

# O ambiente da regulação do trabalho no Brasil<sup>1</sup>

José Pastore<sup>2</sup>

## 1. Introdução

O Brasil é uma terra de contrastes, afirmou o sociólogo Roger Bastide nos idos dos anos cinquenta. Apesar de os tempos recentes mostrarem uma redução das disparidades econômicas e sociais, o Brasil continua sendo um país bastante desigual. Isso ocorre na educação, na distribuição de renda, nas relações raciais, nos benefícios previdenciários e também no campo do trabalho.

No que tange à proteção dos trabalhadores, o mercado de trabalho brasileiro apresenta claros traços do dualismo. Há segmentos em que predomina o trabalho qualificado, com alta produtividade e extensa proteção. Esse é o caso da indústria de ponta (aviões, automóveis, petroquímica, comunicação, tecnologia da informação, agrobusiness e outros) assim como do setor financeiro (bancos, seguradoras, corretoras de valores) e das empresas públicas e privadas dos serviços públicos (energia, telefonia, comunicações e outros). Neles trabalham os *incluídos*.

Nesses segmentos todos os trabalhadores são contratados de forma legal e desfrutam das proteções da Previdência Social e dos acordos e convenções coletivas negociados pelos sindicatos laborais. É neles também onde se encontram os salários mais altos e os benefícios mais generosos, voluntariamente concedidos pelas empresas.

Ao lado desses segmentos, estão aqueles onde a proteção básica é inexistente ou muito limitada, onde os salários são baixos, o trabalho é precário e a incerteza é alta. É neles que está a maior parte da força de trabalho do setor primário (agricultura, pecuária, pesca), da construção civil, dos serviços de baixa qualificação (empregados domésticos, entregadores, serviços pessoais e outros) e a grande maioria dos que trabalham nas pequenas e microempresas. Além dos empregados, fazem parte desses segmentos os que

---

<sup>1</sup> Ensaio preparado para o Seminário *Workplace negotiations and collective bargaining*, Cornell University ILR School, Littler Global e Mattos Filho Advogados, São Paulo, 26/05/2015.

<sup>2</sup> Professor de relações do trabalho da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e da Fundação Instituto de Administração.

trabalham por conta própria nos vários setores da economia. Esse é o mundo da informalidade no qual predominam os trabalhos erráticos, a desproteção e a baixa renda. É o mundo dos *excluídos*.

Na verdade, existe um *continuum* de situações entre os segmentos totalmente protegidos e os totalmente desprotegidos. Mas, para simplificar, este artigo trabalhará com as duas categorias extremas para caracterizar os segmentos formais e os segmentos informais.

A formalidade é aqui tratada como a situação em que a vinculação ao sistema previdenciário do Brasil garante as proteções básicas dos empregados, a saber, aposentadoria (por idade, invalidez e tempo de contribuição); licença para tratamento de saúde e recebimento do auxílio doença, licença à maternidade e recebimento do salário-maternidade; auxílio-reclusão (para os presidiários que trabalhavam no mercado formal) e pensão por morte ou invalidez permanente. Além disso, os empregados do mercado formal fazem jus ao descanso semanal remunerado, às férias e seu respectivo abono, 13º salário, aviso prévio, seguro desemprego e recebem uma indenização de 40% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no caso de dispensa sem justa causa.

Apesar de os últimos anos mostrarem uma melhoria no campo da formalização, a população dos que trabalham na informalidade é colossal – cerca de 45% da força de trabalho, ou seja, mais de 45 milhões de pessoas<sup>3</sup>. Quando entram em situação de alto risco (doença e acidentes), elas têm de ser atendidas pelos órgãos de assistência social<sup>4</sup>.

Um sistema que falha em garantir as proteções básicas à quase metade da população é um sistema precário. O Brasil convive com a informalidade há muito tempo. Há setores em que a informalidade chega a 75% como ocorre em grande parte da agricultura, das pequenas e microempresas e da construção civil. É nesses setores que se localizam os grupos que mais necessitam de proteções por fazerem parte de famílias maiores, por apresentarem baixo nível de qualificação e por estarem fora do alcance dos contratos coletivos negociados pelos sindicatos.

---

<sup>3</sup> Incluindo-se empregados em empresas, empregados domésticos, trabalhadores por conta própria e empregadores.

<sup>4</sup> Os trabalhadores mais pobres (1/4 do salário mínimo per capita), por exemplo, ao chegarem aos 65 anos, recebem um salário mínimo por mês garantido pelo pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8.742/1993

Ao lado de tanta desproteção, o Brasil possui um quadro normativo que pretende oferecer a mais ampla proteção aos que trabalham como empregados. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) possui quase mil dispositivos garantidores de direitos. A Constituição Federal, igualmente, tem um amplo conjunto de direitos trabalhistas. A todas essas regras, somam-se os dispositivos de ordem administrativa nos campos do trabalho, Previdência Social, segurança e saúde e meio ambiente. Há ainda uma imensa jurisprudência definida pela Justiça do Trabalho. Em outras palavras, o que menos falta no Brasil é direito garantido pelo Estado. Por que então tanta informalidade?

Grande parte do problema decorre do excesso de burocracia das normas existentes e das altas despesas geradas para os empregadores. São 102,43% sobre o salário nominal (ver tabela abaixo). Isso significa que, ao contratar um empregado legalmente por R\$ 1.000,00 por mês, a empresa gasta R\$ 2.020,00 ao remunerar o tempo trabalhado e o tempo não trabalhado (férias, feriados, 13º salário, aviso prévio e licenças), indenizações e outros. Todas elas são despesas obrigatórias e referentes aos direitos considerados pela Justiça do Trabalho como “indisponíveis”. Não podem ser transacionados, mesmo que as partes queiram negociar.

