho em tempo parcial, o trabalho intermitente, o tele-trabalho, os consórcios, as cooperativas de trabalho, as redes de produção, o trabalho voluntário, entre outros, procuram aumentar a eficiência do sistema produtivo, adaptando a força de trabalho às transformações na base tecnológica. A legislação trabalhista brasileira, contudo, não facilita a utilização dessas novas praticas trabalhistas e nem é capaz de garantir a proteção social mínima para quem trabalha dessa forma. A estrutura básica da CLT, que se mantém praticamente imutável em 70 anos, é da relação de subordinação na qual se definem apenas dois tipos de atores sociais, os empregadores e os empregados, sendo que o contrato entre eles é sempre por tempo indeterminado.
- c. **Legislação não protege novos tipos de relações de trabalho:** As leis brasileiras são duplamente perversas, pois somente protegem aqueles que estão no mercado formal, com relação de emprego bem definida (*insiders*), mas não aqueles não possuem uma relação de subordinação tradicional, estando fora das relações formais de trabalho ou mesmo desempregados (*outsiders*). Além disso, a própria legislação trabalhista, assim como a legislação fiscal e tributária, contribuem para manter grandes contingentes de trabalhadores na informalidade, num mundo em que este conceito ganha nova conotação para englobar ainda as praticas trabalhistas decorrentes das novas relações de emprego. Como o trabalho não é uma *commoditie* seu mercado precisa ser regulamentado para garantir proteção social que englobe não só a relação de subordinação tradicional, mas, também, as novas formas de trabalhar. Esse novo sistema de proteção precisa estar atrelado aos trabalhadores e não às posições que eles temporariamente ocupam no mercado de trabalho. A proteção deve ser portátil e deve proteger antes o cidadão do que o trabalhador.
- d. **Existe muita legislação e pouca possibilidade de negociação:** A Constituição Federal Brasileira e a CLT admite a negociação em apenas dois direitos trabalhistas—salário, participação em lucros e resultados. A jornada de trabalho só pode ser negociada mediante uma série de restrições estabelecidas em lei. Todos os demais dispositivos trabalhistas contidos num contrato são fixados nas leis, e, desta forma, inegociáveis. Não é possível fazer ajustes ou acertos de acordo com o setor da economia, com o tamanho da empresa, com as especificidades regionais, ou com as necessidades de grupos de trabalhadores ou segmentos populacionais mais vulneráveis. Aquilo que é estabelecido em lei não pode ser negociado, a menos que seja para uma situação superior àquela contida na legislação. Para os empresários brasileiros essa rigidez constitui um dos maiores entraves para se criar novas empresas, atrair investimentos produtivos, aumentar a competitividade e criar mais e bons empregos. Se existe muita legislação o custo é alto. Se a legislação é rígida, o custo é rígido.
- e. **Muita legislação implica em elevadas despesas de contratação:** o resultado do excessivo número de leis trabalhistas, combinado com sua rigidez de negociação, resulta num custo não salarial da mão de obra elevado, quando comparado a padrões internacionais, conforme mencionado na seção 3.7, do capítulo. A **tabela 7.1** contém o detalhamento desses custos elaborado pelo Professor José Pastore, renomado acadêmico e competente cientista brasileiro, calculado a partir dos itens contidos na CLT e dos artigos

trabalhistas consagrados na Constituição Federal⁸⁴. As informações da tabela são eloqüentes: para um salário hora de US\$ 10,0 a empresa terá uma despesa de US\$ 23,0. Mas, a maior perversidade não é o alto valor do custo de contratação, mas, sim sua rigidez, quando se observa o cenário internacional: *“De um modo geral, esses países optaram por gravar menos o trabalho com despesas de contratação. Além de dar aos trabalhadores um poder de compra mais alto e mais imediato, essa estratégia facilita a realização de negociações saudáveis. Como se sabe, na mesa de negociação os trabalhadores demandam aumentos de remuneração e os empresários demandam aumentos de produtividade. Quanto mais direta é esta troca, maior a probabilidade da negociação terminar na base do win-win. Quando há muitas despesas intermediárias e inegociáveis, a troca é difícil e, como consequência, os empresários tendem a puxar a remuneração para baixo para ficar com um custo final do trabalho compatível com as condições que precisa competir.”* (Fecomércio, 2006, página 10).

TABELA 7.1
DESPESAS DE CONTRATAÇÃO NO BRASIL
(HORISTAS)

Tipos de Despesas	% sobre o salário
Grupo A - Obrigações Sociais	
Previdência Social	20,00
FGTS	8,50
Salário - Educação	2,50
Acidente do trabalho (média)	2,00
SESI/SESC/SEST	1,50
SENAI/SENAC/SENAT	1,00
SEBRAE	0,60
INCRA	0,20
Subtotal A	36,30
Grupo B - Tempo não trabalhando I	
Repouso semanal	18,91
Férias	9,45
Abono de férias	3,64
Feriados	4,36
Aviso prévio	1,32
Auxílio-enfermidade	0,55
Subtotal B	38,23
Grupo C - Tempo não trabalhando II	
13° salário	10,91
Despesa de rescisão contratual	3,21
Subtotal C	14,12

(continúa)

⁸⁴ Os cálculos do Professor José Pastore com relação às despesas de contratação, bem como suas argumentações, tem servido de base para as grandes Confederações de Empregadores do Brasil, para mostrar a necessidade de reformas urgentes na legislação trabalhista, na estrutura da organização sindical, na Previdência Social, e até mesmo nas Políticas Públicas no mercado de trabalho, visto que ele é um acadêmico com sólida formação em Economia do Trabalho e Relações de Trabalho. Nesse sentido, essa tabela desfruta de ampla aceitação no setor empresarial brasileiro, e assim deve ser entendida sua utilização nesta seção. Há, contudo, uma grande controvérsia sobre esta tabela, ou mesmo sobre quais itens da legislação brasileira representam encargos sociais, conforme vimos no capítulo 3. O leitor interessado deve ler a bibliografia ali mencionada, bem como as referências citadas em Chahad (2007).

TABELA 7.1 (conclusão)

Tipos de Despesas	% sobre o salário
Grupo D - Incidências cumulativas	
Incidência cumulativa Grupo A/Grupo B	13,88
Incidência do FGTS s/ 13º salário	0,93
Subtotal D	14,81
TOTAL GERAL	103,46

Fonte: Constituição Federal e CLT. Pastore (2005a).

Diante destes argumentos o setor empresarial brasileiro tem demandado, com vigor, reformas trabalhistas e sindicais, assim como no sistema previdenciário. Diferentemente dos trabalhadores são contrários à separação da discussão das mudanças nas leis trabalhistas e na estrutura da organização sindical. Dizem que há uma grande perda de eficiência e perda de energia ao discutí-las separadamente, e dar precedência para a reforma sindical é ilusório, ou mesmo uma estratégia de quem não quer mudar, pois não há praticamente nada a negociar, exceto o salário e a participação em lucros e resultados, conforme já mencionado. Além disso, não se fortalece os sindicatos só com reformas, mas, sim, fazendo-os negociar mesmo em condições de mudança.

Neste contexto, a posição e as atitudes dos empregadores com relação às reformas não se restringe somente a indicar os tópicos que devem ser modificados, mas, se preocupam com princípios gerais a serem seguidos, ou então com a possibilidade de fracasso das mesmas, seja por uma ausência de estratégia de marketing, seja pelo seu eventual isolamento em relação a outras mudanças necessárias que as complementem.

O **quadro 7.3** sumaria a posição dos empregadores sobre a **Reforma Trabalhista**, em alguns tópicos selecionados. A maior preocupação é que as mudanças venham no sentido de garantir segurança jurídica para os acordos coletivos que vierem se estabelecer entre patrões e empregados. As mudanças devem ser no sentido de redução dos custos não salariais do trabalho, que permita uma gestão flexível da força de trabalho das empresas, evitando que a legislação trabalhista torne-se um fator inibidor da competitividade das empresas.

Outra demanda do setor empresarial é pela retirada de determinados direitos trabalhistas inseridos no capítulo 7º da Constituição Federal de 1988, remetendo-os a uma legislação de grau menor, onde seja permitida sua negociação visando moldar os custos do trabalho a cada situação específica, e a cada momento do tempo. Como esta mudança é de difícil realização política, Pastore (2005a, página 155) sugere que seria suficiente colocar no *caput* do artigo 7º a seguinte expressão “*Salvo negociação, e com exceção dos direitos fundamentais (a serem indicados) são direitos dos trabalhadores.*”

Neste caso, os direitos a serem indicados seriam aqueles que seriam inegociáveis.

Havendo, assim, um patamar mínimo de direitos trabalhistas protegendo os indivíduos, os empresários têm se definido por uma mudança na área trabalhista e sindical no estilo da “prevalência do negociado sobre o legislado”, acreditando que as partes, estabelecidas as regras da negociação, sabem melhor sobre os interesses comuns, não havendo necessidade de qualquer interferência do Estado.

A posição dos empregadores no que diz respeito à **Reforma Sindical** aparece no **quadro 7.4**.

Dado que a preferência empresarial é por um mínimo de legislação e um máximo de negociação, eles propõem uma reforma sindical que fortaleça o sindicato através da representatividade como forma de tornar a negociação coletiva mais eficaz. Nesta direção, desejam o fim da unicidade sindical, extinguindo o monopólio da representação sindical, devendo vir em substituição um modelo onde haja pluralidade, mas sem que isso degenere para uma completa fragmentação sindical.

QUADRO 7.3
A POSIÇÃO DOS EMPREGADORES COM RELAÇÃO À REFORMA TRABALHISTA
(TÓPICOS SELECIONADOS)

Tema/Tópico	Posição defendida
1. Princípio geral	Liberdade e segurança jurídica para acordos coletivos que forem negociados entre as partes.
2. Competitividade	Condições plenas para o exercício de uma gestão empresarial flexível.
3. Direitos trabalhistas na Constituição Federal	É preciso viabilizar a retirada de itens da Constituição, transferindo-os para a esfera da legislação que permita sua negociação, criando alternativas menos onerosas de contratação de forma legal.
4. Estrutura de custos	Redução dos custos não salariais de contratação do empregado, identificado como uma das causas da informalidade, precariedade no trabalho e desemprego.
5. Limite da legislação trabalhista	No geral, deve haver prevalência do negociado sobre o legislado, garantindo um patamar mínimo de direitos trabalhistas definidos em lei.
6. Novas práticas trabalhistas	Modificar o conceito de empregado (CLT, artigo 3) e conceituar o que é 'relação de trabalho' sem vínculo de emprego tradicional. Permitir que a contratação por prazo determinado, trabalho temporário, terceirização e outras sejam realizadas de acordo com os novos padrões estabelecidos pelo mercado de trabalho.
7. Agenda para reforma	Para garantir o sucesso da reforma trabalhista é preciso que a mesma não seja separada da reforma sindical e que ambas façam parte da agenda de reformas do Estado brasileiro. É preciso uma estratégia de informação, bem como não deixar a condução da reforma somente na mão dos "includos".

Fonte: Elaboração do autor com base em Pastore (2005a); Saisse (2005); Godoy (2005); Fecomércio (2006) e CNI (2004).

Com relação ao financiamento as organizações sindicais, são pela extinção gradual da contribuição sindical compulsória, e no que diz respeito à solução dos conflitos não admitem que a Justiça do Trabalho continue a exercer seu poder normativo, gerando sentenças, em suas decisões, que resolva conflitos de interesse entre as parte litigantes.

QUADRO 7.4
A POSIÇÃO DOS EMPREGADORES COM RELAÇÃO À REFORMA SINDICAL
(TÓPICOS SELECIONADOS)

Tópico/Tema	Posição defendida
1. Organização sindical	Modelo deve contemplar maior representatividade dos sindicatos para possibilitar um sistema de negociações coletivas mais eficaz.
2. Estrutura sindical	Deve acabar o Sistema de Unicidade Sindical (monopólio sindical), dando lugar a um modelo onde ocorra pluralidade sindical controlada.
3. Financiamento do sindicato	Eliminação progressiva da contribuição sindical compulsória.
4. Gestão da estrutura sindical	Auto gestão tripartite do sistema sindical.
5. Representação sindical	Aceitam a representação sindical no local de trabalho desde que ocorra por meio da negociação coletiva.
6. Solução dos conflitos	Extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho.
7. Substituição processual	Aceita sua inclusão na reforma desde que regulada por lei.
8. Contrato coletivo nacional	Empregadores se preocupam com a possibilidade de terem que honrar compromissos e cláusulas negociadas em nível nacional e que não se aplicam a uma realidade regional, local ou setorial específica.

Fonte: Elaboração do autor com base em Godoy (2005); Pastore (2005a) e MTE (2005c).

7.4. O governo federal e as reformas trabalhista e sindical⁸⁵

Durante sua campanha eleitoral, o Presidente Lula, um sindicalista histórico, prometeu realizar uma reforma trabalhista. Como Presidente eleito deu mostras de que esta tarefa seria levada adiante com a instalação do Fórum Nacional do Trabalho, conforme já mencionado anteriormente. Ele teria por objetivo

“Promover a descentralização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia. Atualizar a legislação do trabalho e torná-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e renda⁸⁶”.

Faz parte, ainda, de seus objetivos modernizar as instituições de regulação do mercado de trabalho, particularmente a Justiça do Trabalho, assim como do MTE, bem como se voltar para o estímulo permanente do tripartismo, e do diálogo construtivo entre os atores sociais, visando assegurar a justiça social no âmbito trabalhista da solução dos conflitos e nas garantias sindicais.

Concretamente sua missão principal seria a de empreender uma reforma trabalhista e uma reforma sindical, mas somente esta última foi objeto de uma proposta encaminhada para apreciação do Congresso Nacional. Na exposição de motivos do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais da PEC 369/65, contendo a proposta de reforma sindical, aparece a justificativa para discutir o atual sistema de relações de trabalho, bem como para priorizar a reforma sindical:

“Essas e outras questões suscitam há décadas o debate público e indicam a necessidade de aprimorar o atual sistema de relações de trabalho, tarefa que exigirá operações complexas e que trará conseqüências tanto para os atores sociais como para as diferentes esferas do Poder Público ligadas à regulação do trabalho. Não se trata, porém, de mera alteração legislativa, mas de um amplo reordenamento jurídico-institucional de caráter sistêmico que, do ponto de vista normativo, deverá envolver o Direito Sindical, a Legislação do Trabalho, o Direito Processual do Trabalho, os órgãos da Administração Pública do Trabalho e a Justiça do Trabalho. A reforma sindical é o primeiro passo. A prioridade conferida a ela não decorre de motivações estritamente políticas, mas do entendimento de que a redefinição do sistema de relações coletivas do trabalho deve ser o centro dinâmico de qualquer esforço de qualquer democratização das relações de trabalho, precedendo, assim, a revisão dos demais institutos que regulam o trabalho no Brasil.” (MTE, 2005c).

Embora o documento oficial propondo mudanças na estrutura sindical fale que tal estratégia não decorre de motivações políticas, deve-se notar que os argumentos do governo para protelar uma reforma trabalhista, e priorizar uma reforma sindical, coincidem completamente com aqueles manifestados pelos trabalhadores, em especial a necessidade de primeiro fortalecer o papel dos sindicatos, para depois adentrar pela reforma nas leis do trabalho.

De qualquer forma, mesmo assim, ainda que governo e trabalhadores possuam uma grande identidade, posto que são todos sindicalistas, e mesmo tendo a reforma sindical emergido de um longo processo de discussão envolvendo também os empresários, não houve, após seu envio ao Poder Legislativo, qualquer empenho para a reforma sindical que viesse a ter continuidade. Muitos atribuem esta imobilidade ao fato de que não interessa a um governo de sindicalistas mudar o *status quo*, seja porque eles nasceram e cresceram nesse modelo, e como dizia Keynes é “mais fácil se apegar a novas idéias de que largar velhos hábitos”, ou porque acreditam mesmo que este modelo é útil para o trabalhador brasileiro. Existe ainda aqueles que atribuem esta falta de vontade em mudar ao fato de que junto com um novo modelo certamente deve vir o fim das receitas cativas provenientes do imposto sindical que hoje sustentam o movimento sindical brasileiro.

⁸⁵ A posição governamental com relação à reforma da Previdência Social foi tratada na seção 4.6 do capítulo 4.

⁸⁶ Ver site do Fórum Nacional do Trabalho www.fnt.mte.gov.br. Aparentemente o site leva tempo para ser atualizado, e sua dinâmica de apresentação não é muito amigável. Os documentos mais atualizados datam do ano de 2005.

Neste contexto, parece que o governo federal tem interesse restrito em promover uma reforma sindical completa, e, no caso de mudanças nas relações de emprego, está longe de promover uma ampla reforma trabalhista. Sua opção é por uma estratégia que contempla medidas tópicas, tomadas na base das chamadas Medidas Provisórias, um expediente bastante condenado pelos próprios sindicalistas antes de chegarem ao poder⁸⁷. Além disso, assim como os próprios trabalhadores, o governo federal parece ter uma postura passiva com relação às transformações no mundo do trabalho, indo pelo caminho da negação de uma realidade, e não do enfrentamento da mesma, como revela o veto Presidencial à Emenda 3⁸⁸.

Assim, as questões trabalhistas e sindicais que exigem soluções urgentes e negociadas serão agora encaminhadas para apreciação de maneira segmentada, e por MP, sendo os temas inicialmente selecionados: (i) trabalho aos domingos; (ii) trabalho dos terceirizados; (iii) regularização do sindicato de aposentados; e (iv) financiamento dos sindicatos⁸⁹.

Esta é a posição atual do governo federal brasileiro com relação às reformas trabalhista e sindical.

