



I Z A

CNI



Crises Econômicas e Flexibilidade no Trabalho

OS CASOS DA ALEMANHA E DO BRASIL

WERNER EICHHORST E PAUL MARX
Instituto de Estudos do Trabalho de Bonn

JOSÉ PASTORE
Universidade de São Paulo

BONN – SÃO PAULO
NOVEMBRO DE 2011



Crises Econômicas e Flexibilidade no Trabalho

OS CASOS DA ALEMANHA E DO BRASIL

WERNER EICHHORST E PAUL MARX
Instituto de Estudos do Trabalho de Bonn

JOSÉ PASTORE
Universidade de São Paulo

BONN – SÃO PAULO
NOVEMBRO DE 2011

Agradecimentos

Para a realização deste estudo, os autores agradecem o apoio do Bradesco, da Confederação Nacional da Indústria, da Mercedes Benz do Brasil, da Fecomercio de São Paulo e do Sindipeças (Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores).

As idéias expressas neste trabalho são de responsabilidade exclusiva dos autores. Este trabalho foi escrito originalmente em inglês. Esta é uma versão livre.



Resumo

A flexibilização das relações do trabalho é um tema altamente controverso. Os que são a favor defendem que tal processo é necessário para se promover os ajustes requeridos por uma economia volátil e cada vez mais diversificada como é a dos dias atuais. Os que são contra consideram a flexibilização como mero subterfúgio para reduzir os direitos e precarizar a vida dos trabalhadores.

Este estudo focaliza o papel desempenhado por regras flexíveis no mercado de trabalho da Alemanha e do Brasil.

Alemanha e Brasil são países bastante diferentes no campo das relações de trabalho, além dos enormes contrastes de educação, renda e bem-estar social. Na Alemanha quase tudo é acertado por negociação coletiva. No Brasil quase tudo depende de lei.

Apesar disso, os dois países têm apresentado um resultado bastante satisfatório nos anos recentes, tanto em termos de geração de empregos como de contenção do desemprego.

O que explica resultados semelhantes em países tão diferentes? Para responder a essa pergunta, uma atenção especial foi dada ao desempenho das duas economias durante a crise de 2008-09. Em ambas, a geração de empregos foi retomada rapidamente e o desemprego ficou em torno de 7% enquanto outras nações do G20 amargaram taxas de desocupação de 9%, 10% e até mais, lembrando-se que a da Espanha ultrapassou a casa dos 20%.

Pela análise realizada ficou evidente que, ao lado de estímulos econômicos (redução de impostos, oferta de crédito, programas de investimento de emergência e outros), o uso de medidas flexíveis no campo trabalhista desempenhou um papel estratégico para manter empregados de boa qualidade nas empresas que realizaram ajustes de jornadas, de salários, de formas alternativas de contratação e outras.

Na Alemanha o uso de banco de horas, flexibilização de jornada e salário, tempo parcial, prazo determinado, trabalho temporário e outras formas de ajuste fazem parte da rotina das negociações entre empregados e empregadores. No Brasil, as resistências ainda são grandes e decorrem, em grande parte, da idéia de precarização e do receio de que as decisões negociadas sejam posteriormente anuladas pela Justiça do Trabalho, o que não ocorre na Alemanha.

Quatro estudos de caso cobrem empresas que usaram com diferente intensidade medidas flexíveis para enfrentar os problemas da crise de 2008-09. As que mais as usaram protegeram melhor os empregos, a exemplo do que ocorreu na Alemanha. Isso mostra que regras flexíveis podem ajudar os trabalhadores.



Sumário

1	INTRODUÇÃO	13
2	O CENÁRIO SOCIOECONÔMICO	15
3	ELEMENTOS DE FLEXIBILIDADE NO MERCADO DE TRABALHO	17
3.1	Tipos de flexibilidade no mercado de trabalho	17
3.2	Flexibilidades no núcleo e na margem	20
4	CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS	21
4.1	Salários e relações do trabalho na Alemanha	21
4.2	Salário e relações do trabalho no Brasil	25
4.3	Proteções do emprego e trabalho flexível	29
4.4	Custos trabalhistas	39
4.5	Seguro desemprego e renda mínima	41
4.6	Políticas ativas de mercado de trabalho	44
4.7	Formação profissional	44
5	DUALISMO NO MERCADO DE TRABALHO	49
5.1	Alemanha: núcleo e periferia	49
5.2	Brasil: formal e informal	53
6	LIDANDO COM A CRISE: O USO DE MECANISMOS FLEXÍVEIS	57
6.1	Alemanha	57
6.2	Brasil	60
6.3	Estudo de casos	62
7	AValiação COMPARATIVA	67
7.1	Relações do trabalho	67
7.2	Proteção social e proteção ao emprego	68
7.3	Dualismos do mercado de trabalho	68
7.4	O papel da flexibilidade interna e externa	69
7.5	Educação e formação profissional	69
8	IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	71
8.1	Alemanha	71
8.2	Brasil	72
	REFERÊNCIAS	73