**Despesas de Contratação no Brasil – Tabela Pequena  
(Horistas)**

Tipos de Despesas	% sobre o Salário
<b>Grupo A – Obrigações Sociais</b>	
Previdência Social	20,00
FGTS	8,00
Salário Educação	2,50
Acidentes do Trabalho (média)	2,00
SESI/SESC/SEST	1,50
SENAI/SENAC/SENAT	1,00
SEBRAE	0,60
INCRA	0,20
Subtotal A	35,80
<b>Grupo B – Tempo não Trabalhado I</b>	
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

<b>Grupo C –Tempo não Trabalhado II</b>	
13º Salário	10,91
Despesa de Rescisão Contratual (50% FGTS)	2,94
Subtotal C	13,85
<b>Grupo D –Incidências Cumulativas</b>	
Incidência Cumulativa Grupo A/Grupo B	13,68
Incidência do FGTS s/13º sal.	0,87
Subtotal D	14,55
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>102,43</b>

Fonte: Itens da Constituição Federal e da CLT.

Se essas despesas fixas são toleráveis pelas empresas do topo da estrutura dual (apesar de afetar a sua competitividade), elas são insuportáveis para a maioria das empresas da base. Além de dispendiosa, a contratação de trabalho implica na superação de uma burocracia complexa que tem custos de transação também elevados. É o que ocorre com o preenchimento de guias e formulários para os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social assim como a necessidade de conhecer e cumprir as minuciosas regras de saúde, segurança e meio ambiente e as exigências de cotas como é o caso dos menores aprendizes<sup>5</sup> e dos portadores de deficiência<sup>6</sup>.

A implementação das normas existentes tem encontrado dificuldades de monta. O Brasil é o campeão mundial de processos trabalhistas. São cerca de três milhões de ações que correm na Justiça do Trabalho anualmente. Isso requer um quadro de 3.600 juízes e 47 mil funcionários diretos. Só as despesas com pessoal ultrapassam a casa dos R\$ 15 bilhões por ano (US\$ 5 bilhões). Além disso, há as incalculáveis despesas das partes que recorrem à Justiça do Trabalho – empregados e empregadores. As Comissões de Conciliação Prévia, criadas pela Lei nº 9.958/2000 para promover ajustes diretos entre as partes e reduzir o trabalho dos tribunais foram atacadas pelos sindicatos e desacreditadas pela Justiça do Trabalho e pelo Ministério Público do Trabalho. Na prática, morreram. A arbitragem, igualmente, é combatida pela Justiça do Trabalho que impede o seu uso apesar de regulada por lei.<sup>7</sup> Mudança recente na lei atual permitirá o uso da arbitragem na área trabalhista, mas limitada aos empregados do alto escalão (CEOs, diretores, gerentes, etc.).<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Lei nº 10.097/2000

<sup>6</sup> Lei nº 7.853/1989 e decretos regulamentadores.

<sup>7</sup> Lei 9.307/1996

<sup>8</sup> Alterações aprovadas no projeto de lei 7.108/2014.

Para resumir o quadro acima descrito, podemos dizer que o Brasil possui um arcabouço normativo abrangente e pretensioso ao lado de uma realidade desprotegida e conflitiva.

Várias tentativas já foram feitas para modificar as normas atuais com vistas a ampliar a formalização do trabalho para empregados. Como ocorre em todos os países, os trabalhadores protegidos e amparados por sindicatos – os *incluídos* – resistiram e trabalharam contra as medidas propostas. Outras vezes, procuraram esterelizá-las depois de aprovadas.

Em 2001, o Ministro do Trabalho e Emprego (Francisco Dornelles) propôs uma reforma do artigo 618 da CLT e que, no fundo, visava abrir a possibilidade de se negociar alguns dos direitos até então inegociáveis como o usufruto das férias em mais de dois períodos e o pagamento do 13º salário em mais de duas parcelas, como é permitido pela lei em vigor. O projeto de lei<sup>9</sup> mantinha rígidos os direitos relativos à Previdência Social, FGTS, normas de saúde e segurança, e vários outros e não tocava em nenhuma garantia constitucional.

Apesar de modesta e amena, a proposta foi interpretada pelas centrais sindicais como a “revogação completa” dos direitos trabalhistas o que ensejou uma forte reação da imprensa e da opinião pública. A duras penas, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas a sua tramitação foi interrompida no Senado Federal com a eleição do Presidente Lula em 2003 que assim agiu para atender os clamores dos *incluídos*. Convém dizer que a aprovação na Câmara dos Deputados teve sérios desdobramentos políticos. Muitos parlamentares que votaram a favor do projeto foram duramente atacados pelas centrais sindicais e fracassaram na sua tentativa de reelegerem-se em 2002.

Este ensaio apresenta um breve resumo do quadro de regulação do trabalho, as tentativas de flexibilização e uma análise dos êxitos e fracassos da flexibilização.

## **2. O quadro da regulação legal**

As leis brasileiras protegem o emprego em cinco campos básicos: dispensa, desemprego, aposentadoria, salário e saúde e segurança no trabalho.

---

<sup>9</sup> Projeto de Lei nº 5.843/2001

No campo da dispensa, são quatro os mecanismos de proteção legal para os empregados que são desligados das empresas sem justa causa: (1) aviso prévio de 30 dias (período em que pode usar duas horas por dia remuneradas ou sete dias corridos para procurar outro emprego ou receber salário correspondente aos 30 dias sem trabalhar (aviso prévio indenizado); (2) seguro desemprego; (3) indenização de 40% do saldo do FGTS<sup>10</sup>; e o próprio saldo que se acumula pelos depósitos realizados em nome dos empregados e pagos pelos empregadores. Ou seja, o empregado dispensado tem à sua disposição um montante de tempo e de recursos econômicos para enfrentar as incertezas do desemprego<sup>11</sup>.

O seguro desemprego, embora previsto na Constituição Federal de 1946, foi criado efetivamente em 1986<sup>12</sup>. O período de cobertura e o valor do auxílio-desemprego foram aumentados nos momentos de crise econômica e elevação do desemprego<sup>13</sup>. Na crise de 2009, o período se estendeu a sete meses para os grupos mais vulneráveis. O valor do auxílio depende do salário médio do empregado e não pode ser inferior a um salário mínimo.