7.5. Os Atores Sociais e a Reforma na Previdência Social

A discussão mais recente, envolvendo os atores sociais, sobre tópicos relativos a uma possível mudança nos principais parâmetros da Previdência Social, ocorreu com a criação, pelo Governo Federal, através do Decreto no. 6.019 de 22 de Janeiro de 2007, do Fórum Nacional de Previdência Social. Este Fórum conclui suas atividades em 31/10/2007. Suas finalidades foram:

- a) Promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de Previdência Social e sua coordenação com as políticas de Assistência Social;
- b) Subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infralegais pertinentes; e
- c) Submeter ao Ministério de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos no Colegiado.

Embora não tivesse caráter deliberativo o Fórum tinha a possibilidade de elaborar uma proposta completa de reforma na Previdência Social, mas não o fez, limitando-se a fazer recomendações genéricas, a maioria delas de amplo conhecimento público e fazendo parte do referencial bibliográfico sobre o tema há muito tempo.

De qualquer forma, alguns dos resultados finais obtidos pelo Fórum são de interesse do presente relatório, e serão aqui apresentados nos mesmos moldes apresentados pelo governo federal na síntese final divulgada.

7.5.1. Principais pontos de consensos entre os atores sociais

Ao final do Fórum foram os seguintes temas onde houve consenso entre os segmentos sociais envolvidos na discussão, destacando-se os principais aspectos dentro de cada um como se segue:

⁸⁷ MP

⁸⁸ Não se discute aqui se o veto do Presidente esta correto ou não, a quem beneficia ou a quem prejudica. A questão é que diante de um problema tão grave, a postura adotada pareceu mais condizente com as necessidades de arrecadação do setor público, do que para solucionar uma situação delicada vivida pelas empresas e pelos trabalhadores. Houve o veto, mas nenhuma solução concreta apareceu em troca.

⁸⁹ Ver Jornal Valor Econômico, seção de Política, 05/06/2007.

I. Relacionados ao mercado de trabalho

Com o crescente aumento da cobertura é preciso ampliar as possibilidades de receitas da previdência através do mercado de trabalho buscando o fortalecimento das políticas de formalização e inclusão previdenciária, de modo a garantir o acesso aos benefícios de todos os cidadãos. Para tanto, recomenda-se:

- Promover a formalização do trabalho e universalização da cobertura previdenciária a partir do diálogo quadripartite;
- As políticas públicas de concessão de empréstimos devem estimular a geração de empregos formais;
- A lei do estagio de estudantes deve mudar para evitar fraude e sonegação;
- Deve-se fortalecer a fiscalização contra a informalidade;
- Deve-se modificar a legislação do seguro-desemprego e da Previdência Social de forma a viabilizar formas de contribuição sem a perda da condição de segurado;
- Devem-se criar novos mecanismos de inclusão social, com regras contributivas compatíveis com as novas formas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

II. Relacionados às questões demográficas

- Visando melhorar o equilíbrio financeiro da Previdência Social devem ser criados mecanismos de incentivos monetários à postergação voluntária da aposentadoria do trabalhador;
- Inclusão do direito de pensão por morte dos homossexuais no RGPS;
- Aprofundar as políticas de gênero e buscar critérios de convergência para o acesso à aposentadoria entre homens e mulheres;
- Cuidar da inclusão da mulher na Previdência, inclusive aspectos relativos à sua cobertura e participação no mercado de trabalho
- Estudar a alternativa de políticas para os que cuidam dos idosos, especialmente pelo crescimento do contingente deste segmento populacional.

III. Relacionados aos benefícios por incapacidade

- Construir um diálogo social para a avaliação, o aperfeiçoamento, e a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em todos os segmentos—públicos e privados—da economia brasileira;
- Manter a diferenciação de critérios de aposentadoria em casos de atividades exercidas em condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, buscando mecanismos para a redução de situações de insalubridade, penosidade e periculosidade no mercado de trabalho;
- Aprofundar as políticas de prevenção de incapacidade laboral e reabilitação médica profissional dos segurados em auxílio—doença e demais benefícios de incapacidade;
- Melhorar o atendimento da previdência e o dos segurados do sistema público de saúde;
- Melhorar os mecanismos de reinserção dos incapacitados.

IV. Relacionados à administração, gestão e financiamento da Previdência e sua coordenação com a assistência Social

- Desoneração da folha de salários sem aumento da carga tributária do país, conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro;
- Fortalecimento da gestão quadripartite da Previdência Social;
- Criação do Conselho Nacional de Seguridade Social para articular as políticas sociais nas áreas envolvidas;
- Adotar modelo de gestão que contemple a modernização e profissionalização da administração previdenciária;
- Adotar modelo contábil que mostre a transparência das fontes de financiamento e das despesas da Previdência Social;
- Aperfeiçoar o conceito de Família e composição da renda familiar, tendo em vista focalizar melhor, e privilegiar os mais pobres, os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social;
- Levantar em consideração o critério de expectativa de vida para a concessão futura dos Benefícios de Prestação Continuada, visando garantir a sustentabilidade da política de Assistência Social;
- Manter uma política de reajustes do salário mínimo compatível com a capacidade de financiamento da economia no longo prazo.

V. Relacionados à Previdência Rural

- Manter critérios diferenciados de contribuição e de acesso para os benefícios previdenciário para os segurados especiais da área rural;
- Criar mecanismos que promovam e facilitem a adoção de contratos formais de trabalho para os trabalhadores rurais assalariados, em especial aqueles de curta duração;
- Criar formas de contribuição para trabalhadores sazonais, mas que lhes de acesso anual aos benefícios previdenciários;
- Aprofundar políticas públicas voltadas para reduzir as desigualdades urbano–rurais;
- Avaliar a possibilidade de convergência de idade para aposentadoria entre o trabalhador rural e urbano.

7.5.2. Os itens principais onde não houve consenso entre os atores sociais

Ao final das discussões que ocorrem entre os atores sociais nas diversas reuniões do Fórum Nacional de Previdência Social, ao lado de temas onde se chegou a um acordo para uma possível mudança no sistema previdenciário, apareceram tópicos onde o consenso não se realizou. Eles foram os seguintes:

1. Reavaliação das regras dos benefícios de pensão por morte;
2. Coordenação de regras dos benefícios por incapacidade com as dos demais benefícios e com o salário do trabalhador ativo;
3. Sobre as regras de idade mínima e de tempo de contribuição para o acesso aos benefícios; e
4. Formas de financiar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Como os resultados foram divulgados de forma sintética fica prejudicada uma avaliação mais precisa das razões da falta de consenso, bem como quais as divergências concretas entre os atores sociais. Contudo, algumas inferências podem ser realizadas pela “declaração de posição de dissenso” existente ao final do relatório contendo a síntese dos resultados.

Esta declaração foi realizada levando em consideração dois dos principais itens da falta de consenso: (i) transição demográfica e (ii) financiamento da Previdência Social.

Transição demográfica

Houve uma franca oposição entre empregadores e trabalhadores, e o governo procurou ficar numa situação intermediária. Os empregadores entendendo que a questão demográfica, conforme vimos no capítulo 4, introduz um grave problema estrutural na solução da crise da previdência:

“A transição demográfica torna necessário que os segurados (atuais e futuros) contribuam por mais tempo para a Previdência Social...torna necessário instituir idade mínima para aposentadoria. Para os novos ingressantes, a nova idade deve ser de 67 anos para homens e 62 anos para mulheres. E recomenda-se a criação de um pilar capitalizado, dentro da Previdência Pública, compreendida dentro do teto do RGPS, para as faixas de renda mais elevadas.” (MPS, 2007, página 5).

Sob a ótica dos trabalhadores a idade não é o principal problema da crise previdenciária, e a transição demográfica tem sido um desafio permanente da Previdência Social, mas deve ser tratada em conjunto com os demais fatores que influem no equilíbrio e sustentação da seguridade social. Acreditam que a transparência contábil, uma fiscalização adequada e rigorosa e uma política vigorosa de gestão permitirão alterar significativamente os resultados da Previdência Social.

Além disso, isto se reforça na medida em que:

“O crescimento da economia, a inclusão previdenciária e a formalização do mercado de trabalho elevarão a receita da seguridade, melhorando a sua sensibilidade e a capacidade de gestão de médio e longo prazo...e a adoção de uma gestão democrática através da instituição de um Conselho Nacional de Seguridade Social garantirá um acompanhamento sistemático das políticas e seus resultados sobre as contas da seguridade social.” (MPS, 2007, páginas 5/6).

O corolário da posição dos trabalhadores em minimizar a transição demográfica, ou seja, não aceitam a imposição de uma idade mínima para solicitar a aposentadoria, esta na frase final de sua declaração:

“Frente a este quadro, a bancada dos trabalhadores mantém sua posição pelo fim do fator previdenciário”. (MPS, 2007, página 6).

Relembra-se aqui que este fator previdenciário foi introduzido na reforma da Previdência Social realizada em 1998/1999 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo por objetivo contornar as dificuldades de se impor uma idade mínima para aposentadoria no cenário previdenciário brasileiro.

A posição intermediária do governo na questão da transição demográfica pode ser entendida diretamente da sua declaração de voto no relatório:

“A transição demográfica requer, para a sustentabilidade do pacto de gerações da Previdência Social, um ajuste no tempo de contribuição e/ou da idade de aposentadoria para o futuro”. (MPS, 2007, página 6).

Financiamento da Previdência Social

Aqui houve um claro alinhamento entre os trabalhadores e o governo federal, cuja declaração de voto final foi realizada em conjunto. Já os empregadores tomaram uma posição isolada. Cientes das dificuldades de uma reforma estrutural na Previdência Social, com mudanças inclusive na forma de

financiá-la, os empregadores tomaram uma posição defensiva sobre com relação à saúde financeira do sistema, procurando definir a origem dos recursos no caso da ocorrência de gastos superando as receitas.

Para a representação empresarial não havendo sustentabilidade plena da Previdência Social:

“...o financiamento será feito com a transferência para o INSS de recursos oriundos das contribuições previstas no artigo 195, I, b (COFINS) e c (CSLL) da Constituição Federal, ou das contribuições ou impostos que vierem a substituí-las. Elementos de natureza redistributiva do plano de benefícios previdenciários, como os relacionados ao trabalhador rural e similares são financiados com as contribuições sociais previstas no art. 195, b (COFINS) e c(CSLL) da Constituição Federal ou pelas contribuições ou impostos que as substituírem” (MPS, 2007, página 6).

A posição dos trabalhadores e do governo federal é por uma postura totalmente liberal com relação à questão do financiamento da Previdência Social seja com relação às suas fontes, seja com relação à ocorrência de déficits, ou ainda no caso da expansão do plano de benefícios com objetivo de ampliar o alcance da seguridade social, conforme mostra a declaração realizada em conjunto:

“A Previdência Social deve seguir como parte integrante do conceito de Seguridade Social, financiando-se com recursos de contribuições dos trabalhadores e empregadores e das demais fontes do Orçamento da Seguridade Social, conforme a Constituição Federal. Elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social.”

7.6. A Posição dos Formadores de Opinião: Academia, Acadêmicos, Analistas e Especialistas

Esta seção reúne as opiniões dos atores sociais não diretamente envolvidos na arena das negociações, mas, sim, aqueles que por suas análises críticas favorável ou desfavorável às reformas contribuem para a formação da opinião, seja dos atores principais (trabalhadores, sindicatos, empresários e governo) ou então influenciam as demais instituições da sociedade civil sobre o rumo das mudanças.

Eles são representados pela academia em geral, em seus vários ramos de conhecimentos afins, por acadêmicos diretamente envolvidos diretamente com questões de mercado de trabalho e relações de emprego (e. g. economistas, sociólogos, advogados, cientistas políticos, demógrafos e profissionais das ciências sociais). Além disso, existem inúmeros profissionais e analistas não necessariamente com formação acadêmica que por sua militância e experiência nos temas trabalhista, sindical, previdenciário e de políticas ativas também contribuem com idéias e opiniões relevantes sobre o rumo das transformações necessárias para melhorar cada uma dessas áreas.

De qualquer forma, esta seção terá caráter seletivo sob várias óticas. Em primeiro lugar, veremos a opinião de acadêmicos ou analistas, sozinho ou em co-autoria, sobre a necessidade de uma determinada reforma, e não sobre o conjunto delas. Em segundo lugar, contemplaremos apenas os autores mais conhecidos e/ou cuja opinião tem repercutido mais entre os principais atores sociais. Em terceiro lugar, usaremos com mais frequência o expediente da citação das palavras do próprio autor para refletir melhor o que ele quis dizer, e mesmo para não prolongar demasiadamente a opinião sobre o que o autor disse. Em quarto lugar, algumas das opiniões dos acadêmicos e analistas já foram formuladas em partes anteriores deste relatório, mas serão aqui reafirmadas tendo em vista sua importância, ou então para compor o quadro de opiniões desta seção. Finalmente, com o objetivo de facilitar a compreensão do leitor, dividiremos a seção em duas partes, uma contendo as posições daqueles favoráveis às reformas e outra envolvendo as idéias daqueles que se opõem a determinadas reformas.

7.6.1. As Opiniões Favoráveis às Reformas

Com relação à necessidade de amplas mudanças em direção à redução na rigidez da regulamentação da legislação trabalhista, e a um modelo sindical com prevalência do negociado sobre o legislado, uma das principais vozes na academia brasileira tem sido a do Professor José Pastore, o qual tem servido também de consultor das grandes Confederações Patronais. Ainda que defenda a flexibilização não considera por si só este um caminho a ser seguir pois *“o emprego não é commodity. Não pode ficar inteiramente sujeito às leis de mercado. Necessita de regulação”*. (Pastore, 2005a, página 25).

Com relação ao caso brasileiro, contudo, critica o excesso de regulamentação trabalhista e conclui:

“O que se tem no Brasil é um aparente paradoxo: a legislação é rígida e o mercado de trabalho é flexível. A rigidez da legislação é refletida pela impossibilidade de se negociar a maioria dos direitos individuais que garantem as proteções aos trabalhadores. Essa negociação esta impedida mesmo que as partes considerem de utilidade trocar um benefício garantido pela lei por outro benefício (mais vantajoso) garantido pela negociação. O mercado de trabalho brasileiro mostra-se flexível quando se leva em conta a facilidade de se contratar na informalidade. Trata-se, porém, de uma flexibilidade que não garante nenhuma proteção social. É a flexibilidade selvagem. O que se defende neste livro é uma modernização da legislação trabalhista para reduzir este tipo de flexibilidade. O que se busca é o caminho seguido pela maioria dos países avançados nos quais a maior parte dos direitos é negociada e fixada em contratos, e a menor parte (os direitos fundamentais) são estabelecidos em lei” (Pastore, 2005a, página 25/26).

Com relação à defesa intransigente que grande parte do movimento sindical faz dos direitos trabalhistas em qualquer reforma trabalhista e sindical, ele argumenta que eles devem, de fato, ser mantidos, mas desde que possam, por um acordo global, ser oferecidos àqueles que não tem acesso a esses direitos:

“Um reforma trabalhista mais definitiva, entretanto, exige uma reforma do artigo 7º da Constituição...Não se trata, porém, de revogar direitos existentes, mas, sim, de estendê-los aos trabalhadores que não os possuem. Uma reforma desse tipo tem de ser realizada de forma democrática, gradual e voluntária. A idéia é abrir-se a possibilidade de negociação para os que acreditam na negociação e desejam negociar...há que se considerar uma série de direitos como inegociáveis por fazerem parte dos direitos fundamentais dos seres humanos como, por exemplo, a aposentadoria, o seguro-desemprego, a proteção do trabalho do menor, a licença à gestante, entre outros...Nada deve ser imposto de cima para baixo e nem pressionado de baixo para cima.” (Pastore, 2005a, página 107).

Outra linha de argumentação por ele defendida é quanto à estratégia para aumentar a possibilidade de sucesso das reformas trabalhista e sindical. Numa realidade em que a legislação trabalhista é limitada pela Constituição Federal, que praticamente não permite negociar nenhum direito, de nada adiante a precedência de uma reforma sobre a outra. Assim uma reforma sindical para fortalecer o sindicato é ilusão, pois nada há para se negociar:

“Os capítulos anteriores mostraram que a legislação do trabalho no Brasil é extremamente rígida, pois permite negociar apenas dois direitos, a saber, o salário e a participação nos lucros e resultados. A própria jornada de trabalho é cercada de uma série de restrições para ser negociada entre as partes. A reforma sindical visa dar mais legitimidade, sobretudo, mais força (material e legal), para as entidades sindicais negociarem com os empregadores. Mas negociarem o quê?...A reforma sindical, por esta razão teria de ser realizada simultaneamente com a reforma trabalhista, Esta deveria merecer, no mínimo, a mesma prioridade daquela.” (Pastore, 2005a, página 136).

Por fim, reconhece que a finalidade última das reformas deve ter como prioridade elevar a proteção social, tanto dos trabalhadores formais, como dos demais segmentos de trabalhadores no

mercado e na força de trabalho. Nesse sentido, é preciso haver, também, reforma na Previdência Social que complemente as demais reformas, e nos seguintes termos:

“Em conclusão a resolução dos problemas de desproteção social depende de uma reforma trabalhista e previdenciária. A trabalhista, através de negociação e reduções de despesas de contratação, especialmente para as micro e pequenas empresas, estimulando-as a contratar mais empregados com proteções sociais mínimas. A previdenciária, voltada principalmente para os trabalhadores por conta própria, com vistas a estender para eles os benefícios previdenciários fundamentais. Combinadas as duas ajudariam a reduzir o problema da informalidade e o déficit público o que, por sua vez, estimularia os investimentos públicos e privados e o emprego e o trabalho de boa qualidade.” (Pastore, 2005b, página 22/23).