Listas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores socioeconômicos (2005-10)	15
Tabela 2: Flexibilidade na margem dos quadros de pessoal	20
Tabela 3: Exemplos de pisos na Alemanha (por hora)	24
Tabela 4: Relações do trabalho e negociação coletiva	28
Tabela 5: Indicadores de proteção do emprego, segundo a OCDE, 2008	32
Tabela 6: Brasil: Custos demissionais	33
Tabela 7: Alemanha: custos de contratação na indústria, 2010 (% de salários brutos)	39
Tabela 8: Brasil: custos de contratação na indústria, 2010 (% dos salários brutos)	40
Tabela 9: Tipos de contrato, proteção contra o desemprego, proteção contra demissão e cobertura do seguro-desemprego na Alemanha	42
Tabela 10: Indicadores comparativos na educação	46
Tabela 11: Componentes da reação do mercado de trabalho na Alemanha	57
Tabela 12: Componentes da reação do mercado de trabalho no Brasil	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Número de casos remetidos à Justiça do Trabalho na Alemanha, 1999 - 2008 (total e com relação a demissões e acordos voluntários)	29
Figura 2: Cobertura por proteção contra dispensa na Alemanha em 2008 (sem levar em conta o período probatório)	30
Figura 3: Alemães em idade produtiva com base nas graduações mais altas (ISCED-97), 2008	46
Figura 4: Estrutura de idade da população em idade produtiva na Alemanha, 1995-2009	50
Figura 5: Trabalho atípico e crescimento dos empregos por ocupação, 1995-2009	51



1 Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar as bases institucionais dos sistemas de relações de trabalho da Alemanha e do Brasil e o uso de mecanismos flexíveis de contratação de trabalho e seu impacto no desemprego, no emprego fixo e atípico e na informalidade dos dois países. Uma atenção especial será dada ao papel destes mecanismos durante a crise financeira de 2008/2009.

As estruturas econômicas e as relações do trabalho são muito diferentes nos dois países. A Alemanha tem a quinta maior economia do mundo, com base na exportação de produtos de alta tecnologia (máquinas, equipamentos, veículos, produtos químicos etc.) e possui quadros de trabalhadores com alta qualificação. O Brasil tem a oitava maior economia do mundo, caracterizada pelo seu potencial de exportação de produtos básicos (minerais, soja, algodão, açúcar etc.)¹ e possui um grande número de trabalhadores pouco qualificados. A diferença no padrão de vida entre eles é enorme. Os dados de 2010 indicam que a renda per capita alemã, medida em poder de compra, equivale a R\$ 67.000 (€ 29.200) anuais, enquanto a brasileira é de R\$ 18.000 (€ 7.842). A desigualdade social é muito mais acentuada no Brasil do que na Alemanha.

Porém, em comparação com outros países do G20, o desempenho da Alemanha e do Brasil tem sido bastante razoável nos últimos anos – em particular durante e depois da crise econômica mundial de 2008/2009, quando a taxa de desemprego dos dois países ficou em torno de 7% e 8%. Naquele período, houve um crescimento no número de empregos, enquanto que, em alguns países europeus e até nos Estados Unidos, a criação de empregos diminuiu e a taxa de desemprego ultrapassou 9%. Na Espanha, chegou a 20%.

Embora este trabalho reconheça o papel relativo dos estímulos econômicos dos governos nos tempos de crise, uma atenção especial é dada à análise de mecanismos flexíveis no campo do trabalho. Nos dois países há mecanismos desse tipo. A diferença está na intensidade e forma de uso. Na Alemanha a flexibilidade de remuneração e de jornada desempenha um papel preponderante no ajuste das dificuldades nos tempos de crise. No Brasil, tais mecanismos têm o mesmo papel, mas são usados em menor escala e com mais cautela.

¹ Em escala menor, o Brasil também exporta máquinas, veículos, aviões e outros produtos industriais.



2 0 cenário socioeconômico

TABELA 1: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS (2005-10)

Indicadores	Alemanha	Brasil
Crescimento real do PIB (%) – média 2005-08*	1,4	5,8
PIB per capita (€) 2010**	29.200	7.842
Taxa de emprego (%) 2009 ***	70	68
Taxa de desemprego (%) 2009 ***	7,1	7,2
Crescimento da população 2010 ***	-0,3	0,9
Exportações (% de PIB) 2009 ***	41	11
Empregos na agricultura (%) 2009 ***	1,7	17,0
Empregos na indústria (%) 2009 ***	28,7	22,1
Empregos nos serviços (%) 2009 ***	69,5	60,7

Fonte: *OCDE **FMI ***Banco Mundial.