No campo da aposentadoria, o Brasil possui dois regimes: o Regime Geral – que atende cerca de 27,8 milhões de aposentados e pensionistas com um valor médio de R\$ 688,52 e teto de R\$ 3.467,40<sup>14</sup> e se destina aos empregados que contribuem para o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS); e o chamado Regime Próprio - que atende cerca de 900 mil aposentados e pensionistas com um valor médio de R\$ 6.127,83 e se destina aos servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal. Para estes, não há tetos. A aposentadoria é com base no último salário recebido.

---

<sup>10</sup> O FGTS é mantido com a contribuição dos empregadores na base de 8% ao mês sobre o valor dos salários dos empregados, sem teto.

<sup>11</sup> Com o advento da Lei Complementar nº 110/2001 os empregadores passaram a recolher para o FGTS um adicional de 10% para pagamento de expurgos inflacionários, totalizando 50%

<sup>12</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 2.284/1986 e regulamentado pelo Decreto nº 92.608/1986. O Programa do Seguro Desemprego foi criado pela Lei nº 7.998/1990, tendo sofrido inúmeras modificações ao longo do tempo.

<sup>13</sup> Segundo as regras vigentes em 2010, calcula-se o valor do salário médio dos últimos três meses trabalhados e aplica-se os seguintes cálculos: Para valores até R\$ 841,88, multiplica-se o salário médio por 0,8, o que significa 80%; para valores entre R\$ 841,89 e R\$ 1.403,28, o que exceder a R\$ 841,88 multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se a importância de R\$ 673,51; Para valores acima de R\$ 1.403,38, o valor da parcela será de R\$ 954,21 invariavelmente.

<sup>14</sup> O teto é estabelecido pelas Leis nºs 8.213/1991 e 11.430/2006.

Os empregados do Regime Geral se aposentam depois de contribuírem 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres ou atingirem a idade de 65 anos no primeiro caso e 60 no segundo. O valor da aposentadoria é calculado em função da média aritmética dos 80 maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O sistema previdenciário cobre ainda os empregadores e os que trabalham por conta própria quando há recolhimentos (obrigatórios ou facultativos). Para se aposentar, eles precisam contribuir durante 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres. O valor da aposentadoria é periodicamente reajustado em função do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Além da aposentadoria para as pessoas idosas, os dois regimes previdenciários (público e privado) garantem as pensões vitalícias para os dependentes dos contribuintes após o seu falecimento. As regras e os prazos de aposentadoria variam de acordo com situações e profissões específicas. Por exemplo, os trabalhadores rurais que nunca contribuíram para a Previdência Social antes da Constituição Federal de 1988, usufruem de todos os direitos que se destinam aos demais trabalhadores<sup>15</sup> – aposentadoria, pensão, afastamentos, etc. Os professores continuam podendo se aposentar com 30 anos de contribuição no caso dos homens e 25 anos no caso das mulheres.

No caso das empregadas grávidas, estas têm o direito de se afastar do emprego pelo prazo de 120 dias (em vias de ampliação para 180 dias) com o salário pago pela Previdência Social e benefícios mantidos pelos empregadores. A lei assegura estabilidade remunerada também para o acidentado e para o dirigente sindical.

No campo do salário, as leis brasileiras asseguram um salário mínimo nacional e, a critério dos Estados, um salário mínimo estadual – *piso estadual*<sup>16</sup>. O valor do salário mínimo nacional é proposto anualmente pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional. O piso estadual se destina aos trabalhadores que não têm pisos

---

<sup>15</sup> O trabalhador rural, enquadrado como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pode requerer aposentadoria por idade, quando completar 60 anos de idade se homem, ou 55 anos se mulher, no valor de um salário-mínimo, desde que comprove o efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua, em número de meses igual à carência exigida (a carência para a concessão do benefício é de 180 contribuições). Esta regra passou a valer somente após 24 de julho de 1991, data da promulgação da Lei 8.213/91.

<sup>16</sup> Criado pela Lei Complementar nº 103/2000.

fixados em lei específica ou em contratos coletivos (acordos ou convenções). Na prática, porém, o piso tem funcionado como piso real para as categorias que fazem negociação. O seu valor é proposto pelos Governadores e aprovado pela Assembléia Legislativa de cada Estado.

Além do salário mínimo, dos pisos estaduais e dos pisos negociados, a lei brasileira garante aos empregados o recebimento de um mês de salário a título de gratificação natalina (13º salário)<sup>17</sup> assim como assegura aos empregados o valor de um terço de seu salário, pago pelo empregador, por ocasião do gozo de férias de 30 dias. Finalmente, há mais de 50 profissões que são regulamentadas por leis que, dentre outras coisas, fixam a jornada de trabalho e os valores dos pisos.

Com a Constituição Federal de 1988 foi definida uma nova forma de remuneração que não constitui salário. Sobre ela não incide nenhuma despesa de contratação. Trata-se da *participação nos lucros ou resultados* (PLR). Esta é optativa, mas vem sendo adotada por um grande número de empresas para os *incluídos*. Empregados e empregadores, ao nível das empresas, negociam acordos que fixam as metas a serem atingidas e os valores a serem distribuídos. Trata-se de uma medida bem aceita pelos empregados e pelos empregadores. Essa é uma das poucas medidas de flexibilização que vingou.

No campo da saúde e segurança, várias leis e normas regulamentadoras (NRs), aprovadas por fóruns tripartites e sancionadas pelo Poder Público fixam os direitos dos empregados, em geral, e das gestantes em particular. Mas, ao contrário da PLR, reina grande insegurança jurídica decorrente de interpretações contraditórias de juízes e agentes administrativos sobre o significado das NRs. Muitas empresas, por força de ações regressivas, são obrigadas a indenizar o INSS os valores pagos por aquele órgão para tratar de acidentes que, na interpretação das autoridades administrativas e dos juízes, poderiam ter sido evitados.

### **3. Tentativas de flexibilização**

Nos últimos quarenta anos, o país passou por graves ciclos de recessão, de inflação e de desemprego. As duas crises do petróleo dos anos setenta criaram sérios obstáculos ao crescimento econômico e à geração de emprego e se arrastaram para os anos oitenta.

---

<sup>17</sup> Instituída pela Lei nº 4.090/1962 e regulamentada pelo Decreto nº 57.155/1965 e alterações posteriores.