Outra defesa intransigente da reforma trabalhista aparece em Camargo (2004), onde a necessidade de mudanças na legislação trabalhista é fundamental para a proteção social do trabalhador na forma de investimentos em qualificação e treinamento, tanto pelos indivíduos, quanto pelas empresas. Para o autor a regulação do trabalho brasileira promove excessiva rotatividade da mão de obra inibindo os gastos em treinamento e formação de mão de obra:

“Esta excessiva rotatividade esta relacionada a diferentes fatores, entre as quais os mais importantes são papel desempenhado pela Justiça do Trabalho no processo de negociação entre sindicatos e empresas e entre trabalhadores e empresas; a ausência de liberdade de organização e negociação sindical, o que reduz o poder de negociação dos trabalhadores; e os mecanismos de proteção do trabalhador contra demissões imotivadas, hoje vigentes...nossa avaliação é que a forma mais efetiva de proteger o trabalhador é incentivando as empresas a neles investir.” (Camargo, 2004, página 340).

Assim o diagnóstico de Camargo é semelhante ao de Pastore, ou seja, a excessiva legislação trabalhista promove um contrato de trabalho bastante rígido, mas para fugir desta rigidez a informalidade e a rotatividade praticada pelos agentes econômicos tornam o mercado de trabalho bastante flexível, tendo como resultado final desta flexibilidade um reduzido volume de investimentos em capital humano por parte dos trabalhadores e das empresas. Nesse sentido, a reforma trabalhista e a reforma sindical teriam dois objetivos:

“Portanto, o primeiro conjunto de propostas esta associado à valorização da negociação coletiva, e à criação de condições para o aparecimento de sindicatos fortes e organizados, capazes de ter negociações cooperativas com as empresas. Por outro lado, o segundo objetivo seria reduzir a rotatividade da mão de obra, o que exige uma reforma nos mecanismos de contratação de trabalhadores, que são o FGTS e o seguro-desemprego”. (Camargo, 2004, página 345).

A defesa das reformas trabalhista e sindical aparece também em Godoy (2005), para quem a CLT se tornou completamente obsoleta para regular as relações de emprego no mundo moderno. Enquanto a CLT se pauta pelo Estado-nação, intervencionismo-protetionismo, remuneração fixa, emprego fixo e rigidez, o mundo moderno revela outra realidade sendo globalizado, liberal, competitivo, de remuneração variável, com várias modalidades de contratação e flexível. Este confronto de realidades não produz outra coisa a não ser crise ou falta de proteção social (desemprego aberto, rotatividade, informalidade e baixa qualidade da força de trabalho): “O clamor por uma reforma da legislação trabalhista não é outra coisa senão o chamado por uma resposta a essa crise.” (Godoy, 2005, página 118).

Em decorrência do seu diagnóstico sua recomendação sobre o conteúdo das mudanças na regulação das relações de emprego diz que:

“Vimos...que essa reforma deverá abranger basicamente a flexibilidade do trabalho (ou do mercado de trabalho), ou seja, o grau de liberdade para as avenças fora dos padrões normais ou regulares de contratação, e a flexibilidade de gestão (ou do empregador), quer dizer, a possibilidade e/ou a capacidade da organização para dispor de seus recursos (inclusive humanos) a fim de ajustar-se às mudanças (tecnológicas, institucionais, do

mercado), no ambiente do seu negocio...Em resumo, a tarefa—que, certamente, encontrará enormes resistências—demandará atualizar o título IV da CLT, bem como buscar meios para aumentar a eficácia do art.7º. da Constituição Federal, de forma que os direitos sociais ali consagrados venham a efetivamente realizar—se universalmente no País.” (Godoy, 2005, páginas 176/177).

Outra proposta de reformulação no atual modelo trabalhista e sindical brasileiro aparece em Zylberstajn (2003). Esse autor acredita que o centro da solução do problema da regulação de mercado de trabalho brasileiro está em criar incentivos para a negociação entre trabalhadores e empregadores, uma vez que as partes, mais do que ninguém sabem o que é melhor para elas. A reforma trabalhista deve então trilhar o caminho da redução do custo da negociação e diminuição do custo da organização dos trabalhadores, bem como significa permitir às empresas chegar a soluções diferentes do status quo garantido pelo conjunto CLT–Justiça do Trabalho. A reforma trabalhista criaria assim “pacotes alternativos de regulação e as empresas escolheriam aquele(s) de sua preferência”.

Em suas palavras:

“Ao oferecer às empresas opções de regulamentação, o governo transformaria a regulamentação do mercado de trabalho que prevaleceu no Brasil até hoje. Em vez de privilegiar os direitos individuais e relegar a representação coletiva, a criação das opções inverteria essa ênfase, dando mais atenção à representação coletiva dos interesses dos trabalhadores. Outra alteração importante que essa estratégia introduziria seria a de privilegiar a negociação e não mais a legislação. A vantagem desta mudança seria a de atender às especificidades de situações concretas em vez de obrigar empresas e trabalhadores a obedecer a uma legislação uniforme como a CLT, que deve se aplicar em todas as situações concretas. Finalmente, a nova estratégia oferece a possibilidades de solucionar os conflitos trabalhistas sem a intervenção da Justiça do Trabalho, tornando as relações de trabalho mais autônomas e forçando as partes a assumirem atitudes mais responsáveis e conseqüentes, desincentivando o oportunismo nas disputas trabalhistas. Com essas qualidades potenciais, a estratégia das opções poderia resolver o dilema da escolha entre legislar e negociar e, adicionalmente, proporcionaria aos trabalhadores e às empresas regras mais eficientes e democráticas para governar suas relações.” (Zylberstajn, 2003, página 359).

Com relação à defesa da necessidade de reforma na Previdência Social, temos a posição defendida por Pinheiro (2004), o qual foi o articulador da introdução do fator previdenciário da reforma promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1998/1999. Para ele reformar a Previdência não é uma questão ideológica, ou que visa beneficiar este ou aquele segmento social, mas, sim, uma imposição estrutural relacionada com as mudanças no perfil demográfico da população e com as transformações que tem ocorrido no mercado de trabalho. Assim:

“Reformar a Previdência é tão inevitável quanto o próprio envelhecimento. Algumas das medidas propostas, como a unificação do limite de idade para homens e mulheres e o seu incremento são duras e impopulares e devem ser bem explicadas e implementadas de maneira bastante gradual. Seria importante que quando o Brasil atingisse o percentual de 25% da população com mais de sessenta anos, o que deve acontecer em cerca de cinquenta anos, estas regras já estivessem valendo. Para tanto, as iniciativas de reforma devem ter continuidade depois de aprovada a reforma da Previdência dos servidores públicos. A experiência dos últimos anos no Brasil mostra que existe um custo do atraso da implementação de reformas previdenciárias—quanto mais se posterga a decisão, mais duras elas se tornam no futuro.” (Pinheiro, 2004, página 286/287)

7.6.2. A defesa da regulação do mercado de trabalho

Ainda que a tese da flexibilidade tenha muitos adeptos como um novo paradigma para o mercado de trabalho, ainda esta longe de se impor como uma posição monolítica com respeito ao futuro das

relações de trabalho no panorama mundial, e assim é no Brasil. Inúmeros acadêmicos, especialistas, segmentos sociais e Instituições, ainda defendem a idéia de que uma legislação trabalhista mais rígida e protetiva é necessária para defender os trabalhadores, o elo mais vulnerável na relação de emprego, especialmente após o advento da globalização.

A linha de argumentação que define claramente posição dos defensores da regulamentação pode ser compreendida a partir do trecho abaixo, extraída de texto de Bronstein (1998, página 23), um dos técnicos da OIT que mais publicaram sobre o tema, e que encontra inúmeros defensores do Brasil:

“Por su parte los institucionalistas argumentaron que las normas laborales constituyen elementos para promover la eficiencia productiva y la justicia social. Si ellas no podrían desplegarse plenamente ni la innovación industrial ni el dinamismo económico, ni tampoco lograrse una distribución equitativa de los beneficios económicos de la restructuración. Su resultado depende indubitablemente de la manera en que sean aplicados por los responsables de la política económica. Pero existe un gran peligro de que la ausencia de normas encierre a las empresas en el círculo vicioso de los bajos salarios y la escasa productividad, donde la ausencia de derechos sociales no llega a compensarse, ni a mediano ni a largo plazo, con los esperados resultados económicos. Además, como lo sostuvieron los defensores del garantismo, las garantías sociales no deberían ser consideradas como variables del ajuste, pues ellos equivaldría a menoscabar su condición de parámetros éticos y culturales a los que cualquier estrategia económica debería ajustarse: lo social no debería subordinarse a lo económico, sino al contrario los programas de ajuste debían respetar los valores sociales y éticos que constituyen los pilares de una sociedad.”

Sob outra ótica, os defensores da tese da necessidade de leis rígidas argumentam que elas vieram exatamente porque a flexibilidade em sua total plenitude, isto é, com o mercado de trabalho atuando livremente nunca foi capaz de garantir pisos decentes de proteção social aos trabalhadores, criando um grande descompasso entre o progresso econômico e o progresso social.

No âmbito latino-americano, o Brasil se insere, esta a tese da desregulamentação tem sido rechaçada sob o argumento de que surgiu no contexto de países onde o custo do trabalho, oriundo do Estado de Bem Estar Social (Welfare State) era, de fato, alto, enquanto, apesar da legislação de proteção ser ampla na América Latina, os custos trabalhistas não são tão altos, seja por diferenças na legislação em si—entre Europa e América Latina—seja porque a realidade do mercado de trabalho latino-americano sempre foi de operar com grande flexibilidade, ou pela pratica de não se cumprirem as leis, ou porque as leis geram informalidade e trabalho precário, ou mesmo porque os modelos de crescimento redundam em uma herança de mercado de trabalho com muita ocupação precária e muita informalidade. Além disso, a flexibilidade em alguns países já existe pela pratica de altas taxas de rotatividade da mão de obra. Neste contexto, nada haveria que se flexibilizar.

No caso brasileiro, também, existem vozes que discordam da necessidade de modificar a CLT, de modo a desregulamentar o mercado de trabalho, em busca da flexibilização como elemento de promoção do emprego. Argumentos críticos contra as mudanças no regime de trabalho aparecem claramente em Pochmann (2006). Segundo ele, a adoção, a partir de 1990, de um novo modelo econômico, com:

“...a implementação de um novo modelo econômico de inserção internacional passiva e subordinada à economia mundial impôs modificações ao regime de trabalho. De certa forma, não foram identificados os mesmos movimentos favoráveis ao avanço da modernização da produção, do emprego e do sindicalismo...as repercussões disso para o regime de trabalho foram, em geral, negativas. O país passou a deter o maior desemprego de sua história industrial, contando com a generalização de vagas à margem da legislação social e trabalhista e cada vez mais distante da ação dos sindicatos não apenas de trabalhadores.” (Pochmann, 2006, páginas 11/12).

Colocado em outros termos, as idéias desse autor, que consolida a linha de argumentação de inúmeros outros analistas do mercado de trabalho brasileiro, para os quais modificar a legislação trabalhista na direção de leis mais flexíveis é totalmente desnecessário. Isto porque a política econômica, incluindo-se políticas governamentais no âmbito industrial, comercial e social, são muito mais definidoras do que ocorre no mercado de trabalho, sendo os ganhos oriundos de uma reforma trabalhista desprezível do ponto de vista do emprego, e certamente dramáticos ao suprimir os direitos trabalhistas dos indivíduos.

Outro argumento em defesa da manutenção da estrutura básica da legislação de proteção trabalhista brasileira atual encontra-se em Pochmann (1999), e diz respeito à questão dos encargos sociais (despesas de contratação) discutidos na seção 3.4. Para o mencionado autor, e a linha de pensamento que ele representa, parte dos encargos sociais não deve ser entendido, necessariamente, como ônus para as empresas, mas, sim, parte do salário do empregado, e sua incidência não recai sobre a folha de pagamento não representando, portanto, encargo social, *sRICTU SENSU*⁹⁰.

Assim, uma série de pagamentos a que a empresa é obrigada a realizar para contratar um trabalhador deve ser considerada como salário direto que vai para o bolso do trabalhador, e o custo dos encargos sociais se reduziria para 25,10% (Pochman, 1999, páginas 167/178). Conseqüentemente:

“A proporção dos encargos sociais no Brasil, calculada com base na metodologia proposta, não é tão elevada, contrariando a indicação de vários estudos (Pastore, 1997), para os quais essa proporção chegaria a alcançar mais de 100% do salário pago pelo empregador. Cabe lembrar que estes estudos adotam metodologia convencional, cuja concepção jurídica do salário e das contribuições sociais define como ‘encargo social’ todos os itens legais que incidem sobre a folha de salários, acrescidos do tempo não trabalhado, entre outros.” (Pochmann, 1999, página 171).

Neste contexto, os defensores da regulação argumentam que as propostas de alteração na legislação trabalhista com a eliminação em parte, ou no seu todo, do conjunto de encargos sociais, teria efeitos nefastos à classe trabalhadora, tanto direta como indiretamente. Diretamente porque como os encargos sociais representam um custo diminuto de mão de obra, pouco impacto teria sobre a geração de bons empregos. Tudo que ocorreria para os trabalhadores seria uma redução em seus ganhos monetários. O impacto indireto que adviria seria ainda mais dramático, pois uma reforma trabalhista eliminando os encargos sociais traria perda de receita dos cofres públicos, e sem uma imediata substituição por fontes de recursos alternativas prejudicaria, substancialmente, o financiamento das políticas públicas voltadas para beneficiar os trabalhadores com emprego registrado.

Esta limitação de recursos seria, também, indesejada na medida em que estaria contribuindo ainda mais para a ampliação da precarização das condições de trabalho e da deterioração das relações de emprego. Krein (2003, página 318), concorda com Pochmann, ao afirmar que:

“O processo de flexibilização de direitos e desestruturação do mercado formal de trabalho pode, também, comprometer as fontes de financiamento das políticas sociais, pois boa parte delas esta vinculada à folha de pagamento (as chamadas contribuições sociais). Colaboram, assim, para um enfraquecimento na capacidade de ampliação dos serviços públicos, especialmente os destinados à população de baixa renda.”

Mais recentemente este mesmo autor, Krein (2007) se posicionou de forma contrária a uma flexibilização dos direitos trabalhistas por entender que o mercado já determina esta flexibilidade. Nesse sentido:

“A visão defendida na presente tese é a de que a proteção existente na legislação garante um patamar básico de civilidade à relação de emprego, que já é bastante flexível em relação

⁹⁰ Ainda que esta separação esteja correta sob a ótica do trabalhador, ela é irrelevante para os custos da empresa, uma vez que o salário monetário será pago por ela. Assim, o custo dos encargos se reduz, mas o custo para as empresas não, e, portanto, independente do mérito da defesa da regulação, sob a ótica microeconômica esta explicação metodológica não parece ser a solução para justificar a defesa da continuidade da regulação trabalhista brasileira.

aos seus aspectos centrais, tais como alocação do trabalho, nas formas de contratação e rompimento do vínculo empregatício, na definição das funções, na jornada e na remuneração do trabalho...a flexibilidade no mercado de trabalho...pode ser observada na alta rotatividade da mão de obra...na utilização da hora extra...na informalidade e na heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho...o nível de emprego advém da dinâmica econômica e não da legislação do trabalho. A questão da reforma encontra-se em aberto na sociedade brasileira.” (Krein, 2007, página 103).

Outra linha crítica contra a desregulamentação refere-se às limitações que as empresas brasileiras acabam tendo para contratar trabalhadores, mesmo quando lhe são oferecidas modalidades de contratação mais flexíveis (Gomes, s.d). Este autor elenca três razões para estas dificuldades:

- i. O sistema de relações de trabalho brasileiro já apresenta grande flexibilidade, especialmente pelas facilidades que os patrões possuem em praticar diversos vínculos de contratação como contratos de experiência, estágios, etc.;
- ii. As empresas já dispõem de um vasto arsenal de modalidades contratuais que tornam o mercado de trabalho flexível, podendo baixar o custo do trabalho quando lhe convém, pela terceirização, uso de cooperativas, etc.; e
- iii. As propostas de novas modalidades de contratos de trabalho flexíveis têm sido cada vez mais complexas de serem postas em prática, originando demandas de auditoria e fiscalização trabalhista crescentes sobre as empresas, desestimulado, assim, a sua utilização.

Matoso (1999, página 20) levanta outros argumentos desfavoráveis à flexibilização das relações de emprego. O primeiro diz respeito ao fato de que a regulação garante empregos formais, e com isso, consolida o exercício da cidadania. Nesta tradição, o emprego é um direito do cidadão e, na sua ausência, cabe ao Estado assegurá-lo. O mercado formal é o que permite o melhor exercício de cidadania por parte da população, sendo uma conquista social a ser preservada.

Outra linha de argumentação desse autor, contra a reforma trabalhista, diz que esta seria uma opção do Estado neoliberal para não enfrentar o problema do emprego, por meio do crescimento do econômico e aumento da demanda por mão de obra, preferindo resolver a questão através da redução do custo da mão de obra, reformando a legislação trabalhista. Para ele:

“Com isso, se acentua a degradação da qualidade do emprego, pois a qualidade dos poucos empregos criados torna-se inferior à dos eliminados. As políticas voltadas à supressão de jornadas padronizadas, de múltiplos contratos, de renda variável, de disponibilização de emprego, segundo as demandas ampliam a precarização e criam uma mão de obra descartável, comprometendo a qualificação futura da força de trabalho, sobretudo porque a verdadeira qualificação exige formação básica e tempo.” (Matoso, 1999, página 20).