A demografia em ambos os países está mudando, mas de maneiras diferentes. A Alemanha tem 81 milhões de pessoas, enquanto o Brasil tem 195 milhões. A população brasileira é a quinta maior do mundo, porém o crescimento populacional diminuiu de 1,8% ao ano em 1990 para 1% em 2008. Em 2009, foi de 0,9% (PNAD/IBGE)³. A população brasileira cresceu cerca de 25% nos últimos vinte anos, sendo ainda relativamente de maioria jovem. Na Alemanha, a situação é outra. O País tem a décima quinta maior população do mundo, que é predominantemente idosa. A média de idade é de 44,2 anos. Apenas 30% da população têm menos de 30 anos, enquanto um terço tem 55 anos ou mais. Desde o começo da década de 90, a população tem se mantido constante, mas vai diminuir bastante no futuro, já que o crescimento atual é de -2,2% ao ano.

Mas no Brasil também há importantes mudanças. Apesar de ter uma população de maioria jovem, o País está envelhecendo rapidamente. Em 1992, os idosos (60 anos ou mais) somavam apenas 7,9%. Em 2009, esta proporção pulou para 11,3%. Durante o período, quase dobrou e será de 28% em 2020 e 30% em 2050 (Banco Mundial, 2011).

Quanto à educação, os países são bem diferentes. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano, a média de anos de estudo da população adulta no Brasil é de apenas 7,2, enquanto na Alemanha é de 12,2 – havendo, além disso, uma enorme diferença na qualidade da educação.

Mas o Brasil vem apresentando uma expressiva evolução nesta área. A parcela da população que nunca frequentou a escola caiu de 20% em 1992 para menos de 7,5% em 2009; já o número de trabalhadores com nível superior cresceu de 1,3% para 10,2%. Um aumento significativo também foi observado no número de pessoas com nível médio (11 anos de estudos), de 4,8% para 27%. Os brasileiros estão passando mais tempo nas escolas, o que contribui para a desaceleração do crescimento da população economicamente ativa. No mercado de trabalho tem havido muitas mudanças, dentre elas uma formalização expressiva nos últimos tempos. Por ora, basta destacar o contínuo avanço dos empregos formais. Nesse campo, há também continuidades. Apesar do referido avanço, a taxa de informalidade ainda é alta – cerca de 45% da mão-de-obra (Jacob, 2010)².

² Na América Latina, alguns países têm taxa de informalidade muito mais alta do que a brasileira, como no Paraguai (84%), Guatemala (77%) e Peru (70%). Em outros países, o problema afeta uma parcela menor da população, como no Chile (35%). Com 45%, o Brasil está na média.



3 Elementos de flexibilidade no mercado de trabalho

A flexibilização das relações do trabalho é um dos assuntos mais controversos. Com frequência, diz-se que a integração de economias nacionais no mercado mundial as torna mais vulneráveis a mudanças estruturais, o que as leva a aprimorar sua capacidade de adaptação. A abertura das economias exige mais flexibilidade da força de trabalho em termos ocupacionais e salariais. As empresas, ao se deparar com uma demanda volátil, sofrem pressão para fazer ajustes de emprego e de remuneração. Outros entendem os referidos ajustes como movimentos que, no fundo, tentam passar para os empregados o custo da adaptação. Os trabalhadores seriam, assim, os eternos perdedores e, por isso, condenam todo e qualquer tipo de flexibilidade no campo trabalhista.

É inegável, porém, que a globalização aumentou a pressão para a criação de políticas econômicas menos rígidas, o que de fato ocorre nas várias correções que são realizadas diariamente no mercado de trabalho.

É inegável também que as comparações internacionais trazem respostas controversas. O assunto é dos mais polêmicos. Mas há tipos e tipos de flexibilização, o que será tratado na seção que segue. Diferentes tipos de flexibilidade podem dar resultados equivalentes. Antecipando as conclusões, porém, há que se destacar que os países que vêm apresentando maior sucesso econômico valorizam e utilizam sistemas de adaptação no mercado de trabalho.

3.1 Tipos de flexibilidade no mercado de trabalho

A tipologia sobre flexibilidade é vasta. O trabalho clássico é o de Atkinson (1984), que aponta dois tipos básicos. A flexibilidade interna refere-se às estratégias utilizadas dentro da empresa para realizar as adaptações como, por exemplo, o ajuste entre remuneração e jornada de trabalho. A flexibilidade externa é aplicada fora da empresa, no mercado de trabalho, como é o caso de contratação de trabalho temporário ou por prazo determinado.