Nesse período, o Brasil chegou à hiperinflação. Em 1989, a inflação chegou a 1.972% e em 1993, a 2.477%<sup>18</sup> o que comprometeu severamente os investimentos e a criação de postos de trabalho. Na mesma época, a decretação de moratórias em países da América Latina (México em 1982 e Brasil em 1987) e as crises financeiras internacionais (Coréia do Sul e Rússia em 1998), associadas à persistente hiperinflação, agravaram o desemprego.

Vários planos econômicos foram adotados para debelar a inflação – a maioria sem sucesso<sup>19</sup>. Com o Plano Real (1994), ajudado por medidas de controle do déficit público (Lei de Responsabilidade Fiscal), saneamento do sistema financeiro (PROER) e a liberalização do regime de câmbio (1999), o Brasil conseguiu trazer a inflação para patamares civilizados que perduram até os dias atuais. No ano de 1995, a inflação caiu para 22,4% ao ano; em 1996, 9,6%; em 1997, 5,2% e em 1998, 1,7% ao ano. Depois disso, a inflação começou a subir novamente, ficando quase sempre acima da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional de 4,5%. Em 2014, chegou a 6,4% e para 2015, espera-se mais de 8%.

A desproteção decorrente da informalidade tem se mantido em patamares elevados. Nos anos oitenta e noventa, atingiu mais de 55% dos trabalhadores. No início dos anos 2000 começou a cair. Apesar disso, cerca de 45% dos brasileiros continuam na informalidade (entre empregados e trabalhadores por conta própria) com sérios prejuízos para os trabalhadores, as empresas e as finanças públicas, em especial, para a Seguridade Social.

No Brasil, o sistema da Seguridade Social envolve os serviços de Saúde, Previdência Social e Assistência Social<sup>20</sup>. No campo da Previdência Social, destacam-se: (a) aposentadoria por idade, tempo de contribuição, incapacidade para o trabalho ou trabalho exercido em atividades sujeitas a agentes nocivos à saúde; (b) pensão por morte,

---

<sup>18</sup> Taxas de inflação anualizadas medidas pelo IPCA/IBGE no período considerado: 1985, 242%; 1986, 80%; 1987, 363%; 1988, 980%, 1989, 1.972%; 1990, 1.620%; 1991, 472%; 1992, 1.119%; 1993, 2.477%; 1994, 916%.

<sup>19</sup> Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990), Plano Collor II (1991).

<sup>20</sup> O Sistema da Seguridade Social, unificado pela Constituição de 1988, é financiado com recursos provenientes da União, Estados, Municípios e por contribuições das empresas (com base na folha de salário, do faturamento e dos lucros), dos empregadores domésticos e dos trabalhadores em geral (com base no salário de contribuição), tudo regulado pela Lei nº 11.196/2005. Além disso, entram as contribuições facultativas dos que trabalham por conta própria.

concedida aos dependentes do segurado por motivo de falecimento; (c) auxílio-doença; (d) auxílio-reclusão; (e) auxílio-acidente, (f) salário-maternidade; e (g) salário-família. Para os empregados de baixa renda do setor formal (até dois salários mínimos) há ainda um abono de um salário mínimo garantido pelo Programa de Integração Social (PIS)<sup>21</sup>. No campo da Assistência Social, menciona-se: (a) o benefício de prestação continuada<sup>22</sup> e (b) a bolsa família; (c) outros programas sociais.

A Previdência Social (incluindo os dois regimes) é altamente deficitária. Para 2015, estima-se um déficit de R\$ 100 bilhões (US\$ 33 bilhões). Uma das principais fontes desse déficit é a elevada informalidade. Outra se refere à generosidade das aposentadorias e pensões concedidas aos servidores públicos.

Dentro desse quadro de recessão e hiper-inflação foram tentadas algumas medidas de flexibilização das leis do trabalho. As principais buscaram reduzir as contribuições para a Previdência Social, ajustar o tempo de trabalho às situações específicas, criar novas modalidades de contratação e melhorar a remuneração dos trabalhadores. Os parágrafos que seguem apresentam e avaliam tais medidas.

### **3.1 Redução de despesas de contratação**

A Lei nº 9.601/98 criou a contratação por prazo determinado com redução de cerca de 20% das despesas de contratação que passariam de 102,76% (na época) para 83,50%.

Os sindicatos resistiram o quanto puderam. Percebendo ser inevitável a sua aprovação, eles conseguiram introduzir um mecanismo que, na prática, anulou o propósito de inclusão social do projeto original. Trata-se da regra segundo a qual as empresas só podem fazer uso dessa modalidade de contratação se os sindicatos a aprovarem em negociação coletiva. Ou seja, o destino dos *excluídos* depende da vontade dos *incluídos* – um modelo pouco recomendável para se chegar à justiça social. Por exigência da mesma Lei, as empresas têm de realizar uma demonstração complexa para provar que os empregados contratados não são substitutos de empregados dispensados e que a folha

---

<sup>21</sup> O PIS, cujos recursos são aportados pelos empregadores, destina-se a financiar o seguro desemprego e a prover um abono de um salário mínimo aos trabalhadores que ganham até dois salários mínimos. No caso dos servidores públicos o programa se denomina PASEP.

<sup>22</sup> Pago para idosos pobres e portadores de deficiência.

salarial não diminui em relação à média dos últimos semestres. Não foi surpresa verificar que essa Lei foi pouco usada, virando letra morta.

Contrário senso, a lei que criou o Programa do Simples<sup>23</sup> teve um impacto positivo na formalização de trabalhadores ao permitir o pagamento de todos os impostos e contribuições em uma só guia de recolhimento e com base em uma alíquota consolidada e reduzida - variável de acordo com o faturamento da empresa<sup>24</sup>.

Não houve nenhuma redução direta das contribuições referentes à contratação do trabalho constantes da tabela acima. Apesar disso, as empresas responderam bem aos estímulos concedidos. Nos primeiros três anos de implantação daquela lei (1999-2001) foram formalizados mais de três milhões de empregados que trabalhavam de maneira informal, o que significa dizer que o excesso de normas e as altas despesas conspiram contra a contratação formal nas pequenas e microempresas. Isso sugere que uma redução de despesas propriamente trabalhistas pode ampliar ainda mais a referida formalização. Esse seria o propósito de um Simples Trabalhista, proposto pelo Autor, mas ainda não criado.