Há, também, aqueles que discordam da necessidade de uma reforma previdenciária, com base no argumento da ocorrência de um sistema permanentemente deficitário, com reflexos sobre as finanças públicas do governo federal. Delgado (2006a) é um dos principais defensores dessa linha de argumentação:

“Do ponto de vista estritamente previdenciário, as propostas de desindexação do salário mínimo dos benefícios, elevação imediata do limite de idade para aposentadoria (65 anos) e desvinculação das contribuições sociais da seguridade social não se aplicam por critérios de justiça distributiva. Nenhum dos seus defensores invocou tal princípio. Ao contrário, o móvel dessas proposições é sempre a tese da insustentabilidade fiscal do sistema de benefícios do RGPS, que supostamente caminharia para a insolvência, mantidas as regras atuais. Essa hipótese, contudo, não obstante subjacente às propostas, fortemente questionáveis sob enfoque do direito social, nunca foi demonstrada tecnicamente. Igualmente não demonstrada é a assertiva de que essas propostas resolveriam o decantado déficit explosivo do RGPS. Infelizmente, neste campo sobram declarações, frases de efeito e fetiches ideológicos, e escasseiam estudos fundamentados.” (Delgado, 2006a, página 21).

A reforma que ele propõe é para melhorar a estratégia de inclusão dos trabalhadores desprotegidos no mercado de trabalho, pois a agenda de reformas que têm sido discutidas nos diversos Fóruns que tratam do tema possui caráter destrutivo do sistema de direitos trabalhistas e sociais básicos, implantado após a Constituição Federal de 1988. Além disso, os defensores desse tipo de reforma conferem menos atenção ao grave problema da gestão financeira e administrativa inadequada do modelo brasileiro de Previdência Social.

7.7. Os Atores Sociais e os esforços para se implantar um Serviço Público de Emprego no Brasil⁹¹

Esta seção tenta suprir uma carência no posicionamento dos atores sociais brasileiros com respeito a pouca tradição com relação às demandas por políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho. As iniciativas relatadas nos capítulos anteriores sempre couberam ao governo federal, com uma participação diminuta e, quando existente, bastante passiva dos trabalhadores e empresários. As ocasiões onde os atores sociais mais interagiram nesta área, ainda que não tenha ficado registrado na documentação disponível, foram nas tentativas de se articular as políticas ativas existentes num dado momento entre si, e com o seguro-desemprego, em busca de um Serviço Público de Emprego.

As políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho brasileiro sempre tiveram no governo federal o principal ator social a estimulá-las. As políticas de emprego no Brasil se desenvolveram de forma dispersa, tendo como marco de referência inicial a edição da Lei 4.923/65, quando se propôs a criação de um Fundo de Assistência aos Desempregados (FAD), e se fez menção da necessidade de intermediação da mão de obra, bem como se aventou a futura criação do seguro-desemprego. Com a implantação do SINE estas políticas ganharam seu espaço no cenário do mercado de trabalho brasileiro, mas o leque de opções se abriu definitivamente com a regulamentação do programa de seguro-desemprego, e a constituição do FAT como sua fonte de recursos, em 1990, conforme vimos nos capítulos 5 e 6.

As políticas ativas brasileiras foram surgindo de forma fragmentada, e a idéia de integrá-las, fazendo-as funcionar articuladamente visando dar-lhes maior eficácia e melhor focalização, sempre sucumbia a interesses maiores, bem como pelas resistências às mudanças ocultas nos opositores dessa integração. Mesmo assim, a necessidade de caminhar para a instalação de um Serviço Público de Emprego veio ganhando força, juntamente com o aumento nas possibilidades de mais políticas oriundas de uma fonte de recursos bastante rica como o FAT.

Nos primórdios da fase da expansão das políticas ativas, o programa de seguro-desemprego servia de ancora para um futuro Serviço de Emprego. Nesta perspectiva, a Lei 8.019/90, com a finalidade de ampliar o programa de seguro-desemprego, de forma articulada com outras ações de emprego, estabeleceu, em seu artigo 13º que:

“a operacionalização do programa de seguro-desemprego, no que diz respeito às atividades de pré-triagem e habilitação dos requerentes, auxílio aos requerentes e segurados na busca de um novo emprego, bem assim às ações voltadas para qualificação profissional, será executada, prioritariamente, em articulação com os estados e municípios, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego, nos termos da lei”

⁹¹ As sugestões para a implantação de um Serviço de Emprego no Brasil, por vezes identificado como um Sistema Público de Emprego, tornaram-se freqüentes ao longo dos anos 1990, e eram bastante claras sobre a necessidade dessa integração tendo em vista um melhor desempenho do mercado de trabalho brasileiro. Ver especialmente os textos de Azeredo (1998) e Chahad (1999). Destaca-se, ainda, que na gestão do antigo Ministério do Trabalho e Administração, em 1992, uma proposta embrionária chegou a ser formulada, com a participação do autor, mas não prosperou em virtude da grave crise política que se abateu sobre o governo federal. Ver documento, MTA (1992).

Nesta direção, a Lei 8.900/94, alterou a Lei 7.998/90 (aquela que estruturou o programa de seguro–desemprego e criou o FAT), no que diz respeito ao inciso II, do artigo 2º, definindo que:

“o programa de seguro–desemprego, tem por finalidade auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”

Essa busca pela integração e articulação das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho ganhou novo impulso no governo do Presidente Lula, sob a condução do MTE. Assim, depois da realização de dois Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com a participação de amplos segmentos da sociedade civil, particularmente os trabalhadores, os empregadores e membros do governo federal, uma série de resoluções foi elaborada tendo em vista orientar o próprio MTE e o CODEFAT tendo em vista a efetivação do chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

Estas resoluções foram bastante amplas englobando as políticas de seguro–desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. Ademais, a construção deste SPETR fundamenta–se em um amplo espectro princípios gerais, que são os seguintes (ver o documento MTE, 2005a, página 311):

- a) erradicação da pobreza, da marginalidade e redução das desigualdades sociais por meio do trabalho, tendo por base o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local;
- b) fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda;
- c) fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR;
- d) articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não governamentais que atuam na área social, notadamente aqueles que utilizam recursos da seguridade social;
- e) universalização das ações do SPETR como um direito assegurado, com o exercício de ações afirmativas para segmentos sociais específicos e mais vulneráveis à exclusão social;
- f) sistema deve estar integrado à elevação da escolaridade, visando o pleno desenvolvimento dos trabalhadores para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho; e
- g) descentralização das atividades, e integração de todas as funções, dotado de grande capilaridade, informatizado, com um sistema de informações acessível para todos os atores sociais, visando à efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda, e à estruturação de um sistema único.

Além dos princípios gerais, foram adotadas resoluções referentes à forma de integração das funções do sistema, formas de financiamento, níveis de competência, formas de participação da sociedade civil, fortalecimento da gestão tripartite, e articulação do SPETR com as outras políticas de governo.

Em relação ao funcionamento do modelo algumas proposições concretas de mudanças para viabilizar a articulação das políticas são as seguintes:

Intermediação da mão de obra e qualificação profissional: para receberem treinamento vocacional os trabalhadores devem prioritariamente estar inscritos no SINE. Outra proposta é a estruturação de serviços para atender diretamente os trabalhadores autônomos, reforçando o apoio que já recebem dos programas de geração de emprego e renda, através da oferta de crédito. Outra função que seria exercida pelo sistema seria dar orientação profissional aos trabalhadores. Por fim, o SPETR definirá as competências sobre as quais ele regulará os serviços prestados pelas agências privadas de colocação.

Seguro–desemprego e recolocação do trabalhador: a opção do SPETR deve ser o da “ativação” com a imposição de rígidas contrapartidas aos beneficiários referentes a sua participação em políticas ativas. Foi aprovada uma resolução que determina a expansão da rotina da recusa,

procedimento em que é suspenso o pagamento do benefício caso o trabalhador desempregado recuse repetidamente o encaminhamento de vagas de trabalho. Por outro lado, propõe-se ampliar a cobertura do programa de seguro-desemprego para cobrir processos de reestruturação econômica, e grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal.

Programas de geração de emprego e renda: para haver integração das funções a única indicação concreta foi de que esses programas devem desenvolver ações e medidas específicas, focalizando os desempregados de longo prazo, bem como adotando procedimentos que venham a fomentar a constituição e sustentabilidade de formas coletivas de organização do trabalho, combinadas com políticas de microcrédito orientado.

Formas de participação social: o princípio adotado pelo SPETR é o de fortalecer a gestão tripartite (governo, trabalhadores e empregadores). No sentido da descentralização deve-se capacitar as Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, que devem ter estrutura organizacional e orçamento próprio, e manter diálogo com o CODEFAT. As Comissões devem ser instâncias deliberativas, sua composição deve envolver membros da sociedade civil, devem ter participação na elaboração de planos de desenvolvimento sustentável e em políticas de emprego, trabalho e renda, bem como economia solidária.

Instrumentos de gestão: o instrumento que viabilizará a articulação das políticas será na forma de convênio único padronizado para todas elas, estabelecido para cada Estado da Federação. Quanto ao funcionamento, a proposta é para que a oferta de serviços seja feita em unidades de atendimento que adotem um padrão nacional, denominando-se Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda, semelhante ao “One Stop Service” já existente em muitos países.

Visando dar início a implantação do SPETR houve a aprovação, na esfera do CODEFAT, da Resolução n. 466, de 21/12/2005, estabelecendo a figura do Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR, onde se definiu que, num mesmo espaço territorial, haverá apenas um ente conveniado com o Ministério do Trabalho e Emprego. O convênio único reunirá os três serviços que anteriormente eram fracionados: seguro-desemprego, intermediação da mão de obra e qualificação profissional. Com o objetivo de evitar que a descontinuidade de recursos prejudique a oferta de serviços, os convênios passaram a ter duração quadrienal.

Embora existam inúmeros outros detalhes operacionais, esta Resolução procurando operacionalizar as idéias de um Serviço de Emprego nos moldes propostos pelo SPETR parece ter aspectos positivos, embora isoladamente não garanta a consolidação desse sistema no longo prazo. Na medida em que integra convênios, antes fracionados, garante-se que a liberação do fluxo de recursos para os diferentes serviços seja coordenado, e que a execução dos serviços não seja interrompida a cada ano enquanto se aguarda a renovação do convênio. Facilita, também, a existência de um único convênio numa base territorial, evitando a competição predatória que até então existia pela multiplicidade de convênios.

Por fim, é significativo que se tente criar uma identidade única para os postos de atendimento, embora não seja uma tarefa fácil como atesta a experiência internacional. O posto de atendimento unificado, no caso brasileiro, tem sua razão de ser pelas carências da força de trabalho, pois ao procurá-lo é certo que o trabalhador, desempregado, ou não, necessita de mais de uma ação de emprego.

Diferentemente do que se verifica nas áreas da Reforma Trabalhista, Reforma Sindical e Reforma da Previdência Social, no campo das Políticas Ativas o consenso entre os atores sociais encontra-se mais avançado, embora a tarefa de consolidação de um verdadeiro Serviço Público de Emprego ainda esteja numa fase bastante embrionária.

Capítulo 8.

O alcance e as limitações do modelo dinamarquês de *Flexicurity* tendo em vista o fortalecimento do mercado de trabalho e a proteção social no Brasil (conclusões do Consultor)

Este capítulo encerra este relatório avaliando as possibilidades de adoção do modelo dinamarquês de flexibilidade com segurança (*Flexicurity*), tendo em vista a melhoria de aspectos de eficiência e eficácia no comportamento do mercado de trabalho brasileiro, simultaneamente ao aumento da proteção social, procurando aumentar a segurança do trabalhador num mundo do trabalho marcado pela maior flexibilidade numérica, funcional e salarial.

8.1. Brasil e Dinamarca: realidades distintas indicam um exemplo a ser seguido, mas indica dificuldades na adoção integral do modelo *Flexicurity*

De início, o desenvolvimento dos capítulos anteriores, inclusive o relato sucinto do modelo de *Flexicurity* adotado pela Dinamarca realizado no capítulo 1, permite concluir que seria bastante utópico uma proposição de reformas nas instituições trabalhistas e sociais brasileiras que buscassem criar um modelo semelhante ao “triângulo dourado” existente naquele país, tão grande são as diferenças culturais, sociais, econômicas e distributivas existentes entre Brasil e Dinamarca. O pressuposto básico desta seção é assim ilustrativo, no sentido de que, uma vez que o modelo de flexibilidade com segurança ganhou maior notoriedade naquele país, entende-se que as condições culturais, sociais, institucionais, econômicas devem ter sido fundamentais para o sucesso do mesmo, servindo assim como um paradigma que poderia ser seguido. São como condições necessárias, mas não suficientes para que o modelo de *Flexicurity* possa ter algum sucesso.

Algumas das principais estatísticas dos dois países foram reunidas na **tabela 8.1**, a fim de permitir uma comparação da distância de desenvolvimento social existente entre os dois países. De início, uma observação geral desta tabela indica dois países com realidade populacional e socioeconômica completamente diferentes e que, certamente, tem impactos diferenciados no

funcionamento do mercado de trabalho. O Brasil é um país muito populoso, mas com baixa densidade demográfica, ao contrário da Dinamarca, um país pequeno mas densamente povoado, e com uma expectativa de vida ao nascer maior que a brasileira. Já no Brasil a natalidade é que impulsiona o crescimento demográfico. As implicações dessas pressões demográficas diferentes refletem-se no papel que os sistemas de Previdência Social (Welfare State) devem desempenhar no bem estar da população, e assim no modelo *Flexicurity*.

A qualidade de vida é outro diferencial muito significativo. Grande parte da força de trabalho brasileira ainda é pouco educada, ou mesmo não sabe nem ler e nem escrever: é analfabeta, trazendo grande responsabilidade ao sistema de treinamento profissional (lifelong learning system). A esperança de vida esta aumentando, mas ainda é baixa em relação à Dinamarca, e as condições de acesso aos serviços de higiene e saúde no Brasil ainda estão muito longe dos alcançados na Dinamarca. Nota-se que estamos falando em termos de valores médios, havendo situações onde o desequilíbrio regional é tão grande que mal podemos falar em mercado de trabalho, mesmo informal, e o sistema de Previdência Social acaba sendo o sustentáculo da renda familiar de muitas cidades pequenas.

TABELA 8.1
INDICADORES POPULACIONAIS E SOCIOECONÔMICOS-BRASIL VS DINAMARCA

	Brasil	Dinamarca
População (milhões) ^a	188,7 (2006)	5,4 (2006)
Renda per capita (US\$ corrente) ^a	4 730 (2006)	51 700 (2006)
Índice de Gini ^b	56,7 (2005)	23,2 (2002)
Índice de Desenvolvimento Humano ^b	0,80 (2007)	0,95 (2007)
Taxa de natalidade (por mil) ^c	20,6 (2005)	12 (2005)
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) ^c	27,4 (2005)	4,8 (2005)
Densidade demográfica (hab./Km ²) ^c	22 (2005)	126 (2005)
Taxa média anual de crescimento da população (%) ^c	1,41 (2005)	0,3 (2005)
Taxa de alfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (%) ^c	88 (2005)	99 (2005)
Esperança de vida ao nascer (anos) ^c	70,3 (2005)	77,1 (2005)
Domicílios com água potável (%) ^c	89 (2002)	100 (2002)

Fonte:

^a World Bank.

^b Organização das Nações Unidas - ONU.

^c Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Tudo isto pode ser percebido no diferencial existente em três indicadores básicos de comparação: (i) a renda *per capita* da Dinamarca, uma das maiores do mundo, é cerca de 10 vezes maior do que a do Brasil; (ii) além disso, o Índice de Gini brasileiro (56,7) é bem maior do que o dinamarquês (23,2), mostrando um elevado grau de concentração de renda no Brasil; e (iii) o Índice de Desenvolvimento Humano brasileiro esta muito abaixo do IDH da Dinamarca, resumindo, com fidelidade a distância que separa os dois países em termos de progresso humano, incluindo-se aí o funcionamento das instituições como, por exemplo, o mercado de trabalho, a Previdência Social e as políticas ativas.

Embora a redução da desigualdade de renda *per capita* venha caindo no Brasil (IPEA 2006b), o nível de desigualdade de renda no país ainda é extremamente elevado, quando comparado a padrões internacionais. Além disso, essa queda ainda se faz num contexto de níveis extremos de miséria e pobreza, tanto em áreas rurais, quanto em áreas urbanas, assim como no contexto de relações de trabalho pouco desenvolvidas em determinadas regiões do país. Diante disto as limitações do mercado de trabalho em contribuir para, simultaneamente, gerar mais empregos, e aliviar a pobreza ficam maiores ainda.

Outra diferença que deriva dos dados representado um obstáculo a ser superado na busca do modelo de *Flexicurity* é decorrente da existência de múltiplos mercados de trabalho no Brasil. Eles existem devido à ocorrência de múltiplas formas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho,

seja em decorrência da excessiva legislação trabalhista, seja devido a especificidades de funcionamento dos ramos de atividade econômica, ou então em função das diferenças regionais e locais de renda, uma vez que o Brasil é um país de dimensão continental. Ainda que já exista um mercado de trabalho assalariado visível e funcionando em moldes capitalista, a heterogeneidade dos mercados de trabalho é grande no caso brasileiro, e certamente uma limitação a mais na busca de um modelo monolítico de flexibilidade com segurança.

Nesse sentido, torná-lo mais flexível do que ele já se encontra, por meio de uma legislação menos rígida e mais negociável, nos moldes verificados na Dinamarca, embora desejado, sob a ótica de contemplar a absorção crescente de formas atípicas de trabalhadores, a ótica de aumentar a competitividade das empresas, a necessidade de aumentar o espaço das pequenas e médias empresas, etc. deverá requerer um sistema de proteção social extremamente custoso.

