

VII CICLO

## **Emprego Cadente, Trabalho Crescente: Como ficam as Proteções Sociais?<sup>1</sup>**

**José Pastore**  
**Universidade de São Paulo**

O mundo do trabalho passa por transformações profundas. Isso decorre das transformações das empresas, das tecnologias, das mudanças demográficas e das novas aspirações dos seres humanos.

Consideremos o caso das empresas. Estas passam grandes mutações. Inúmeras empresass mudam de ramo, incorporam outros, etc.: Vejam o caso da General Motors, General Electric e Varig (desenvolver os exemplos oralmente).

Isso muda a composição do quadro de pessoal. Mudam as especialidades. Mudam as formas de contratar trabalho. Uma parte é contratada diretamente. Outra é subcontratada. As vezes os subcontratos são com empresas. Outras vezes com consultores. As

---

<sup>1</sup> Apresentado no VII Ciclo de Estudos de Direiro do Trabalho, Escola Nacional de Magistratura e Instituto dos Advogados de São Paulo, Costa do Sauípe, Salvador, 29 de abril de 2001.

vezes o trabalho é feito em firmas. Outras vezes, em casa. As vezes dentro do país. Outras vezes fora do país.

Cerca de 25% das ligações 0-800 dos EUA são atendidas na Irlanda, por profissionais que trabalham em casa. Em muitas empresas aéreas da Europa, a contabilidade é toda realizada por firmas da Indonésia e Filipinas. Vários escritórios de engenharia de São Paulo têm os cálculos estruturais realizados por engenheiros na Índia - onde ganham US\$ 400 por mês.

É a globalização do trabalho! São os primeiros dias do mercado global. Nem as empresas, nem os trabalhadores precisam mudar. Cada um fica onde está e o trabalho é realizado no mercado de trabalho local, nacional ou no exterior.

Os mercados de trabalho estão se diferenciando e internacionalizando com uma velocidade espantosa - o que torna muitos sistemas regulatórios inteiramente obsoletos.

As novas relações de trabalho são as mais variadas. Alguns mantêm a velha relação de subordinação e trabalham de forma contínua. Outros trabalham em tempo parcial ou de forma intermitente, ainda sujeitos à subordinação.

Mas aumenta cada vez mais os que trabalham sem subordinação através da subcontratação, terceirização, trabalho por projeto, teletrabalho, autônomo, cooperado e outras formas.

A diferenciação do mercado de trabalho é um fenômeno é mundial. Na Austrália, entre 1982-95, os empregos fixos caíram de 67% para 57% do total. Na Inglaterra e na Espanha, cerca de 40% das pessoas trabalham em atividades que não são nem permanentes, nem em tempo integral. Na Holanda, mais de 40% da força de trabalho exercem atividades em tempo parcial e 12% em trabalhos temporários. Na Noruega, entre o trabalho em tempo parcial e o temporário, essa proporção ultrapassa a casa dos 45%. Na Itália, os trabalhadores por conta própria atingem a cifra de 25%. O fenômeno ocorre até mesmo no setor público. Na Inglaterra, por exemplo, a

proporção de terceirizados, com contrato de apenas um ano com órgãos do governo, ultrapassa os 45%. Na Nova Zelândia, são 34%.

Os números são impressionantes. Nas grandes empresas da União Européia (com mais de 1.000 empregados), 99% subcontratam uma ou mais atividades nas novas redes (ou alianças) de trabalho. Nas pequenas empresas (1-50 empregados), a subcontratação atinge 68%.

No Brasil, 60% da força de trabalho está na informalidade e a grande maioria trabalha por conta própria, de forma intermitente, sem relação de subordinação. No ano 2000, para cada 100 novos postos de trabalho criados, cerca de 70 foram no mercado informal.

Cresce também o número de cooperados. No período de 1997-99, o número de cooperativas de trabalho passou de 935 para 1.315. E os cooperados, de 785 mil para quase 1 milhão - sem falar nas "coopergatos", não registradas, e que trabalham com muito mais gente.

Se, de um lado, as novas modalidades de trabalho trazem mais liberdade de ação para os seres humanos, de outro, trazem um sério problema para a seguridade social. As proteções sociais convencionais - seguro desemprego, aposentadoria, seguro de acidentes, etc. - dependem das contribuições das empresas e dos que trabalham em situação de subordinação - o tipo de trabalho que está diminuindo. É por isso que a maior parte dos sistemas de seguridade social do mundo está em crise. Suas receitas encolhem e as despesas aumentam.