A Lei Complementar nº 128/2008 se refere ao microempreendedor individual (MEI) cujo universo supera a casa de 10 milhões de pessoas. Essa medida facilita o estabelecimento de vínculo previdenciário e suas respectivas proteções aos que trabalham por conta própria.

O programa se destina a quem ganha até um certo limite. Para o ano de 2015, esse limite foi fixado em R\$ 60 mil por ano (US\$ 20 mil). Enquadra-se nessa faixa a grande maioria dos que trabalham como pedreiro, pintor, electricista, encanador, antenista, manicure, barbeiro, jardineiro, artesão, caminhoneiro, carpinteiro, contador, costureiro, mecânico, sapateiro, serralheiro, taxista, transportador de escolares, vendedores de rua e outros do mesmo gênero.

O custo para obter as proteções previdenciárias é baixo. Independentemente da renda auferida, em 2015, o participante do MEI recolhia cerca de R\$ 45 por mês (US\$ 14)<sup>25</sup>. Para quem ganha, em média, R\$ 3 mil mensais, tais despesas parecem bastante toleráveis.

<sup>23</sup> Lei nº 9.317/1996

<sup>24</sup> Basicamente, as pequenas e microempresas ficaram isentas de recolher as contribuições para o Sistema S de formação e promoção profissionais (3,1%) e tiveram uma redução da alíquota da Previdência Social..

<sup>25</sup> São R\$ 39,40 ao INSS; R\$ 5,00 de ISS e R\$ 1,00 de ICMS.

O programa consagra o conceito de "proteção parcial". Como o montante recolhido é insuficiente para uma cobertura previdenciária completa, tais contribuintes têm direito à aposentadoria por idade, acidente e invalidez, mas não por tempo de contribuição.

O MEI tem a virtude da portabilidade. Se o trabalhador quiser se aposentar por tempo de contribuição, essa pessoa pode começar a fazer um aporte maior ao INSS e, gradualmente, ir se aproximando da aposentadoria mais rápido. O trabalhador que passar da condição de conta própria para a de empregado, ou vice-versa, carregará consigo a proteção adquirida. As proteções estão associadas às pessoas e não aos empregos. Além do mais, os participantes do MEI podem ter um empregado (formal) que ganhe um salário mínimo ou o piso da categoria.

Estima-se que essa medida já tenha formalizado cerca de 5 milhões dos 10 milhões de pessoas que trabalham sem nenhuma proteção. Para a sua aprovação, não houve reação dos sindicatos. Afinal, o MEI não tocou na situação dos seus representados, ou seja, os *includos*.

Uma restrição importante do Programa é o número limitado de profissões que podem fazer uso do mesmo, as a lista de profissões permitidas vem aumentando ano a ano. Outra é a insegurança jurídica que predomina nas empresas que gostariam de contratar serviços simples com micro empreendedores como é o caso da construção civil. Eletricistas, encanadores, pintores e outros profissionais são necessários por um período curto e para tarefas específicas. As empresas temem, porém, que esse tipo de contratação enseje a formação de vínculo empregatício com base na CLT, isso porque não há lei que regulamente a terceirização de serviços. A remoção dessa restrição pode, eventualmente, acelerar o processo de inclusão.

### **3.2 Ajuste do tempo de trabalho**

Neste campo, houve três propostas de flexibilização: (a) o contrato para trabalho por tempo parcial; (b) a acomodação do tempo de trabalho à conjuntura econômica (banco de horas); (c) a suspensão do contrato de trabalho em momentos de crise.

A Medida Provisória nº 1.709/1998, incorporada na CLT sob os artigos 58-A e 130-A abriu a oportunidade de contratação de empregados em jornadas de 25 horas semanais

com salário e demais direitos proporcionais. O propósito era estimular a contratação e diminuir o desemprego que na época chegava 7,6%.

Ao contrário do que ocorreu em outros países, essa modalidade de contratação vem sendo pouco usada no Brasil. A medida não contempla nenhuma redução da burocracia e das despesas de contratação. A única diferença é que os encargos sociais incidem em um salário menor e que se refere a menos tempo de trabalho (25 horas por semana).

A segunda medida, incorporada na Lei nº 9.601/1998 que modificou o artigo 59 da CLT, criou a possibilidade de ajustar a jornada de trabalho às flutuações dos negócios e das necessidades dos empregados. Com base nela, o tempo não trabalhado se transforma em crédito da empresa a ser usado (sem pagamento de hora extra) em épocas de maior necessidade. É o chamado *banco de horas*.

Essa medida, em geral apoiada pelos empregados, é uma das alternativas mais usadas pelas empresas, apesar de controvérsias jurídicas que ainda persistem. No âmbito do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho, discute-se se a adoção do banco de horas deve passar necessariamente pela negociação coletiva da categoria dos empregados (com a participação dos sindicatos) ou se pode ser fruto de acordo entre empregados e empregador. Em outros casos, por meio de sentenças normativas e súmulas do Tribunal Superior do Trabalho, a Justiça do Trabalho tem anulado acordos que, ao negociar o banco de horas, incluem nele horas referentes ao intervalo intra-jornada. Da mesma forma, tem anulado acordos que prevêm a redução do horário de alimentação. Em muitos casos, as sentenças redundam em severas penalidades de indenização por danos morais aos empregados. Tudo isso gera insegurança para as empresas e inibe a adoção dessa medida para prevenir dispensas desnecessárias. Vários estudos têm mostrado os prejuízos que tais decisões importam para as empresas e para os trabalhadores.<sup>26</sup>

A terceira medida, criada pela Medida Provisória nº 1.709/1998 e transformada no artigo 476-A da CLT, abriu a possibilidade das empresas suspenderem o contrato de trabalho por um período de dois a cinco meses (*lay off*) nos momentos de crise e mediante negociação entre as partes. Nesse período os empregados entram em programas de

<sup>26</sup> Ver André Portela e Eduardo Zylberstajn, O impacto econômico das Súmulas do TST, São Paulo: Federação do Comércio, 2013.

treinamento organizados e operados pelas próprias empresas. Durante a suspensão do contrato, o empregador pode oferecer uma ajuda compensatória aos empregados. Se inscrito em programa de treinamento aprovado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, os empregados podem receber uma Bolsa de Qualificação, nos moldes do seguro desemprego.