Observando-se a experiência internacional dos países da OECD onde o modelo de *Flexicurity* tem sido utilizado como, por exemplo, Holanda, Finlândia, Irlanda, Suécia, Alemanha, Bélgica, entre outros, nota-se que se trata de nações já plenamente desenvolvidas sob o ponto de vista econômico, com renda bem distribuída, e com desequilíbrios sociais muito pequenos. No contexto do modelo *Flexicurity*, especialmente o que discutimos na seção 1.5.3, este equilíbrio lhes permite escolher qual a melhor combinação entre o tipo de flexibilidade e o tipo de segurança que desejam para sua força de trabalho, adaptando sistema de Welfare State e seguro-desemprego, bem como suas políticas ativas compensatórias à escolha realizada.

No caso brasileiro, temos a realidade de um país que tem crescido lentamente, a taxas relativamente baixas, e com grandes desequilíbrios em vários de seus setores: as regiões crescem desproporcionalmente, temos concentração pessoal e funcional da renda, existem fortes desequilíbrios setoriais, etc. Nesse sentido, no entender do autor, e observando-se a experiência europeia *vis-à-vis* a realidade latino americana, além das diferenças sociais, institucionais e culturais, o próprio grau de desenvolvimento econômico, incluindo-se aqui a questão da distribuição de renda, deve ser considerado um fator limitante a dificultar a busca do modelo *Flexicurity* no caso brasileiro.

Poderia ser argumentado, contudo, que o modelo de flexibilidade com segurança pode também ser fonte em si mesmo de fatores estimuladores do crescimento. Afinal, o treinamento vocacional, a proteção social bem desenhada, e políticas ativas compensatórias destinadas a promover o emprego e evitar o desemprego, podem representar elementos potenciais de uma força de trabalho mais produtiva e cooperativa, o que tem seu fundo de verdade. Mas isto somente seria um elemento positivo em um país com baixo crescimento e com grandes desequilíbrios, no contexto de um governo com um projeto de desenvolvimento de longo prazo, claramente definido, envolvendo inclusive reformas em outros campos como o fiscal, tributário, investimentos, infra-estrutura básica, transportes, comunicações, etc., e amplamente aceito pela sociedade, com grande apoio da população, o que não é o presente caso brasileiro, cujo crescimento tem ocorrido de forma descontínua, e ao sabor da conjuntura internacional.

De qualquer forma, o modelo dinamarquês de *Flexicurity*, abstraindo-se as peculiaridades da economia daquele país, das características específicas de seu povo, revela-se um útil referencial básico para se apontar as reformas nas instituições que seriam minimamente necessárias para que o Brasil, a despeito de seu diferencial de crescimento sócio-econômico com relação à Dinamarca, em que pesem seus desequilíbrios internos, pudesse aumentar eficiência de seu mercado de trabalho, desfrutasse de uma flexibilidade no sentido da mobilidade social, não no sentido da fuga das leis, e pudesse ainda experimentar crescentes níveis de proteção social, não ao emprego, mas, sim, proteção aos indivíduos.

Assim, observando-se os elementos do triângulo dourado no modelo *Flexicurity*, discutiremos os traços principais das reformas nas instituições brasileiras (seguridade social e mercado de trabalho) na direção acima apontada.

8.2. A necessidade de reformas no caminho da *Flexicurity* visando a inclusão social

O Brasil precisa promover amplas reformas em suas instituições trabalhistas, sindicais, previdenciárias e de políticas ativas se quiser aumentar a eficiência de suas políticas, melhorar o desempenho do mercado de trabalho, elevar a focalização das ações governamentais e, sobretudo, ampliar a proteção social especialmente dos segmentos vulneráveis da força de trabalho compostos pela população que vive na pobreza e na informalidade, bem como se ocupa com atividades atípicas no mercado de trabalho.

8.2.1. As reformas nas áreas trabalhista e sindical

Vimos que o Brasil possui um mercado de trabalho onde se verifica um grande paradoxo: alta flexibilidade mesmo na presença de uma legislação trabalhista bastante rígida, em todos os sentidos. O mercado de trabalho é flexível, mas o contrato de trabalho é rígido. Isto gera altos custos não salariais o que combinado com baixa produtividade resulta em altos custos da mão de obra. É, portanto, uma flexibilidade perniciosa, pois é para fugir das leis, que acabam por proteger bastante o trabalhador que fica empregado, mas não lhe dá garantia de permanência no emprego, bem como funciona como obstáculo a contratação de novos trabalhadores.

Esse excesso de proteção individual deve mudar, garantindo-se, em lei, um conjunto mínimo de direitos fundamentais básicos, em conformidade com a OIT, e remetendo para a negociação coletiva os demais itens de interesse para o bem estar dos trabalhadores. Um sentido dessa mudança, contudo, é claro, visando à redução dos custos de contratação, especialmente para os estabelecimentos de pequeno porte, estimulando o setor produtivo como um todo a contratar trabalhadores com proteção social mínima. O outro sentido é o de fortalecer a negociação coletiva como forma de garantia dos direitos, elegendo-se o diálogo social como forma de resolução dos conflitos.

Os direitos fundamentais básicos não seriam garantidos somente aos trabalhadores formais, mas, também, aos demais trabalhadores informais, caracterizando um sistema de proteção social universal. Para tanto seria importante uma reforma no sistema de acesso à Previdência Social aos trabalhadores por conta própria e autônomos, estendendo a eles os benefícios previdenciários básicos. Já os trabalhadores do setor formal teriam sua proteção social nos moldes tradicionais de seguro-desemprego e da indenização pela despedida sem justa causa (FGTS), mas, no caso brasileiro, deveriam ser redesenhados, para impedir as distorções apontadas no capítulo 5.

Outra reforma imediata é a na estrutura e no funcionamento das organizações sindicais brasileiras. O modelo corporativo, com base no monopólio sindical, e no financiamento público, implantado em 1930 já está amplamente superado, em franca oposição com os caminhos do sindicalismo moderno necessário em mundo globalizado, competitivo e em rápida transformação. A direção da reforma é o aumento da competitividade entre os sindicatos, cabendo a eles lutarem por sua capacidade de financiamento se quiserem ficar fora do aparelho do Estado, em termos de sua autonomia, funcionamento e outros aspectos de gestão.

Tem sido muito discutido no contexto brasileiro qual reforma deveria vir primeiro, a trabalhista ou a sindical. Este consultor partilha da opinião que elas devem ocorrer simultaneamente. Do ponto de vista da reforma trabalhista, conforme inúmeros analistas têm apontado, é preciso ampliar os direitos que podem ser negociados, e sob a ótica da reforma sindical, parece ilusório que somente após definidos seus parâmetros é que os sindicatos se fortalecerão. Os sindicatos se fortalecem na negociação, e quanto mais itens a negociar, mais pressão da base sindical irão sofrer, e mais rapidamente se fortalecerão.

Um possível impacto de uma reforma trabalhista poderia ser avaliado em termos de algumas estatísticas observadas no capítulo 2 deste relatório. A suposição básica aqui é que uma reforma ampla nas instituições trabalhistas, **bem desenhada, amplamente negociada, e aceita por todos os segmentos**

sociais, que reduzisse os custos de contratação e promovesse uma elevação do emprego formal seria benéfica sob qualquer ótica: proteção aos trabalhadores, redução do custo das empresas, aumento de competitividade do país. Isto poderia ser avaliado pelo ritmo de crescimento do emprego formal.

Tomando-se como referência a **tabela 2.1** apresentada no capítulo 2, verifica-se que o emprego formal cresceu, entre 1992–2006, 1,8% ao ano, uma cifra baixa, em parte pela grande queda deste tipo de emprego nos anos noventa. Tomando-se agora as informações da **tabela 2.5** como referência verifica-se que o “contrato por prazo indeterminado–CLT”, ou seja, o emprego formal tradicional cresceu, entre 1995 e 2005, cerca 3,8% na média anual daquele período.

Relembrando agora do capítulo 3, seção 3.6, sabemos que, neste último período, entre 1995–2002, foram realizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso mudanças pontuais em direção à flexibilização do mercado de trabalho brasileiro, o que deve ter ser uma das explicações para o forte aumento do emprego formal que tem ocorrido desde então. Nesse sentido parece claro, comparando aqueles dois períodos, que mudanças nas leis trabalhistas produzem efeitos no Brasil, e os benefícios de uma reforma trabalhista, *ceteris paribus*, seria um crescimento anual do emprego formal não inferior a 3,8%, podendo ser maior para as modalidades de contrato de trabalho atípicas, respeitadas as limitações das fontes secundárias de dados aqui utilizadas.

Qual a representatividade desta constatação para a proteção social? Os trabalhadores do mercado formal estão automaticamente protegidos pela legislação trabalhista e previdenciária, seja no contrato padrão por tempo indeterminado, seja nos contratos atípicos, mas que por serem formais terão a carteira de trabalho assinada. Outra observação é que este ritmo de crescimento do emprego formal é maior do que o ritmo de crescimento da PEA, servindo como uma atenuante para o crescimento do emprego informal, cujo sistema de proteção social seria oferecido pelos sistemas assistenciais da Previdência Social conforme já mencionado.

8.2.2. A Reforma na Previdência Social

Reformar a Previdência Social brasileira é tão certo quanto envelhecer. Os dois últimos Presidentes promoveram alterações não desprezíveis, mas experimentaram pouco ou nenhum sucesso, restando-lhes apenas o consolo de ter apontado a direção das mudanças, mas não lograram êxito na redução do *déficit* operacional, que segue alto, tanto no RGPS, quanto no RPPS. Contudo, qualquer que seja a reforma a ser proposta, inclusive para fortalecer o sistema de Bem Estar Social nos moldes do modelo *Flexicurity* não pode ignorar o papel que a Previdência Social possui no combate à pobreza e extrema pobreza nas regiões mais carentes do Brasil. Em outras palavras, qualquer mudança deverá tomar este aspecto como um objetivo que deverá continuar a ser atingido.

Outra característica de qualquer reforma previdenciária no Brasil é sua natureza paramétrica, descartando-se qualquer tentativa de mudança para uma mudança de natureza estrutural que busque algum sistema de capitalização. Embora fosse mais apropriado a um modelo de flexibilidade com segurança, onde a proteção é ao indivíduo e não ao emprego, a sociedade brasileira não aceita uma mudança dessa natureza, seja pelos custos políticos, seja pela índole mesmo do brasileiro, ou mesmo pelos altíssimos custos de transição. Deve-se reconhecer, contudo, que as reformas estruturais tendem a melhorar a eficiência alocativa do mercado de trabalho, na medida em que reduzem a folha de pagamento sobre as empresas, sendo esta incidência considerada uma das causadoras da alta informalidade do trabalho no Brasil.

De qualquer forma, sabe-se, com clareza, quais são os parâmetros que devem ser modificados para melhorar o desempenho da Previdência Social, e aproximá-la de padrões internacionalmente praticados, conforme se explanou na seção 4.6.3. Eles serão aqui apenas mencionados para dar sustentabilidade ao argumento da reforma, uma vez que sua justificativa aparece naquela seção e na bibliografia de referência: (a) imposição de uma idade mínima para aposentar-se no RGPS; (b) reduzir o diferencial, até sua eliminação, da idade de aposentadoria entre homens e mulheres; (c) fim do regime de aposentadoria especial para professores; (d) indexação de todas as aposentadorias a um índice de preços; (e) fim do regime especial de benefícios rurais; (f) redefinição do piso assistencial

para 75% do benefício previdenciário; (g) novo desenho do sistema de assistência social; e (h) calibrar os gastos com benefícios em função do perfil demográfico da população.

Além do desafio de continuar servindo aos pobres, e ter que reduzir seu *déficit* operacional, uma nova Previdência Social terá que promover políticas de aumento de sua cobertura, criando novos mecanismos de inclusão social, com a instituição de regras contributivas compatíveis com as novas modalidades de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, e as novas práticas de contratação das empresas. Isto porque seria preciso aumentar a proteção social para além do mercado de trabalho formal e estruturado, contemplando também aqueles segmentos absorvidos em atividades produtivas informais desenvolvidas pelas pequenas e médias empresas. Estes agora deveriam ser cobertos pela Previdência, mas para isso contariam com programas especiais de contribuição, que levaria em consideração as especificidades de sua atividade laboral.

A **tabela 8.2** traz uma estimativa da dívida atuarial da Previdência Social, incluindo-se os dois regimes existentes (RGPS e RPPS), e considerando-se as possibilidades de transição dos atuais aposentados. Verifica-se que o valor presente da dívida é o equivalente a 1,93 PIBs brasileiro de 2005, uma cifra que revela a enorme dificuldade de se realizarem mudanças amplas na Previdência Social, sem um concordância geral de todos os segmentos sociais envolvidos.

TABELA 8.2
BRASIL: DÍVIDA ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ACUMULADA ENTRE 2005 E 2050^a
(Em número de PIBs de 2005)
(Taxa de desconto = 3,0%)
(Taxa de crescimento do PIB = 3,5%)

	Benefícios urbanos	Benefícios rurais	Total
Homens	0,48	0,21	0,69
Mulheres	1,00	0,24	1,24
Total	1,48	0,45	1,93 ^b

Fonte: Giambiagi e outros (2007), página 33.

^a Incluindo os custos de transição para os ativos existentes.

^b RGPS=0,98 + RPPS=0,95; Total:1,93 PIBs de 2005.

O fato concreto é que para se aproximar dos padrões internacionais de aposentadoria, e, portanto, do modelo *Flexicurity*, qual qualquer de suas vertentes, a Previdência Social brasileira precisa mudar bastante. Um contingente expressivo de trabalhadores continua se aposentando muito precocemente, tanto no regime público como no setor privado. Um aposentado do setor público tem um mesmo *status* do trabalhador ativo no setor público, e ambos têm remuneração muito superior ao seu equivalente no setor privado quando ambos se aposentam. Além disso, dois de cada três trabalhadores que ganham o piso previdenciário no setor privado tem recebido ganhos reais expressivos em seus benefícios, o que tem pressionado seguidamente as contas da Previdência e, conseqüentemente, as finanças públicas.

Trata-se, assim, de uma situação que impede o sistema previdenciário de se preparar para poder oferecer proteção social aos trabalhadores não cobertos pela prática de atividades produtivas informais ou não previstas na atual legislação trabalhista. A experiência recente com as mudanças no sistema de Previdência e na Seguridade Social brasileira mostra que existe um dramático custo do atraso das reformas na previdência, não somente medido pelo crescimento do *déficit* previdenciário, mas porque quanto mais as reformas são postergadas, mais difícil são os acordos e mais duras são as mudanças futuras.

8.2.3. As transformações necessárias nas políticas ativas

A busca pelo modelo de *Flexicurity* nos leva ao elemento do triângulo dourado relativo ao sistema de políticas ativas compensatórias na presença de um mercado de trabalho flexível. Vimos, no capítulo 6, que

o Brasil já as pratica, mas elas padecem de alguns males. O volume de recursos ainda é relativamente diminuto para o tamanho da força de trabalho brasileira, o rol de políticas é bastante diminuto, resumindo-se a praticamente três (intermediação da mão de obra, treinamento vocacional e programas de geração de emprego e renda), e o pior de todos os males, estas políticas são pouco integradas entre si, e somente agora começam ser articuladas com as políticas passivas, como o seguro-desemprego.

A principal conseqüência deste quadro é que as políticas ativas brasileiras desfrutam de pouca eficiência, possuem baixa eficácia e não promovem a equidade como deveriam, todos os aspectos que foram mostrados ao longo dos capítulos anteriores. Além disso, elas não promovem a “ativação” necessária no âmbito de cada uma, facilitando o agravamento do comportamento negativo de certos aspectos do mercado de trabalho.

No caso da **intermediação da mão de obra** a reforma vai desde aumentar substancialmente os gastos visando, tanto promover o maior equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, quanto atender aos trabalhadores informais, passando por investimento em recursos humanos e informática, e terminando com grandes investimentos no aumento da capilaridade da rede de atendimento. É preciso aumentar o grau de competitividade entre o SINE e as agências privadas, aumentar o sistema de fiscalização sobre estas últimas, assim como promover a avaliação permanente do SINE comparando resultados de metas estabelecidas *ex-ante* com resultados obtidos *ex-post*. A eficiência do sistema depende de seu contínuo monitoramento, o que hoje não ocorre.

O desafio maior no campo das políticas ativas esta na área do **treinamento vocacional e profissional**. O país tem uma escolaridade média muito baixa para os padrões internacionais (cerca de 5 anos de estudo), uma taxa de analfabetismo é bastante alta (11,0% em 2005), o que associado a outras carências educacionais determina uma força de trabalho de baixo nível de qualificação. Parte substancial deste problema deve ser resolvida por políticas de médio e longo prazo, na esfera do Ministério da Educação, com parte de um amplo programa educacional para colocar a população brasileira em níveis de padrão educacionais observados em nações de estágio mais avançado.

Existe, porém, uma parcela de melhoria na qualificação do trabalhador que pode ser atribuída ao sistema de treinamento vocacional e de formação de recursos humanos, e no caso brasileiro o desafio deste setor é maior, seja porque os números são dramáticos, seja porque as dificuldades de educação básica da força de trabalho, nos moldes acima mencionado, têm ficado aquém da expectativa, para não dizer que não existem, seja sob a ótica da quantidade, ou então da qualidade.

De qualquer forma, é preciso uma ampla reformulação nos programas de treinamento vocacional como uma importante política ativa no mercado de trabalho brasileiro. Não se pode gastar tanto como na época do PLANFOR, esquecendo-se o compromisso com a eficiência dos gastos, com a focalização do treinamento, e sem qualquer compromisso com o setor produtivo e a demanda de mão de obra. Não se pode também passar ao outro extremo transformando o treinamento vocacional num exercício de filosofia, tentando fazer com que o mesmo supere todos os problemas educacionais do trabalhador, ensine-o a praticar cidadania, e eleve sua qualificação, como o recente exemplo do PNQ.