O grande desafio não é o de regulamentar ou desregulamentar o mercado de trabalho mas sim o de re-regulamentar. A regulamentação que está aí não serve mais. E vai continuar não servindo para uma grande parcela do mercado de trabalho do futuro. De nada adianta gritar “parem o mundo porque eu quero descer”.

No campo do direito do trabalho, muitos estudiosos indagam: Em que estado está a subordinação na relação empregado

empregador? A subordinação continua incólume? A subordinação ainda continua tipificando o contrato de trabalho? O empregador realmente continua dando as ordens?

A realidade mostra um quadro onde o papel da subordinação é declinante. O mercado de trabalho foi dividido em dois mundos. O mundo do emprego, protegido pelas proteções clássicas - seguro desemprego, seguro-acidentes, aposentadoria, etc. E o mundo do trabalho - apartado dessas proteções.

O que fazer? Criar um novo direito só para o mundo do trabalho? Ou reformular o direito do mundo do emprego de modo a abranger o mundo do trabalho?

Estas são as questões que serão respondidas de forma cabal e definitiva pelo Ministro Ronaldo Lopes Leal. Louvo aqui a sabedoria dos organizadores deste encontro que deixaram para mim o diagnóstico, e para ele solução do problema...

Para avançar um pouco mais no terreno do diagnóstico devo dizer que a separação entre o mundo do emprego e o mundo do trabalho não é estanque. Os seres humanos fazem muito zigzague entre um e outro mundo. Trabalham alguns anos em um; outros em outro. O zigzague é a marca de suas carreiras.

Isso sugere - e aqui me atrevo a adentrar no campo das terapias a serem indicadas pelo Ministro Ronaldo - que **a proteção mínima que vier a ser criada terá de carregar consigo a virtude da portabilidade**, tendo de acompanhar o ser humano em todas as suas andanças. Ela terá de ser atrelada às pessoas e não aos empregos.

No Brasil temos 40 milhões de pessoas que trabalham e que não estão cobertas pelas proteções mínimas da Previdência Social. Repetindo, isso significa 60% da força de trabalho. Para cada 10 brasileiros, 6 são desprotegidos.

Entre os 40 milhões de desprotegidos há três tipos de trabalhadores: (1) os que têm renda insuficiente para pagar as

contribuições atuais da Previdência Social; (2) os que estão entre 10 e 15 anos de idade, portanto abaixo da idade de trabalhar e se inscrever da Previdência Social; (3) os que têm mais de 60 anos e perderam a ilegitimidade para a Previdência Social.

Esses três grupos constituem 22 milhões de pessoas. É muita coisa! São apenas 18 milhões os que teoricamente podem contribuir para a Previdência Social.

Vamos um pouco mais fundo no diagnóstico. Quem são esses 18 milhões que deveriam contribuir e não contribuem? Cerca de 8,5 milhões são trabalhadores por conta própria; 7,5 milhões são empregados que trabalham na ilegalidade, e 2 milhões são empregados domésticos sem registro em carteira.

No que tange aos 9,5 milhões de empregados ilegais, pode-se argumentar que o problema se resolve com melhor fiscalização<sup>2</sup>. Admitamos que assim seja. Ainda sobram 30,5

---

<sup>2</sup> Trata-se, porém, de um ambiente complexo onde está envolvida a sobrevivência das empresas e dos trabalhadores. É isso que leva alguns autores a considerar que o combate ofensivo à sonegação e à informalidade pode ocasionar o desaparecimento dessas empresas e dos empregos (Zockun, 1998). É o resultado dos anacrônicos sistemas trabalhista, previdenciário e tributário que imperam no Brasil.

milhões de desprotegidos que não podem ser protegidos com a regulamentação atual. Como resolver esse mega-problema?

A nossa legislação possui as figuras dos contribuintes individuais, segurados facultativos e segurados especiais. No ano 2000, houve 1,5 milhão de inscrições nessas categorias. Examinemos que são essas pessoas.

Mais da metade dos novos segurados especiais é composta de pessoas do meio rural e que estão próximas dos 60 anos - para as quais não se necessita comprovar tempo de contribuição para aposentar - mas apenas idade. Mais uma bomba relógio para a Previdência Social.

Uma outra parcela expressiva, é composta de mulheres que desejam usufruir do salário-maternidade. É uma espécie de planejamento familiar financiado pela Previdência Social. Muitas delas, após usar o benefício, desvinculam-se da Previdência Social.