Essa medida, igualmente, é pouco utilizada. As exigências para a sua prática têm sido consideradas excessivas, dispendiosas e inseguras pelos empregadores. A Bolsa de Qualificação, paga pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tem de ser negociada com os sindicatos e seguir as regras da Resolução nº 591/2009 daquele Ministério, a saber: (a) os treinamentos oferecidos pelos empregadores devem garantir qualidade pedagógica, estar correlacionados com as atividades das empresas e serem realizados em laboratórios, seminários e oficinas adequadas; (b) cabe ao Ministério aprovar o plano pedagógico e as condições de realização dos treinamentos; (c) para fazer parte desse programa, os empregados devem comparecer a unidades do Ministério do Trabalho, munido de cópia do acordo ou convenção celebrados, carteira de trabalho, comprovante de inscrição no curso, identidade, CPF e comprovante de inscrição no PIS – uma questionável burocracia criada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Com se vê, as tentativas de flexibilização acima analisadas apresentam resultados mistos. Algumas cumprem com seu papel. A maioria, porém, é acompanhada de empecilhos burocráticos que conspiram contra o seu propósito. Parece não existir um convencimento genuíno por parte dos legisladores ou do governo sobre os efeitos benéficos de medidas que visam levar proteções aos desprotegidos e evitar a dispensa dos protegidos.

### **3.3 Formas alternativas de contratação**

Quando não necessitam dos empregados de maneira contínua, as empresas brasileiras podem utilizar três formas de contratação: trabalho temporário, consórcio de empregadores e trabalho cooperado. Há ainda o trabalho terceirizado que carece de regulamentação.

O *trabalho temporário* é regulado pela Lei nº 6.019/1974 que permite às empresas utilizarem empregados contratados por empresas especializadas para atender à

necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços.

O contrato inicial é de até três meses, podendo ser prorrogado por mais três<sup>27</sup>. Os trabalhadores contratados da prestadora de serviços têm todos os direitos dos demais trabalhadores<sup>28</sup>, inclusive uma remuneração equivalente à percebida pelos empregados de mesma categoria da empresa tomadora dos serviços. Eles não têm, porém, a indenização de 40% do FGTS<sup>29</sup>, seguro desemprego<sup>30</sup>, aviso prévio ou qualquer outra estabilidade no caso de dispensa ou do término do contrato.

Esta forma de contratação é bastante praticada, mas, não é do agrado dos sindicatos, dos fiscais e dos procuradores do trabalho que, com freqüência, tentam caracterizar vínculo empregatício entre os empregados da prestadora e a tomadora de serviços.

O *condomínio (ou consórcio) de empregadores* (ou pluralidade de empregadores) foi criado para facilitar a contratação legal de empregados que trabalham por pouco tempo, em especial, no setor agrícola (safras). Por meio de ato administrativo do Ministro do Trabalho (Portaria nº 1.964/1999), os empregadores foram autorizados a contratar trabalhadores rurais de forma coletiva. Com isso, o empregado trabalha uma parte do tempo para um e outra parte para outro empregador e, em todos esses casos, desfruta da proteção do registro em carteira de trabalho.

Isso buscou resolver os problemas dos safristas que trabalham por períodos muitos curtos em propriedades rurais diferentes. Estando consorciados, os empregadores rateiam entre si as despesas de contratação, pois são responsáveis apenas pelo período em que o empregado trabalha em sua propriedade.

Dois problemas, porém, inibiram a ampla adoção dessa modalidade de contrato. O primeiro diz respeito à impossibilidade de contratar empregados por pouco tempo nas

---

<sup>27</sup> Pela Portaria nº 550/2010 do Ministério do Trabalho e Emprego, um novo contrato pode ser solicitado com seis meses de duração.

<sup>28</sup> Além disso, cumprem jornada de oito horas, com remuneração das horas extras, adicional de trabalho noturno de 20%, repouso semanal remunerado, 13º salário, abono e férias proporcionais, FGTS, seguro de acidentes de trabalho e os benefícios e serviços da Previdência Social.

<sup>29</sup> Esta indenização se refere à dispensa sem justa causa ou ao término do contrato e corresponde ao pagamento de 1/12 do pagamento recebido.

<sup>30</sup> O seguro desemprego só pode ser usufruído pelo empregado que trabalhou pelo menos os seis meses anteriores com registro em carteira de trabalho.

regiões de monocultura, pois os produtores necessitam da mesma mão de obra no mesmo tempo. O segundo se refere ao fato dos empregadores serem responsabilizados individualmente em uma contratação coletiva. Nos casos de infrações à lei, cada empregador pode ser autuado e levado à Justiça do Trabalho como responsável pelos ilícitos. Ações desse tipo têm ocorrido na Justiça do Trabalho e desestimulado os empregadores.

Em suma, o condomínio de empregadores não prosperou. Segundo os dados do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2004, havia apenas 103 condomínios em todo o país que, reunidos, congregavam cerca de 3.400 empregadores e 65 mil contratos de trabalho.

As *cooperativas de trabalho* costumam ser utilizadas em vários países utilizadas em situações onde há trabalho e não há emprego. As despesas de contratação são reduzidas pelo fato dos cooperados não pertencerem aos quadros dos que contratam os serviços das cooperativas.

No Brasil, essa alternativa de trabalho vem sendo fortemente combatida pelas autoridades governamentais, centrais sindicais, Ministério Público e juízes do trabalho. A Lei 5.764/1971 regula a matéria de maneira clara. Teoricamente, toda e qualquer empresa pode contratar uma cooperativa para realizar trabalhos específicos. Inexiste, a princípio, vínculo empregatício entre os cooperados e a empresa contratante, como dispõe o parágrafo único do art. 442 da CLT. Os cooperados não são empregados. As ordens técnicas e as exigências de qualidade na execução do serviço são passadas ao coordenador do trabalho que representa a cooperativa. As proteções dos cooperados, além das legais, são garantidas pelas próprias cooperativas nos termos de seus estatutos e outros instrumentos de gestão.