A reforma no sistema de treinamento profissional deve ser no sentido de elevar bastante os gastos com treinamento vocacional, devendo ser este destinado a elevar o potencial de emprego, tanto de um desempregado, prioritariamente, quando de trabalhadores que estejam empregadas necessitam de reciclagem, ou buscar evitar a obsolescência. Em qualquer destes casos, é imprescindível que o setor produtivo tenha interesse no treinamento vocacional, pois ele é quem garante o emprego, após a ação de treinar.

Aqui é bom lembrar que parte do sucesso do treinamento vocacional esta condicionado à sua articulação com outras políticas ativas ou passivas. Em especial, a integração entre o treinamento e a intermediação da mão de obra certamente melhora as chances de sucesso da recolocação do desempregado, e a articulação entre o treinamento e o programa de seguro-desemprego tende a ter o mesmo impacto, ambos com impactos positivos sobre a redução da taxa de desemprego aberto.

A outra política ativa que deve sofrer reformulação é o **programa de geração de emprego e renda**. Diferentemente das outras políticas ativas sua revisão indicaria uma concessão mais criteriosa

de recursos para esta política, com relação ao que hoje vem ocorrendo. Conforme vimos na tabela 6.8, praticamente a totalidade dos recursos destinados para os gastos com políticas ativas (99,3%) são canalizados para os programas de geração de emprego e renda.

Ocorre que, ao longo do tempo, estes recursos que vêm sendo emprestados na forma de micro-crédito, representam fruto de demandas políticas, e sem qualquer compromisso com a geração de emprego e renda, não havendo qualquer preocupação com a avaliação dos resultados desses empréstimos. É preciso reverter este quadro, impondo uma política de concessão de empréstimos que beneficie os trabalhadores mais necessitados, envolvidos em atividades informais, ou formas atípicas de produção, mas que os resultados de seu empreendimento, dentro de padrões específicos de aferição para este tipo de empréstimos, possam ser avaliados, quanto à eficiência no uso do recurso.

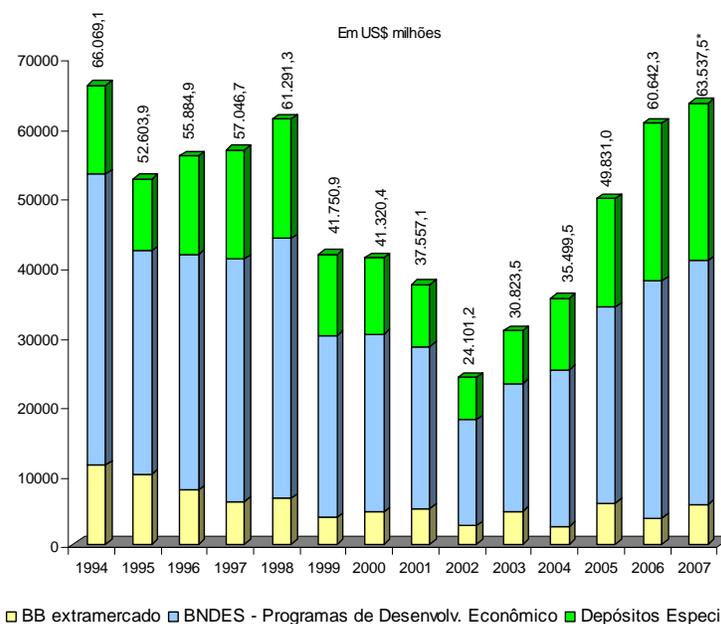
Carece de maior sentido estimativas de quanto custaria adequar as políticas ativas às necessidades do mercado de trabalho brasileiro, tendo em vista exercerem seu papel compensatório num modelo flexibilidade com segurança. Isto requer parâmetros mais precisos, não calculados ou disponíveis para o relatório. O que se pode mencionar como forma de contribuição à discussão solicitada nos Termos de Referência são dois aspectos.

O primeiro diz respeito ao fato de que se trata de um elemento do triângulo da *Flexicurity* onde há um grande consenso no Brasil entre os atores sociais sobre a necessidade, e a direção das mudanças, tendo em vista ampliar e melhorar o funcionamento dessas políticas. Conforme vimos no capítulo 7, seção 7.7, as tentativas de se implantar um verdadeiro Serviço Público de Emprego no Brasil, nos moldes da Convenção n.88 da OIT, são antigas no Brasil, e sempre contaram com a simpatia de empregadores e trabalhadores. Na verdade se até aqui isto não ocorreu foi pela apatia do Governo Federal, mas não por conflitos de interesses entre os segmentos sociais intervenientes.

O segundo aspecto refere-se a outro aspecto positivo nesta área, e diz respeito ao fato de que a fonte para o financiamento para tais políticas é bem definida, com recursos permanentes, em quantidade suficiente para atender as necessidades da força de trabalho brasileira. Trata-se, conforme vimos no capítulo 6, do Fundo de Amparo ao Trabalho-FAT, cujo patrimônio está avaliado em U\$ 64 bilhões, em 2006 (ver gráfico 8.1), e que custeia o programa de seguro-desemprego, mas cujos recursos excedentes são suficientes para garantir a realização das principais políticas ativas-treinamento vocacional, intermediação da mão de obra e programas de micro-crédito.

É certo que as possibilidades de destinação dos recursos do FAT para as políticas ativas venham se estreitando pela excessiva demanda de cunho político que tem ocorrido. Ocorre, porém, que esta é uma situação que pode ser revertida uma vez que o Fundo não só pertence aos trabalhadores, como é administrado de forma tripartite, representando até aqui a mais bem sucedida experiência desse tipo de gestão na história recente da administração pública brasileira.

GRÁFICO 8.1
EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO FAT SEGUNDO SEUS PRINCIPAIS COMPONENTES
 Em US\$ milhões



	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BB extramercado	11 420,54	10 094,03	7 843,12	6 111,11	6 655,96	3 841,44	4 645,63	5 211,72	2 653,29	4 787,45	2 588,85	5 924,07	3 815,92	5 744,88
BNDES-Programas de Desenv. Econômico	41 893,84	32 153,60	33 862,46	34 898,21	37 371,02	26 188,97	25 583,07	23 244,57	15 298,99	18 341,91	22 543,97	28 169,25	34 046,08	35 070,89
Depósitos Especiais	12 754,73	10 353,09	14 112,99	15 717,03	17 195,90	11 667,34	10 986,55	8 911,68	6 086,27	7 644,28	10 305,05	15 663,80	22 680,53	22 632,90
Outros	0,00	3,19	66,31	320,34	68,44	53,17	105,12	189,14	62,61	49,81	61,64	73,88	99,74	88,79

Fonte: Elaboração do autor com base em Boletim de Políticas Sociais, Ipea, vários números.

Saldos em final de exercício.

*Posição: 31/Maio/2007.

8.2.4. Outras reformas necessárias

Menciona-se aqui outras áreas que se conectam direta e indiretamente com o modelo de *Flexicurity* e que estão a merecer uma ampla reforma não só em busca desse modelo, mas para trilhar o caminho de uma sociedade mais madura e desenvolvida. Uma é a reforma do sistema educacional brasileiro. Não aprofundaremos esta discussão, pois não faz parte do escopo deste relatório. Mas é de conhecimento de todos o profundo atraso educacional da força de trabalho brasileira, o mal que se encontra na raiz de parte dos desequilíbrios do mercado de trabalho.

O analfabetismo é alto, e maior que a taxa medida, pois se computa como alfabetizado quem sabe assinar o nome. Existe uma baixa formação de pessoal de ensino superior, e as taxas de evasão do ensino fundamental são alarmantes. A formação técnica e profissional é incipiente, e o treinamento vocacional sofre de uma descontinuidade alarmante. Todos os governos reconhecem o problema, todos possuem bons diagnósticos, mas não se consegue solucionar esse dramático dilema educacional brasileiro, impedindo o país de dar o salto de qualidade para colocar sua força de trabalho em nível competitivo em padrões internacionais, e em padrões culturais mais elevados.

Outra reforma para dar suporte a um modelo de flexibilidade com segurança é no sistema de saúde brasileiro. Todo cidadão e, portanto, todo trabalhador tem acesso gratuito aos benefícios desse sistema, inclusive aos de maior conteúdo tecnológico. O acesso não significa, entretanto, atendimento imediato, e muito menos significa um atendimento de qualidade. Ao contrário, o atendimento é precário, sujeito a longas filas, o retorno ocorre após longos períodos, os postos de atendimento encontram-se em situação de deterioração bastante grave, os recursos humanos são de baixa qualidade, e assim por diante.

A alternativa de seguro-saúde oferecida pelo setor privado proporciona melhores condições de atendimento em todos os níveis, desde a oferta de recursos humanos até as instalações físicas, mas é muito cara para o nível de renda da população. Assim, a utilização dos planos de saúde é mais freqüente nos estratos populacionais de maior renda. Porém, as condições favoráveis criadas pelo Plano Real permitiu a criação de planos individuais de segunda e terceira linhas, para a população de renda mais baixa, como estratégias de competição. Além disso, os planos de saúde contratados por empresas como benefícios para seus funcionários, colocam o trabalhador das classes inferiores, como usuário também desse sistema de saúde suplementar.

Essa alternativa, contudo, ainda que útil e válida, é insuficiente para as dimensões da força de trabalho brasileira, cujo acesso a saúde deve ocorrer num contexto de uma reformulação completa do sistema onde se melhore o atendimento, a qualidade dos recursos humanos e a estrutura física da rede de a saúde. Sem isto, a questão da segurança fica atendida de forma inadequada num modelo ampliado de proteção social.

8.3. Obstáculos, dificuldades e gargalos (bottle-necks) para as reformas em busca do fortalecimento do mercado de trabalho e ampliação da proteção social

Além das dificuldades intrínsecas no desenho, e na implementação das próprias reformas, existem outras limitações que dificultam a busca de um modelo de mercado de trabalho e proteção social nos moldes do *Flexicurity* dinamarquês, ainda que com características brasileiras. Todos são de difícil superação, pois implicam em mudanças de hábitos, costumes, heranças culturais, ou mesmo requerem um longo período para se modificar, no caso de um modelo que demande um pleno equilíbrio de todos os seus elementos para funcionar adequadamente.

8.3.1. Falta de liderança oficial e pouca vontade política para impor um modelo que leve à mudança

O Brasil convive com um modelo de funcionamento de mercado de trabalho e proteção social antigo, ultrapassado, e os governos vão se sucedendo, sem que nenhuma nova proposta surja como elemento de mudança. As transformações vão ocorrendo na margem, e os problemas vão se acumulando. Cada novo governo modifica as partes que julga de seu interesse, equilibrando uma área, mas desequilibrando outra, ficando o sistema constantemente em desequilíbrio.

Colocado em outros termos, a implantação de um modelo de *Flexicurity*, com as características brasileiras, deveria contar com adesão oficial do governo, que o transformasse numa “**razão de Estado**”, sendo colocado como uma prioridade nacional fundamental, e assim deveria ser tratada. A experiência mostra, contudo, que isto seria muito difícil de ocorrer na realidade brasileira.

Olhando a história brasileira sabemos que somente em período recente é que as questões de mercado de trabalho, os aspectos sociais da força de trabalho, o tema da proteção social tem se tornado uma preocupação prioritária dos governos. Mas, no caso brasileiro, ainda prevalecem as diretrizes macroeconômicas como prioritárias na agenda do governo. Seria muito difícil que algum grupo dentro do governo conseguisse conceber o desenho de um modelo de *Flexicurity*, sem que sofresse forte

oposição dos setores que conduzem a política econômica do país. Uma ação conjunta de ambas as equipes então seria algo inimaginável. Não há também no Congresso Nacional, uma força política, nem um conjunto de interesses convergentes capaz de levar um grupo a batalhas por um modelo semelhante ao *Flexicurity*.

Deve-se esclarecer que isto não é prerrogativa do atual governo federal, mas, sim dos governos brasileiros, em geral, onde o predomínio da questão econômica continua sendo, algumas vezes, um obstáculo ao desenvolvimento de outras áreas. Insiste-se, contudo, que isto não significa uma impossibilidade de caminhar para um modelo brasileiro de “flexibilidade com segurança”, mas isto somente será uma realidade caso se cumpra uma condição necessária que é o desejo do governo federal que isto venha a ocorrer, e, no entender do consultor, isto é, nas atuais condições brasileiras, uma possibilidade muito remota.

8.3.2. Os interesses dos atores sociais pelas mudanças são muito antagônicos

Vimos no capítulo 7 que a posição de trabalhadores e empregadores, os dois principais segmentos a sofrerem as ações das reformas necessárias para um novo modelo, são bastante antagônicas. Isto ocorre com relação às reformas trabalhista, sindical e da Previdência Social, havendo apenas uma convergência, mas não um consenso, nas mudanças necessárias na área das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho. Há, também, forte divergência nas modificações exigidas no sistema de proteção social ao desempregado.

Os trabalhadores não aceitam em hipótese alguma discutir mudanças nos direitos inseridos na Constituição, enquanto os empresários desejam manter um conjunto mínimo deles nesta condição, remetendo os demais para a negociação. Os trabalhadores querem a reforma sindical antes para fortalecer os sindicatos, e os empresários querem que ambas as reformas ocorram simultaneamente, pois alegam não haver o que negociar. Sindicatos querem sua representação no local de trabalho definida em lei, os empresários querem definida na negociação. Empresários temem o Contrato Nacional Coletivo desejado pelos trabalhadores, pois ele não prevê situações locais. Na reforma da Previdência Social as disputas são semelhantes. E assim por diante.

O antagonismo é forte, o que seria natural. O que não é normal é que há muita divergência, pouco desprendimento, um diálogo estéril, e um aparente desejo de tudo permanecer como esta, para ver se um ente maior resolve o conflito. No atual contexto, o governo federal se alinha com os trabalhadores, ambos dominados pelo movimento sindical, forjado pelo corporativismo. No governo anterior, havia um alinhamento do governo federal com os empresários e parte do “sindicalismo de resultados”. Como ocorre sempre, as forças se anulam, o diálogo social não progride, e os partidos políticos se acomodam diante de um quadro de conflitos onde não há convergência para um interesse comum. Resultado: mudanças pontuais, permanência de um modelo ultrapassado e acúmulo de problemas para ser solucionado por um novo modelo.

8.3.3. Desenvolvimento incipiente do Diálogo Social e o surgimento somente recente de Fóruns adequados para o exercício da negociação

Não obstante venha ganhando força ao longo do tempo, o Diálogo Social, nos padrões praticados em nações mais desenvolvidas, desfruta de pouca tradição no cenário político-trabalhista-social brasileiro como mecanismo de resolução de conflitos. Isto, sem dúvida, representa um forte obstáculo ao sucesso das reformas em direção a um modelo de mercado de trabalho, onde a proteção social se faça na base da flexibilidade com segurança.

A utilização do Diálogo Social na história trabalhista brasileira é bastante recente. Ele passou a ser invocado a partir dos anos de 1980, na forma do chamado “Pacto Social”, quando o país esteve à

beira de profunda crise econômica, e política, originado pelo descontrole governamental na condução do sistema de preços, deixando a economia próxima da hiperinflação.

Apesar da gravidade da situação o Diálogo Social não prosperou e coube ao engenho e arte dos sucessivos planos econômicos que se seguiram, e à sabedoria convencional dos políticos nacionais, criarem condições para sairmos da hiperinflação sem o Pacto Social, ou outra forma de interlocução entre os parceiros sociais. Se o caminho foi mais doloroso, ou se o tempo necessário para se evitar o rompimento do tecido social foi mais longo do que deveria, é difícil saber, mas fica a questão: Porque a tentativa de Diálogo Social fracassou naquela ocasião? E porque somente em meados da década de 1990 começou a ganhar importância a necessidade de Diálogo Social na solução dos conflitos no Brasil?

A liberdade de associação ainda que existisse na década de 1980 ainda não podia ser desfrutada em sua plenitude, uma vez que o País estava recém saído de um ciclo de ditadura e repressão militar. O ambiente democrático ainda estava se restabelecendo, havendo demandas que dificultavam a transparência e a legitimidade das ações dos agentes eventualmente envolvidos nas ações. Era difícil o engajamento desprendido de todas as partes do Diálogo Social, especialmente porque o resgate da chamada Dívida Social era visto como necessário, inevitável e imediato. Ceder era difícil, inclusive porque o espírito da retaliação ainda imperava. A agenda de negociações não tinha pontos comuns, e existiam poucos itens de convergências. Por fim, pouco se vislumbrava sobre como sustentar, e colocar em prática, os resultados que fossem obtidos.

Assim, ainda que houvesse um anseio geral pela realização de um Pacto Social ao final dos anos 1980 visando por fim ao processo hiperinflacionário, os determinantes do fracasso eram mais fortes que as condições necessárias para o Diálogo Social construtivo. Além disso, contribuíam para agravar este quadro a ausência de interlocutores confiáveis entre as partes e, principalmente, a ausência de Fóruns adequados onde estas negociações pudessem canalizar e processar os interesses conflitantes.

Na década de 1990 parece ter se iniciado uma tradição no campo das negociações coletivas e do Diálogo Social no país caracterizado pelo princípio de que ele é fundamental para o aperfeiçoamento das Políticas Públicas. Estas passaram a ganhar maior espaço no conjunto de instrumento de políticas à disposição do Governo Federal após a Constituição Federal de 1988, especialmente pela adoção de um orçamento da Seguridade Social. Em decorrência disto, passou-se a exigir a crescente participação da sociedade nas origens, na definição e na rotina das Políticas Públicas, especialmente na sua implementação e avaliação de resultados.