Essa massa de desprotegidos preocupa ainda mais quando se considera o problema do envelhecimento da população que também é um fenômeno mundial. A população do Planeta Terra atingiu o primeiro bilhão de habitantes em 1804. Para chegar o segundo bilhão, demorou 123 anos (1927). Para chegar o terceiro, demorou apenas 33 anos (1960). O quarto bilhão foi atingido em míseros 14 anos (1974). O quinto, em 13 anos (1987). E o sexto, 12 anos depois (1999).

No mundo inteiro, as pessoas com mais de 65 anos formam um grupo expressivo. No Brasil, esse grupo representava, em 1970, apenas 3,1% da população total. Em 1980, saltou para 4%; em 1991, para 4,8%; em 1996, para 5,1% e em 2000, para 5,5%. Em 2020 serão 9%: mais de 16 milhões de idosos!

O brasileiro que chega aos 65 anos, deve viver mais 14 anos, sendo 12 como aposentado. Isso se for vinculado à Previdência Social. Do contrário, cairá no colo da família ou da comunidade.

Os sistemas de seguridade social foram desenhados para um mundo bastante diferente do atual. A vida média estava em 50 anos. Eram poucos os velhos e muitos os jovens. A receita ultrapassava a despesa. A mulher, por ficar em casa, tinha um papel estratégico na criação dos filhos e na ajuda aos idosos.

Hoje tudo mudou. As pessoas vivem mais tempo. As despesas com os idosos fazem explodir as finanças da seguridade social. Muitas doenças fatais tornaram-se doenças crônicas, exigindo vultosos recursos para o seu tratamento.

Viver ficou muito caro. Com a mulher fora de casa, os idosos amargam a solidão. Os sistemas de proteção não estão dando conta. Cresce o número de excluídos.

No campo trabalhista, as regras atuais mais excluem do que incluem. Por exemplo, o seguro-desemprego é para quem já trabalhou. A aposentadoria é para quem contribuiu. A creche mantida é para quem está empregado. E assim por diante.

O poder da sociedade de conhecimentos é fantástico. A capacidade computacional do mundo dobra a cada 18 meses. Paradoxalmente, elevam-se as incertezas e a desproteção.

O século XXI promete ser marcado pelos traços da velocidade, leveza, precisão, visibilidade e heterogeneidade enquanto que as instituições do trabalho permanecem marcadas pela lentidão, complexidade, imprecisão, ambivalência e homogeneidade.

O maior desafio do mundo moderno é encontrar instituições de proteção que sejam viáveis nos novos mercados de trabalho. Vivemos numa economia globalizada mas os nossos legisladores têm exibido pouca visão global.

As sociedades terão de encontrar soluções para compatibilizar a velocidade das mudanças com a necessidade de se prover as proteções básicas aos seres humanos, independentemente de estarem dentro ou fora de relações subordinadas.

Nos países de renda mais alta, começa a despontar uma solução: a ampliação dos seguros individuais para proteger as pessoas nos momentos de crise: desemprego, doença, velhice e morte. Mas, nos países de renda baixa, essa solução é inviável.

A travessia em direção aos modelos contributivos – em substituição aos modelos distributivos – é uma tendência inevitável, mas ainda está longe dos países de renda baixa. Como alternativa, especula-se sobre a combinação de sistemas contributivos para quem tem renda mais alta e **programas de renda mínima** para quem tem renda mais baixa. As poucas experiências existentes são animadoras. No Brasil, o programa de “bolsa-escola” tem dado bons resultados.

Concretamente, não se pode continuar com um regramento legal que protege apenas um terço da população. As instituições do trabalho precisam ser modernizadas. Parece imprescindível garantir um mínimo de proteção com base na lei, e ampliar as proteções maiores através da negociação coletiva e da contratação individual. Mas esse mínimo tem se abranger a todos.

O sistema brasileiro de cunhagem de leis é perverso. Os parlamentares ouvem apenas os que estão protegidos pelo sistema atual, deixando de lado os desempregados e os integrantes da informalidade - que mais precisam de proteção.

Os “incluídos”, guarnecem-se na sua cidadela, levantando barreiras intransponíveis para os “excluídos”, condenando-os a ficar na exclusão. Vejam o caso da Lei 9.601/98 que recriou a figura do contrato por prazo determinado. Para o trabalhador desempregado ou na informalidade só pode ser contratado nesse modalidade se os sindicatos – que representam os incluídos - concordarem. Ou seja, a lei colocou o destino dos excluídos nas mãos dos incluídos.

O novo mundo do trabalho exige uma re-regulamentação. Não se trata de revogar tudo o que existe mas apenas de aperfeiçoar o que ficou obsoleto. O novo mundo do trabalho requer o uso da imaginação para se criar instituições abrangentes e realistas.