O combate às cooperativas decorre de muitos fatores. O mais alegado é que as empresas contratantes usam essa alternativa para burlar a legislação trabalhista, pois, no fundo, os cooperados em nada diferem dos que prestam serviços como empregados. Além disso, há motivos de ordem prática que levam os sindicatos a condenar toda e qualquer forma de contratação que não seja de empregados filiados aos seus quadros: a receita dos sindicatos depende muito do número de empregados.

Em resumo, essa alternativa de flexibilização também virou letra morta, excetuando-se os poucos casos em que as cooperativas de trabalho são toleráveis como, por exemplo, as de taxistas e de médicos. Mesmo nesses casos, entretanto, persistem controvérsias que levam muitos fiscais a autuar as empresas sob o fundamento de que com isso impedirão a alegada precarização do trabalho.

*A terceirização do trabalho* é uma prática crescente em todos os países. As empresas se especializam cada vez mais no seu *core business* e contratam com outras empresas as atividades que podem ser executadas com mais qualidade e menor custo. No Brasil, esse tipo de contratação não tem amparo legal. Existe apenas uma Súmula do Tribunal Superior do Trabalho (Súmula 331) que restringe a contratação de terceiros às *atividades meio* da empresa e imputa à empresa contratante uma responsabilidade subsidiária no que diz respeito ao cumprimento das leis trabalhistas<sup>31</sup>. A responsabilidade pelos encargos previdenciários é solidária, conforme a interpretação do art. 31 da Lei nº 8.212/1991.

Desde o ano de 2004 tramita no Congresso Nacional o projeto de lei 4.330 que busca regular por lei a contratação de serviços de terceiros. O projeto foi formulado com vistas a atender dois objetivos básicos. O primeiro diz respeito à necessidade de melhor proteger os empregados das empresas contratadas (prestadoras de serviços). O segundo busca aumentar a segurança jurídica das empresas contratantes (tomadoras de serviços). Depois de longa tramitação, o projeto de lei foi aprovado pela Câmara dos Deputados que manteve um extenso rol de medidas de proteção aos empregados das contratadas, mas reduziu em grande parte o alcance da pretendida segurança jurídica buscada pelas empresas contratantes. Essa redução decorre do fato de o projeto permitir contratar apenas uma parcela das atividades das empresas contratantes, sem definir, com precisão o que é e qual é essa parcela.<sup>32</sup>

### **3.4 Formas alternativas de remuneração**

Por força de dispositivo constitucional (art. 7º, Inciso XI) e da Lei nº 10.101/2000, empregados e empregadores podem negociar livremente um sistema de metas de produção, produtividade, qualidade, etc. e atrelar uma remuneração pecuniária toda vez

---

<sup>31</sup> Há vários projetos de lei em tramitação sobre esta matéria no Congresso Nacional, mas, até o momento, não houve interesse dos sindicatos ou do Poder Executivo.

<sup>32</sup> Ver José Pastore, "Perigo à vista", O Estado de S. Paulo, 07/04/2015.

que tais metas são atingidas – é a *participação nos lucros ou resultados das empresas*. A adoção desse sistema é voluntária. Sobre as parcelas distribuídas a título de PLR não incide nenhuma despesas de contratação. É um sistema bastante flexível. As parcelas, porém, só podem ser distribuídas a cada seis meses e não menos do que isso.

Nas grandes e médias empresas do país, o sistema é bastante utilizado. Com base nele, empregados e empregadores se empenham para o alcance de objetivos comuns. Os impasses de natureza jurídica são raros.

As centrais sindicais, porém, lutam pela fixação de um percentual de participação nos lucros ou resultados de todas as empresas do país, deixando para as partes negociarem parcelas adicionais. Uma mudança desse tipo, se vier a ser aprovada, compromete a filosofia de integração entre empregados e empregadores. Da mesma forma, a intervenção da Justiça do Trabalho em questões da PLR tem comprometido a natureza eminentemente negocial da medida.

#### **4. A contra mão da flexibilização**

Desde a posse do Presidente Lula (2003), não foi criada nenhuma nova medida de flexibilização. Ao contrário, os agentes do governo, em sintonia das centrais sindicais, têm atacado as formas de flexibilização acima indicadas, sob a alegação de que todas elas, sem distinção, são responsáveis por um empobrecimento da proteção dos trabalhadores.

Em consonância com esse pensamento, governo e centrais sindicais insistem em um enrijecimento e em um encarecimento adicionais para a contratação de empregados. As medidas propostas são todas de natureza legal e não negocial. Dentre elas, citam-se: redução da jornada de trabalho sem redução de salário, a ratificação das Convenções nº 158 e 156 da OIT, o bloqueio do trabalho na forma de pessoa jurídica (PJ), o aumento das alíquotas do seguro de acidentes do trabalho, a PLR compulsória e a contratação obrigatória de profissionais liberais para o exercício de várias atividades nas empresas (engenheiros, médicos, enfermeiros, dentistas e outros).

No Congresso Nacional tramitam mais de mil projetos de lei que visam interferir na contratação de empregados e que geram mais burocracia e despesas adicionais para a

contratação de empregados. Dentre eles, citam-se os seguintes: a medida que amplia para 180 dias a licença para as gestantes (PEC nº 64/2007)<sup>33</sup> e a que reduz a jornada de trabalho de 44 para 40 horas por semana (PEC nº 231/2007).

As centrais sindicais, igualmente, puxam por mais intervenção do Estado nas relações do trabalho ao proporem como é o caso do pretendido controle de novas tecnologias, o combate à terceirização, a ultratividade<sup>34</sup> dos acordos e convenções, fim do trabalho aos domingos, as barreiras à demissão, a ampliação do valor do piso regional e participação na gestão da empresa.

## 5. Conclusão

Este ensaio examinou o quadro da regulação do trabalho e as principais medidas de flexibilização existentes no Brasil que incidem em quatro campos – o da redução de despesas de contratação, o ajuste do tempo de trabalho, a flexibilização da remuneração do trabalho e a formalização dos informais.