A conseqüência natural foi o surgimento dos mais diversos Fóruns, principalmente na área da Seguridade Social, dotados de estrutura e forma de funcionamento de modo a permitir o Diálogo Social construtivo. Neles contempla-se, regra geral, a participação dos principais agentes sociais envolvidos na área temática, desfrutando de ampla representatividade, discutindo uma agenda de interesse comum, cabendo ao governo a ativação das ações, programas, projetos e políticas acordadas. Há sempre um sistema de acompanhamento das ações, embora o sistema de monitoramento, de avaliação e de controle ainda esteja aquém do desejado para consolidar os resultados das negociações coletivas bem sucedidas no país.

De qualquer forma, a prática do Diálogo Social ainda dá os seus primeiros passos no Brasil, quando observada sua própria experiência e a experiência de outros países. Embora ele já seja praticado, a cultura dos interlocutores ainda não parece absorver a idéia do desprendimento, da concessão, o que acaba prolongando muito a negociação, e promovendo o insucesso da mesma. Além disso, os novos Fóruns que tem surgido padecem de seu noviciado, não estando plenamente consolidados, ainda que representem um novo alento na questão do Diálogo Social no Brasil.

8.3.4. O novo modelo terá que respeitar o atual papel desempenhado pelos elementos do triângulo dourado no caso brasileiro

As reformas trabalhistas, sindical, previdenciária e nas políticas ativas, além de outras complementares, em direção a um modelo brasileiro de *Flexicurity* deverá ter uma duplo característica: atingir o objetivo de flexibilidade com segurança (proteção social) e manter (ou transferir) a função que hoje exerce para solucionar problemas do mercado de trabalho ou do sistema de proteção social.

Conforme vimos, a Previdência Social desempenha importante papel na redução da pobreza e extrema pobreza, e sua reforma deverá levar isto em consideração. O mercado de trabalho já é flexível, sendo esta característica um expediente que própria sociedade criou para garantir alguma ocupação aos indivíduos. Os programas de emprego e renda se transformaram em concessão de empréstimos a fundo perdido, e o treinamento vocacional, mesmo quando era em grande volume nada mais representava do que alguma esperança de emprego ao trabalhador que o recebia.

Qual a mensagem aqui? É que não bastará um bom desenho para um novo modelo de mercado de trabalho e proteção social. Será preciso uma ampla campanha de convencimento aos agentes sociais a mudarem de comportamento, o que não é tarefa fácil, pois implica em alterar hábitos e costumes arraigados, implica em disciplinar questões morais, o que leva ao temor e incerteza da mudança, este sim o grande obstáculo das grandes transformações que mexem com os interesses e direitos dos indivíduos.

8.3.5. O “espírito público” (public-spiritedness) como obstáculo

A seção 1.5.4 argumentou que uma das razões do sucesso do modelo dinamarquês parece repousar no elevado “espírito público” diante das questões morais existentes na generosidade do Welfare State, ou mais precisamente do programa de seguro–desemprego, que completa do triângulo dourado da *Flexicurity*.

No caso brasileiro, já existem evidências suficientes de vícios, burlas e fraudes ao sistema de proteção social aos desempregados, mesmo não sendo ele generoso. Beneficiários do seguro–desemprego recebem suas parcelas enquanto trabalham; trabalhadores que se demitem voluntariamente fazem acordo com a empresa e recebem o FGTS o que é proibido pela lei, entre outros vícios conhecidos. Havendo um aumento na generosidade do programa de seguro–desemprego, ou mesmo em outras áreas da Assistência Social, estes problemas certamente se agravarão, especialmente porque a tradição brasileira de fiscalização e punição é bastante débil.

As questões morais decorrentes de programas generosos de Seguridade Social não são exclusividade dos trabalhadores brasileiros ou latinos. Elas fazem parte do comportamento da força de trabalho de qualquer país. Ocorre, porém, que na cultura popular brasileira é muito disseminado princípio de que o Estado deve ajudar em tudo; é o chamado “País dos Pobres” especialmente porque grande parte da força de trabalho é pouco qualificada, e grande parte da população vive com níveis baixos de renda. Assim, um seguro–desemprego generoso, ou um benefício assistencial pago durante muito tempo, é visto como um fim em si mesmo, além de, muitas vezes, repor grande parte da renda familiar.

Para quem conhece a cultura brasileira e o comportamento dos trabalhadores diante de programas onde há pouca articulação, pouca ativação, fiscalização deficiente e punição pífia, quando ocorre, este é um obstáculo de difícil transposição. A pobreza e a baixa qualificação representa um campo fértil para a falta de “espírito público”.

Bibliografía

- ABRAMO, L. (2004). Perspectiva de Gênero e Raça nas Políticas Públicas, Boletim Mercado de Trabalho no Brasil, n.25, Ipea, Novembro.
- AFONSO, L. E., ZYLBERSTAJN, H. e SOUZA, A. P. (2006), Mudanças na Previdência Social: uma avaliação dos efeitos de reformas paramétricas no RGPS, Encontro Nacional de Economia.
- ALGAN, Y. e CAHUC, P. (2005), Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries can Implement the Danish Flexicurity Model?, setembro.
- AMARO, M. N. (2003), Previdência Social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer, VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- ANDERSEN, T. M. e SVARER, M. (2007), Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark, School of Economics And Management, University of Aarhus, Denmark, Economics Working Paper 2007-9.
- ANDERSEN, T. M. e SVARER, M. (2006), Flexicurity: The Danish Labour Market Model, University of Aarhus, Abril.
- ANDRADE, Gládis (2005). O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego de Jovens, Boletim Mercado de Trabalho, n. 26, Ipea, Fevereiro.
- ANSILIERO, G. e outros (2002), Panorama Recente das Políticas Públicas de Emprego e Renda, Mercado de Trabalho–Conjuntura e Análise, Nota Técnica, Ipea/MTE, Novembro.
- ATKINSON J. e MEAGER N. (1986), Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs. Institute of Manpower Studies, National Economic Development Office, London.
- AUER, P. e CAZES, S. (2003), Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries, Geneva: International Labour Organization.
- ÁVILA, M. (2007), A Evolução do Mercado de Trabalho Metropolitano Segundo a Leitura da Nova Metodologia da Pesquisa Mensal de Emprego no Período de Março de 2002 a Dezembro de 2006, Boletim Mercado de Trabalho, n. 32, Ipea, Março.
- AZEREDO, B. (1998), Políticas Públicas de Emprego–A Experiência Brasileira, São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho–ABET.
- AZEVEDO, F. (2006), Modelos de Capitalismo–A Singularidade Nórdica, Análise Econômica e Política 2006, Informação Internacional.
- BALTAR, P., KREIN, J. D. e MORETTO, A. (2006), O Emprego Formal nos Anos Recentes, Carta Social e do Trabalho, Tendências Recentes do Emprego, n.3, Janeiro a Abril, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho–CESIT,.

- BARROS, R. P. e CARVALHO, M. (2002), Políticas Ativas de Emprego e Renda, Mercado de Trabalho—Conjuntura e Análise, Nota Técnica, Ipea/MTE, Novembro.
- BARROS, R.P., CORSEUIL, C.H e BAHIA, M.(1999), Labor market regulations and duration of employment in Brazil, Texto para discussão n.676, Rio de Janeiro, Ipea. Outubro.
- BARROS, R. P., CORSEUIL, C. H. e FOGUEL, M. N. (2001), Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil, Texto para discussão n.784, Ipea, Rio de Janeiro. Abril.
- BARROS, R. P., FRANCO, S. e MENDONÇA, R. (2007), A Recente Queda da Desigualdade de Renda e o Acelerado Progresso Educacional Brasileiro da última Década, Texto para discussão n.1304, Ipea, Rio de Janeiro. Setembro.
- BELTRÃO, K. I. e PINHEIRO, S. S. (2005), Brazilian Population and the Social Security System: reform alternatives, Texto para discussão n.1067, Ipea, Rio de Janeiro. Janeiro.
- BOTERO, J.; DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; SILANES, F. e SHLIEFER (2003), The Regulation of Labour. Working Paper 9756, National Bureau of Economic Research, Cambridge. June.
- BREDGAARD, T. (2005), Danish Labour Market Policy: An Eroding Success?, Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University, Denmark, julho.
- BREDGAARD, T., LARSEN, F. e MADSEN, K. (2005), The Flexible Danish Labour Market—A review , CARMA Research Papers 2005:01, Aalborg University, Denmark, abril.
- BRONSTEIN, A. S. (1998), Passado y Presente de la Legislación Laboral en América Latina, Equipo Técnico Multidisciplinario, San José, Costa Rica, Junio.
- CAMARGO, J. M. (2004), O Investimento como Proteção: a lógica da reforma trabalhista, in Reformas no Brasil: Balanço e Agenda. Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis, André Urani (organizadores), Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- CAMARGO, J. M. e REIS, M. C. (2007), Lei Orgânica da Assistência Social: Incentivando a Informalidade, in Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Paulo Tafner e Fábio Giambiagi (organizadores), Ipea, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, J.C. J. R. (2007), As Fontes de Recuperação do Emprego Formal no Brasil e as Condições para sua Sustentabilidade Temporal, in Anais do X Encontro Anual da ABET, Salvador, Novembro.
- CARDOSO, J. C. J. R. (2001), Crise e desregulação do trabalho no Brasil. Texto para discussão no 814, Brasília, Ipea. Agosto.
- CARVALHO . C.E. e PINHEIRO, M.M.S. (2000). FGTS: Avaliação das Propostas de Reforma e Extinção, Revista Economia e Sociedade, n.15, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro.
- CECHIN, J. e CECHIN, A. D. (2007), Desequilíbrios: causas e soluções, in Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Paulo Tafner e Fábio Giambiagi (organizadores), Ipea, Rio de Janeiro.
- CHAHAD, J.P.Z. (2007), Regulação do Mercado de Trabalho, Proteção e Diálogo Social: a Experiência Brasileira Recente, Texto elaborado para o convênio CEPAL/PNUD/OIT, São Paulo. Janeiro.
- CHAHAD, J.P.Z. (2006a), Políticas Ativas e Passivas no Mercado de Trabalho: Aspectos Conceituais, a Experiência Internacional e Avaliação do Caso Brasileiro. Texto elaborado para o convênio CEPAL/PNUD/OIT, São Paulo. Junho.
- CHAHAD, J.P.Z. (2006b), O Emprego Formal no Brasil entre 1992–2006: Comportamento, Tendências Atuais e suas Causas Explicativas, in O Mercado de trabalho formal no Brasil, Júnior Macambira (organizador). Fortaleza: Editora Imprensa Universitária.
- CHAHAD, J.P.Z. (2004), Foreign Models in the Adoption of Unemployment Insurance in Brazil, in Kurt Weyland (ed.), Learning From Foreign Models in Latin American Policy Reform, Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Washington and Baltimore.
- CHAHAD, J.P.Z. (2003), As Modalidades Especiais de Contrato de Trabalho na CLT e a Flexibilidade do Mercado de Trabalho Brasileiro, in Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho, José Paulo Zeetano Chahad e Maria Cristina Cacciamali (organizadores). São Paulo: Editora Ltr.

- CHAHAD, J. P. Z. (2002), Políticas Públicas de Emprego e Renda no Governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer, Mercado de Trabalho–Conjuntura e Análise, Opinião dos Atores, Ipea/MTE, Novembro.
- CHAHAD, J. P. Z. (2000), A Necessidade de Revisão do FGTS e do Seguro–Desemprego para Melhorar o Sistema de Proteção Social aos Desempregados Brasileiros, in Revista de Direito do Trabalho. Nelson Mannrich (coordenação), ano 26, Abril–Junho.
- CHAHAD, J. P. Z. (1999), Bases para a Reformulação do Programa Brasileiro de Seguro–Desemprego e sua Integração com o Sistema Público de Emprego, Relatório de Pesquisa FIPE/MTE, abril, São Paulo.
- CHAHAD, J.P.Z. (1987), Seguro–Desemprego: Lições da História, Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil, Serie Ensaio Econômico, n.64. São Paulo: IPE/USP.
- CHAHAD, J.Z. e FERNANDES, R. (2002), O Seguro–Desemprego e a Trajetória Ocupacional na Força de Trabalho Brasileira, in Mercado de trabalho no Brasil–salário, emprego e desemprego numa era de grandes mudanças, José Paulo Zeetano Chahad e Naércio Aquino de Menezes–Filho (organizadores), São Paulo: Editora LTr.
- CHAHAD, J.P.Z., e MACEDO, R. (2003b), A Evolução do Emprego no Período 1992–2001 e a Ampliação do Mercado Formal Brasileiro desde 1999, in Mercado de trabalho no Brasil–padrões de comportamento e transformações institucionais, José Paulo Zeetano Chahad e Paulo Picchetti (organizadores), São Paulo: Editora LTr.
- CHAHAD, J. P. Z. e MACEDO, R. (1985), Um Estudo Sobre a Adoção do Seguro–Desemprego no Brasil, São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Ministério do Trabalho, Outubro.
- CHAHAD, J. P.Z. e MENEZES–FILHO, N.A. (2002), Mercado de trabalho no Brasil–salário, emprego e desemprego numa era de grandes mudanças. São Paulo: Editora LTr.
- CHAHAD, J.P.Z., MONTOYA DIAZ, M.D., e PAZELLO, E. T., (2002), A Elasticidade Emprego–Produto Setorial no Brasil: Novas Evidências, in Mercado de trabalho no Brasil–salário, emprego e desemprego numa era de grandes mudanças, José Paulo Zeetano Chahad e Naércio Aquino de Menezes–Filho (organizadores), São Paulo: Editora LTr.
- CHAHAD, J.P.Z., e SANTOS, E.H. (2006c), O Trabalho Infantil no Brasil: Evolução, Legislação e Políticas Visando sua Erradicação, Revista de Direito do Trabalho, n.124, Outubro–Dezembro. São Paulo.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA–CNI (2004), Uma agenda pró–crescimento para 2004, Brasília, 13 de Abril.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DA SAÚDE (CONASS) (2006), SUS: avanços e desafios, Brasília.
- CORDEIRO, W. M. (2002), A Regulamentação das Relações de Trabalho Individuais e Coletivas no Âmbito do Mercosul, Editora LTR, São Paulo.
- CORSEUIL, C.H. e RAMOS, L.(2007), Brazilian Labor Market Performance: 1995–2005, Anais do X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho ABET, Salvador, Bahia, Novembro, 2007.
- CORSEUIL, C. H e SERVO, L. M. S. (2002), Salário mínimo e bem–estar social no Brasil: uma resenha da literatura, Texto para discussão n. 880, Ipea, Rio de Janeiro. Maio.
- COSTANZI, R. N. (2005), Proposta de Reestruturação dos Programas de Geração de Emprego e Renda com Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador–FAT, Texto para Discussão, Brasília.
- COSTANZI, R. N. e RIBEIRO, H. V. M. (2007), Evolução do emprego formal na indústria de transformação no Brasil 1985–2004 impacto das importações na ocupação na década de 90, in Anais do X Encontro Anual da ABET, Salvador, Novembro.
- CUNNINGHAM, W. (2000). Unemployment Insurence in Brazil: Duration, Wages, and Sectoral Choice. Paper prepared for the Regional Study on Economic Insecurity, Office of the Chief Economist, LACR, Washington, DC. The World Bank.
- CUT (2005), Projetos e Temas da CUT para o Diálogo com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, A Agenda dos Trabalhadores, Brasília, Outubro–Novembro.

- DEDECCA, C.S. (2006), Flexibilidade e regulação de um mercado de trabalho precário: a experiência brasileira. Colóquio Internacional–Novas formas do trabalho e do desemprego: Brasil, Japão, e França numa perspectiva comparada. 11 e 12 de Setembro, São Paulo.
- DELGADO, G. C. (2007), Cenários do Mercado de Trabalho para Políticas de Previdência Social a Longo Prazo, Nota Técnica, Ipea, Brasília. Maio.
- DELGADO, G. C. (2007), Diagnóstico do Mercado de Trabalho para a Previdência Social–1980–2006, Nota Técnica, Ipea, Brasília. Março.
- DELGADO, G. C. (2006a), Previdência Social e Reformas, Texto para Discussão, n.1248, Brasília, Dezembro.
- DELGADO, G. C. (2006b), Previdência Social e Mercado de Trabalho no Brasil, Ciênc. Cult., v.58, n.4, p. 44–45, São Paulo, Outubro/Dezembro.
- DELGADO, G., QUERINO, A. C., RANGEL, L., STIVALI, M. (2006), Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999–2004). Ipea, Texto para Discussão, n. 1161.
- DIEESE (2007), Anuário dos Trabalhadores, Edição 8, São Paulo.
- DIEESE (2007), Transformações no Mercado de Trabalho e Desafios para a Previdência Social no Brasil, Nota Técnica, n.46, Julho.
- DIEESE (2006), Balanço das Negociações de Reajustes Salariais no Primeiro Semestre de 2006, Estudos e Pesquisas, ano 3, n.23, Agosto.
- DIEESE (2006), As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151 e Resolução 159 da OIT, Nota Técnica, n.22, Maio.
- DIEESE, (2003), Seguro–Desemprego e Abono Salarial Anual: Algumas Considerações sobre os Programas de Garantia de Renda no Brasil, Setembro, (mimeo).
- DIEESE (1997), O Polêmico Peso dos Encargos Sociais no Brasil, Boletim DIEESE, Julho.
- DJANKOV, S. e outros (2004), Doing Business in 2004–Understanding Regulation, The World Bank Group, World Bank, Washington. USA.
- DRUCK, G. (2006), Os Sindicatos, os Movimentos Sociais e o Governo Lula, OSAL, Ano VII, n.19, Janeiro–Abril.
- EHRENBERG, R.G. e SMITH, R.S (2006), Modern Labor Economics: Theory and Public Policy, Pearson Education, Inc., Addison Wesley, 9th Edition, Boston.
- EUROPEAN COMMISSION (2006) Employment in Europe 2006, Luxembourg.
- FECOMERCIO (2006), Reforma Trabalhista: O que pode ser feito?, Cadernos Fecomercio de Economia, n. 19, Dezembro.
- FERRANTE, V.L.(1978). FGTS: Ideologia e Repressão, Editora Ática, São Paulo.
- FREITAS, C. E. (2001a), O Perigo da Plena Desregulamentação das Leis Trabalhistas, mimeo, Novembro.
- FREITAS, C. E. (2001b), Críticas Iniciais ao Projeto de Lei n. 5.483, de 2001, do Poder Executivo, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, Outubro.
- GARCEZ, M. N. (2001), O Desrespeito do Governo FHC às Normas Internacionais do Trabalho–Condenação da OIT ao Projeto de Flexibilização da CLT.
- GEHRMANN, T. (2007), The Development of Danish Flexicurity and Possible Lessons for America , Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen.
- GIAMBIAGI, F. e outros (2007), Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira: simulações alternativas.
- GIAMBIAGI, F. e outros (2004), Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?, outubro.
- GIAMBIAGI, F., REIS, J. G. e URANI, A. (2004), Reformas no Brasil: Balanço e Agenda, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- GODOY, D. L. (2005), Reforma Trabalhista no Brasil: Princípios, Meios e Fins, São Paulo, LTr.
- GOMES, D. C. (s.d.), La desregulación del mercado de trabajo brasileño en los años 90 y sus efectos sobre el empleo, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, mimeo.
- GONZAGA, G. (2003), Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil, Economia, Fall 2003, volume 4, number 1, LACEA.
- IBASE (1999), Geração de Emprego e Renda–Proger, Proger Rural e Pronaf, Democracia Viva, Edição Especial, Novembro, Editora Segmento, Rio de Janeiro.

- IPEA (2007), Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Edição Especial, n.13.
- IPEA (2006a), Brasil: o Estado de uma Nação–Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade, Paulo Tafner (editor), Rio de Janeiro.
- IPEA (2006b), Desigualdade de Renda no Brasil: uma Análise da Queda Recente, Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea (organizadores), Rio de Janeiro.
- IPEA (2006c), Desafios e Perspectivas da Política Social, Texto para Discussão, Anna Maria Peliano (org.), n.1248, Brasília, dezembro.
- IPEA (2004), Boletim de Políticas Sociais–Acompanhamento e Análise, n.9, Agosto.
- JORGENSEN, H. (2002), Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making Process in Denmark, Cheltenham:Edward Elgar.
- KON, Anita (2001). Trabalho e Gênero no Brasil: As políticas Públicas Propostas, Anais do VII Encontro Nacional da ABET, 2001.
- KREIN, J. D. (2007), Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil: 1990–2005, Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade de Campinas.
- KREIN, J. D. (2003), Balanço da Reforma Trabalhista do Governo FHC, in Trabalho, Mercado e Sociedade, Marcelo W. Proni e Wilnês Henrique (organizadores), São Paulo:Editora Unesp.
- KREIN, J. D. (2001), As Mudanças Institucionais e as Relações de Trabalho no Brasil após o Plano Real, Campinas, Junho.
- KREIN, J. D. e OLIVEIRA, M. A. (1999), Mudanças Institucionais e Relações de Trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995–1998, VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, ABET.
- LEONE, E. T. e BALTAR, P. (2007), Economia e Mercado de Trabalho no Brasil, Carta Social e do Trabalho, Política Econômica e Mercado de Trabalho 2000/2006, n.6, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho–CESIT, Maio a Agosto.
- LEPORACE, M. e FONTOURA, N (2004). Igualdade de Gênero no Trabalho, I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, Boletim Mercado de Trabalho, n.25, Ipea, Novembro.
- LOPES, S. S. (2002), Balanço das Políticas de Emprego e Renda no Período 1995–2002, Mercado de Trabalho–Conjuntura e Análise, Opinião dos Atores, Ipea/MTE, Novembro.
- MADSEN, K. (2007), The Danish Labour Market Model: Flexicurity, Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University, Denmark, março.
- MADSEN, K. (2006a), Contribution to the EEO Autumn Review 2006 ‘Flexicurity’, European Employment Observatory, Denmark, novembro.
- MADSEN, K. (2006b), Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe, Centre for Labour Market Research–CARMA, Aalborg University, Research Paper 2006:03.
- MADSEN, K. (2004), The Danish Road to “Flexicurity”, Where are we? And how did we get there?, Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, A TLM conference, Amsterdam, novembro.
- MADSEN, K. (2003), “Flexicurity” Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark, in Auer, P. e Cazes, S.: Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries, Geneva: International Labour Organization.
- MADSEN, K. (2002), The Danish Model of ‘Flexicurity’: A Paradise with some Snakes, in Labour market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?, edited by Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli. Ashgate.
- MANUS, P.P.T. (2002), Direito do Trabalho, São Paulo:Atlas Editora, 7ª Edição.
- MARTINS, S.P. (2006), Direito do Trabalho, São Paulo: Editora Atlas, 23ª Edição.
- MARTINS FILHO, I. G. S. (2006), Valorização da Negociação Coletiva e Flexibilização das Normas Legais Trabalhistas, XIII Ciclo de Estudos de Direito do Trabalho, Febraban, Pernambuco, Abril.
- MATTOSO, J. (1999), O Brasil Desempregado, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- MASCARO NASCIMENTO, A. (2004), Curso de Direito do Trabalho: História e Teoria Geral do Direito do Trabalho. Relações Individuais e Coletivas do Trabalhador. Editora Saraiva, 19a.edição.

- MAZZA, J. (1999), Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean, Working Paper Series 411, Inter-American Development Bank, Research Department, October.
- MENDONÇA, J. B. (1999), Políticas do Ministério da Previdência e Assistência Social, Assembléia Nacional de Idosos, Bertioga.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL–MPS (2007), Fórum Nacional de Previdência Social– Síntese das Atividades Desenvolvidas, Brasília–DF, Outubro.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL–MPS (2004), Panorama da Previdência Social Brasileira, Brasília–DF, março.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL–MPS (2003), Por Que Mudar a Previdência Social: resumo com gráficos, Brasília, Março.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (2007), Disponível em www.saude.gov.br. Acesso em 31/10/2007.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E ADMINISTRAÇÃO–MTA (1992), Programa de Seguro–Desemprego; Sistema Nacional de Valorização de Recursos Humanos, Secretaria Nacional do Trabalho, mimeo, setembro, Brasília.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2006a), Relatório de Gestão 2005, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Brasília, Março.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2006b), Relatório de Atividades 2002–2005, Departamento de Emprego e Salário, Brasília, Novembro.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2006c), Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: ingressando no século 21.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2005a), II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, MTE, CODEFAT, FONSET, São Paulo.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2005b), Plano Nacional de Qualificação, PNQ/PlanTEQs 2003 e 2004, Indicadores de Desempenho, Departamento de Qualificação, Brasília, Junho.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2005c), Reforma Sindical: Proposta de Emenda à Constituição–PEC 369/05–Anteprojeto de Lei, Fórum Nacional do Trabalho– Espaço de Diálogo e Negociação, Brasília.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (2003), Plano Nacional de Qualificação–PNQ, Resolução n. 333, CODEFAT, Brasília, Julho.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO–MTE (2003), Plano Nacional de Qualificação–PNQ/ 2003–2007, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Brasília, Julho.
- MINISTRY OF EMPLOYMENT (2005), Social Cohesion and Flexibility–The Example of Denmark, November.
- MORAES FILHO, E. e MORAES, A.C.F. (2003), Introdução ao Direito do Trabalho. São Paulo: Editora LTr.
- MORETTO, A. (2001), Mercado de Trabalho e Políticas de Emprego no Brasil. Dissertação de Mestrado em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- MOURA, E. S. e MARINHO, D. N. (2002), As Políticas de Trabalho no Brasil: uma perspectiva do trabalhador, Mercado de Trabalho–Conjuntura e Análise, Opinião dos Atores, Ipea/MTE, Novembro.
- NERI, M. (2007), Informalidade, in Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas, Paulo Tafner e Fábio Giambiagi (organizadores), Ipea, Rio de Janeiro.
- NOGUEIRA, A. M. (2002), Mudanças na CLT: Problemas Históricos e Dilemas Atuais do Novo Sindicalismo, Working Paper, n.02/018, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
- NORONHA, E. G. (1999), O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil, Anais do VI Encontro Nacional da ABET, Belo Horizonte.
- NORONHA, E. G. (2000), O Modelo Legislado de Relações de Trabalho no Brasil, Dados, vol.43, n. 2, Rio de Janeiro.
- OBSERVATÓRIO DO MERCADO DE TRABALHO (2002), Aperfeiçoamentos Recentes na Gestão das Políticas Públicas de Trabalho, Mercado de Trabalho–Conjuntura e Análise, Opinião dos Atores, Ipea/MTE, Novembro.
- OECD (2007), Employment Outlook 2007, Paris.

- OECD (2004) *Employment Outlook 2004*, Paris.
- OLIVEIRA, A. M. H. C. (2002), *Acumulando Informações e Estudando Mudanças ao Longo do Tempo: Análises Longitudinais do Mercado de Trabalho Brasileiro*, UFMG, Cedeplar, Minas Gerais.
- OLIVEIRA, M.H.B.; OLIVEIRA, L.S.B; RIBEIRO, F.S.N e VASCONCELLOS, L.C.F. (1997), *Análise comparativa dos dispositivos de saúde do trabalhador nas constituições estaduais brasileiras*, *Cadernos de Saúde Pública*, v.13, n.13, Rio de Janeiro, jul/set.
- OLIVEIRA, R. V. (2004), *A Reforma Trabalhista e Sindical e os Desafios Atuais da Concertação Social Brasil*, VIII Congresso Luso–Afro–Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Setembro.
- PAIVA, L. H. (2006), *O Dilema do Financiamento Orçamentário das Políticas Públicas de Emprego*, *Boletim Mercado de Trabalho*, nº 30, Ipea, Maio.
- PAIVA, L. H., PASSOS, A. F. e ANSILIERO, G. (2005), *Impactos da Previdência Social Sobre a Pobreza*, *Informe de Previdência Social*, volume 17, número 03, Março. Brasília.
- PASSOS, A. F., ANSILIERO, G. e PAIVA, L. H. (2005), *Mercado de Trabalho: Evolução Recente e Perspectivas*, *Boletim Mercado de Trabalho*, nº 26, Ipea, Fevereiro.
- PASSOS, A. F. e COSTANZI, R. N. (2002a), *Proger Urbano: uma Avaliação da Geração de Empregos Formais*, *Políticas Sociais–Acompanhamento e Análise*, Fevereiro.
- PASSOS, A. F. e COSTANZI, R. N. (2002b), *Evolução e Perspectivas dos Programas de Geração de Emprego e Renda*, *Mercado de Trabalho–Conjuntura e Análise*, Nota Técnica, Ipea/MTE, Novembro.
- PASTORE, J. (2007), *A Emenda 3 à Luz do Mercado de Trabalho*, CNI, Brasília, Março.
- PASTORE, J. (2005a), *A Modernização das Instituições do Trabalho: Encargos Sociais, Reformas Trabalhista e Sindical*, São Paulo:LTr.
- PASTORE, J. (2005b), *Legislação Trabalhista, Emprego e Renda: A Reforma Necessária*, *Seminário sobre Desenvolvimento com Liberdade*, Brasília, Abril.
- PASTORE, J. (2002), *CLT: O que pode e o que não pode ser negociado*, O Estado de São Paulo, São Paulo, Fevereiro.
- PASTORE, J. (1997), *Encargos Sociais: Implicações para o Salário, Emprego e Competitividade*, São Paulo: LTr.
- PAUL, G. e PADUAN, R. (2007), *Reforma que é bom, nada*, Portal EXAME, Março.
- PINHEIRO, V. C. (2004), *Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada*, in *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis, André Urani (organizadores), Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- POCHMANN, M. (2006), *Padrão de proteção social e regime de trabalho no Brasil: principais mudanças recentes*, Unicamp, Campinas, Novembro, mimeo.
- POCHMANN, M. (2005), *Desafios Atuais do Sindicalismo Brasileiro*, in *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Enrique de la Garza Toledo (organizador). Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires.
- POCHMANN, M. (1999), *O Trabalho sob Fogo Cruzado*, São Paulo: Editora Contexto.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2006), *Programa Pró–Equidade de Gênero: Oportunidades iguais. Respeito às diferenças*, 2ª edição, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Brasília.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2006), *Programa Pró–Equidade de Gênero: Oportunidades iguais. Respeito às diferenças. Relatório Sintético da 1ª Edição 2005/2006*. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Brasília, Dezembro.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2006), *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres–Relatório de Implementação 2005*, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Brasília.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2003), *Estatuto do Idoso*, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Brasília.
- QUEIROZ, A. A. (2007), *Projeto de Lei do Governo Reconhece Centrais Sindicais*, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, Setembro.
- RAMOS, D. A. (2006), *Políticas Públicas Ativas de Emprego: estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional–PLANFOR*, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte.

- RAMOS, L. (2007), O Desempenho Recente do Mercado de Trabalho Brasileiro: Tendências, Fatos Estilizados e Padrões Espaciais, Texto para discussão nº 1255, Ipea, Rio de Janeiro. Janeiro.
- RAMOS, L. (2006), Desigualdade de Rendimentos do Trabalho no Brasil no Período Pós-Real, Boletim Mercado de Trabalho, n. 30, Ipea, Maio.
- RAMOS, L., BRITTO, M. (2004), O Funcionamento do Mercado de Trabalho Metropolitano Brasileiro no Período 1991–2002: Tendências, Fatos Estilizados e Mudanças Estruturais, Texto para discussão nº 1011, Ipea, Rio de Janeiro. Março.
- RAMOS, L., CAVALERI, R. e CORSEUIL, C. H. (2007), Um Breve Panorama dos Principais Agregados do Mercado de Trabalho Brasileiro Segundo as PNADS de 2001 a 2006, Boletim Mercado de Trabalho, nº 33, Ipea, Julho.
- RAMOS, C.A. e CARNEIRO, G.C. (2002), Os Determinantes da Rotatividade do Trabalho no Brasil: Instituições X Ciclos Econômicos. *Nova Economia*: 12(2), Belo Horizonte, 31–56. Julho–Dezembro.
- RENZO, Rober (2007), *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*, São Paulo: Editora LTr, fevereiro.
- RIBEIRO, R. A. e JULIANO, A. (2005), Desemprego Juvenil e Impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, *Revista Econômica*, v.7, n.1, p.47–76.
- ROBER, R. (2007), *Fiscalização do Trabalho: Doutrina e Prática*, São Paulo: Ltr Editora.
- SAISSE, S. (2005), A Regulação do Trabalho no Brasil: obstáculo ao aumento da renda e do emprego, Nota Técnica 4, CNI, Brasília, Janeiro.
- SCHWARTZMAN, S. (2004), Educação: a nova geração de reformas, in *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis, André Urani (organizadores), Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- SILVA, Roseane (2007). Uma defesa feminista da redução da jornada de trabalho, Portal Mundo do Trabalho, www.cut.org.br, 29 de setembro.
- SPOSITO, M.P. e CARRANO, P.C. (2003), Juventude e Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, no 24, Rio de Janeiro, Set/Dez.
- SÜSSEKIND, A; MARANHÃO, D.; VIANNA, S. e TEIXEIRA FILHO, J.L (2002), *Instituições de Direito do Trabalho*. São Paulo: Editora LTr.
- TAFNER, P. (1997), *Instituições e Desempenho da Previdência no Brasil*, mimeo.
- TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (2007), Algumas Propostas para o Aprimoramento de Nosso Sistema, in *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*, Paulo Tafner e Fábio Giambiagi (organizadores), Ipea, Rio de Janeiro.
- THOMAS, M. (1999), *Unemployment Insurance in Brazil*, Draft, The World Bank, Brasília.
- ULYSSEA, G.(2005), *Informalidade no Mercado de Trabalho Brasileiro: uma Resenha da Literatura*, Texto para discussão, n.1070, Ipea, Rio de Janeiro, fevereiro.
- VARGAS NETO, J. G. (2006), Reconhecimento das Centrais, *Revista da Força Sindical*, Ano 13, Maio.
- VIANA, M. T. (2004), A Reforma Sindical, entre o Consenso e o Dissenso, *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v.40.
- WILTHAGEN, T. e TROS, F. (2004), The Concept of “Flexicurity”: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets, *European Review of Labour and Research*.
- WILTHAGEN, T. e TROS, F. (2003), Dealing with the “Flexibility–Security–Nexus”: Institutions, Strategies, Opportunities and Barriers, *Amsterdams Institute for Advanced Labour Studies*, Universiteit van Amsterdam, maio.
- YANNOULAS, Silvia Cristina (2002). *Dossiê: Políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho*. Brasília: CFEMEA;FIG/CIDA.
- ZYLBERSTAJN, H. (2003), Bases conceituais para um sistema justo e eficiente de trabalho: superando o dilema entre o legislado e o negociado, in *Mercado de trabalho no Brasil–padrões de comportamento e transformações institucionais*, José Paulo Zeetano Chahad e Paulo Picchetti (organizadores), São Paulo: Editora LTr.
- ZIMMERMANN NETO, C. F. (2004), *Direito do Trabalho*, Segunda Edição, Editora Damásio de Jesus, São Paulo.