Especificamente, tais medidas cobrem as seguintes modalidades de contratação: (a) por prazo determinado; (b) de trabalho temporário; (c) trabalho cooperado; (d) trabalho terceirizado; (e) condomínio (ou consórcio) de empregadores.

No caso do ajuste do tempo de trabalho, as medidas existentes focalizam: (a) o tempo parcial; (b) o banco de horas; (c) a suspensão do contrato de trabalho.

No campo da melhoria da remuneração e redução das despesas de contratação, tem destaque a participação nos lucros ou resultados. Na área da formalização do trabalho os dois principais programas são (a) o Simples e o Supersimples e (b) o Programa do Microempendedor Individual (MEI)<sup>35</sup>.

De um modo geral, as reações negativas das centrais sindicais se baseiam na falsa idéia de que essas medidas são ameaçadoras do emprego e do salário dos *incluídos*. Com isso,

---

<sup>33</sup> Esta licença já é concedida de forma voluntária e permite às empresas abater as suas despesas do imposto de renda devido.

<sup>34</sup> Este conceito refere-se à pretensão de se estabelecer cláusulas contratuais sem prazo de vigência. Tais cláusulas só poderiam ser renegociadas no caso de acordo mútuo entre as partes. Caso contrário, elas continuariam em vigor.

<sup>35</sup> Houve uma tentativa de flexibilização que não chegou a ser aprovada devido à forte reação das centrais sindicais, da opinião pública e de muitos parlamentares. Trata-se do Projeto de Lei nº 5.843/2001 que visava abrir um pouco o espaço para negociação entre os *incluídos*.

os movimentos sindicais assustam a opinião pública e os parlamentares e bloqueiam a aprovação de novas medidas ou esterilizam as medidas existentes. Por exemplo, o expediente que criou o contrato por prazo determinado (Lei nº 9.601/1998) foi inviabilizado por amarras burocráticas introduzidas na própria lei. A medida que garante a suspensão do contrato de trabalho em momentos de crise (art. 476-A da CLT) foi na prática inviabilizada por severas restrições impostas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A lei que instituiu o trabalho em tempo parcial (artigo 58-A da CLT) manteve as mesmas despesas da contratação por tempo integral, reduzindo assim a atratividade da medida.

As reações sindicais têm sido mais contidas nos casos em que o emprego e o salário dos *incluídos* não foram vistos como afetados. Neste caso estão a contratação de trabalho temporário (embora com restrições), o banco de horas e a participação nos lucros ou resultados. Tais medidas vêm sendo utilizadas com uma razoável dose de tolerância por parte dos dirigentes sindicais. O mesmo ocorre com os programas voltados para formalizar os *excluídos* como o Simples e o Microempreendedor individual (MEI). Todas elas formam um conjunto de medidas de flexibilização dos que estão na margem do mercado de trabalho.

Conclui-se, assim, que o Brasil tem um longo caminho para chegar a reformas trabalhistas que melhor se ajustam às novas formas de trabalhar e que atendam à necessidade de competitividade das empresas e de geração de oportunidades de trabalho para os brasileiros.

Parece que tais resistências são comuns também nos países mais avançados. As mudanças tendem a vingar apenas em situações de crises muito fortes como foi o caso recente (2010) do aumento da idade de aposentadoria de 60 para 62 anos aprovado na França e, mesmo assim, em clima de convulsão nacional.

Os que estudam tais dificuldades especulam sobre a possibilidade de, no longo prazo, as medidas de flexibilização na margem influenciarem o *core* do mercado de trabalho. No caso da Alemanha há indícios de que com contratos mais flexíveis na margem (*excluídos*) os empregadores procuram se valer deles nas novas contratações. Isso atua no sentido de moderar os pleitos dos *incluídos* e de intensificar a utilização de “cláusulas de

opção” que permitem às empresas desviar-se do que é negociado nos contratos coletivos setoriais. Nesse sentido, as mudanças na margem acabam induzindo mudanças no *core* do mercado de trabalho.

É claro que o bom nível de qualificação da Alemanha desempenha um papel crucial nesse processo. No Brasil, ao contrário, é difícil intercambiar *incluídos* por *excluídos* devido à enorme diferença de qualificação nesses dois nichos. A transmissão dos efeitos das reformas da margem para o *core*, nesse caso, tende a ser mais demorada. O *core* e a margem continuarão sendo dois mundos distintos no mercado de trabalho do Brasil durante muito tempo.

Isso sugere que as mudanças trabalhistas no Brasil só terão chance de ocorrer quando houver um severo comprometimento da competitividade das empresas e graves desdobramentos para a área do emprego, da renda e da massa salarial. De certa forma é o que ocorreu em 2009-10 em países que perderam o controle da economia como é o caso da Grécia, Espanha, Portugal, Inglaterra e França. Por força de medidas de cima para baixo, as empresas e os sindicatos daqueles países foram levados a renegociar os contratos de trabalho para manter as empresas e preservar os empregos. O mesmo ocorreu com os aposentados e pensionistas. Na Europa, a generosidade do sistema de bem estar (*welfare system*) vem sendo gradualmente reduzida com vistas a equilibrar as finanças da Seguridade Social. Em simples palavras: quando a economia vai bem e o emprego cresce, diminuem as chances de se fazer mudanças nas leis que protegem os que já estão protegidos. O quadro muda na hora da crise.

No Brasil, há várias medidas que podem ser avançadas no sentido de proteger os *excluídos* sem ferir os *incluídos* como é o caso de um Simples Trabalhista<sup>36</sup>, de um contrato de formação para a inserção dos jovens no mercado de trabalho e de estímulos específicos para as empresas investirem mais em treinamento da mão-de-obra.

Como estratégia de viabilidade política convém que tais medidas sejam introduzidas de modo gradual e com vigência para anos subsequentes. É claro que isso requer liderança, pedagogia e o bom uso dos canais de comunicação.

---

<sup>36</sup> Tramita no Congresso Nacional o projeto de lei 450/2015 que visa estimular a formalização de empregados informais nas pequenas e microempresas.