Os tipos básicos podem ser desdobrados em cinco subtipos de flexibilidade, a saber:

- 1. Flexibilidade numérica externa** – refere-se à possibilidade de adaptar o número de empregados às exigências econômicas por meio de demissões e contratações (permanentes ou temporárias). Isso depende, é claro, do rigor da legislação no campo da proteção ao trabalho ou da sua abertura para contratos de prazo determinado ou em tempo parcial, assim

como depende da disponibilidade quantitativa da mão de obra. Influencia nesse quadro também a estrutura de encargos sociais. Despesas de contratação elevadas podem levar a armadilhas que geram incentivos à inatividade, desemprego ou rebaixamento dos salários.

2. **Flexibilidade numérica interna** – é a que decorre de ajustes na jornada de trabalho com acréscimo de horas extras ou uso do banco de horas. Isso não implica em aumentar ou reduzir o quadro de pessoal, mas sim em uma diferente utilização da mão-de-obra.
3. **Flexibilidade funcional externa** – é a que requer trabalhadores especializados para adaptar mudanças estruturais por meio de mobilidade entre cargos e ocupações. Isto depende do nível de educação geral (para garantir aprendizagem contínua) e de políticas ativas no mercado de trabalho, particularmente de treinamento e de colocação profissional.
4. **Flexibilidade funcional interna** – é a habilidade de reagir à mudança de demanda com uma organização flexível na linha de produção. Para isso, são necessários empregados formados e habilitados a desempenhar novas e diversas tarefas. O investimento em profissionais específicos com qualificação continuada (interna) contribui para este tipo de flexibilidade.
5. **Flexibilidade salarial** – ocorre quando o salário é ajustado ou reajustado em função das condições macroeconômicas e conjunturais. Tal ajuste é dificultado quando os salários são legalmente estabelecidos ou determinados por contratos coletivos inflexíveis.

Esta tipologia proporciona uma estrutura analítica que permite a identificação de modelos diferentes de flexibilidade no mercado de trabalho. Esses tipos de flexibilidade podem apoiar ou substituir uns aos outros e pode haver um “mix” de todos esses tipos.

O fenômeno europeu de desemprego em larga escala, que persistiu durante muitos anos do pós-guerra, mudou o foco da análise comparativa do mercado de trabalho. A flexibilidade e a rigidez institucional passaram a ser cada vez mais consideradas como fatores explicativos do nível de emprego (Blanchard, 2006). A partir da década de 90, as instituições do trabalho passaram a ocupar o centro das explicações da dinâmica do mercado de trabalho.

Um grande número de estudos teóricos sugere uma relação causal entre as instituições e o desempenho do mercado (Nickell, 1997, Nickell et al., 2005, Bassanini e Duval, 2006). Sabe-se que instituições rígidas levam a um desvio persistente do equilíbrio do mercado de trabalho, distorcendo preços e faixas salariais. Neste campo, quatro classes de ações são apontadas como criadoras ou agravantes do desemprego: acordos salariais rígidos, benefícios elevados aos desempregados, impostos e proteção exagerados na contratação de empregados. Políticas ativas do mercado de trabalho formam o quinto grupo de ações com influência significativa, mas não como adversas e sim como apoiadoras na geração de empregos.

Para entender plenamente os padrões de flexibilidade no mercado de trabalho, a análise deve ser estendida a outros fatores institucionais. O mais importante de todos é a educação (incluindo educação infantil, ensino vocacional e aprendizagem ao longo da vida). Outro ponto diz respeito à possibilidade real de uso da flexibilidade interna. Em muitos países, modelos de jornadas de trabalho flexíveis compensam as práticas rígidas de contratação e demissão. Finalmente, os aspectos organizacionais também contribuem para a flexibilidade. Trabalhadores versáteis respondem às mudanças das condições externas com base na flexibilidade interna, sem que seja necessário usar a flexibilidade externa.

De forma geral, podem-se considerar oito tipos de mecanismos institucionais internos e externos no mercado de trabalho:

- 1. Ajuste salarial.** O tipo clássico diz respeito aos acordos que têm influência direta na flexibilidade salarial (sem rigidez nominal ou real) e nas variações salariais. Nisso influenciam o nível de sindicalização, o status e o respeito aos contratos coletivos, a existência de salários mínimos e o grau de centralização e/ou coordenação das negociações coletivas. O ajuste salarial tende a ser mais eficiente em: a) estruturas de negociação descentralizadas, ou em b) formas centralizadas ou coordenadas com ajustes moderados³.
- 2. Proteção do emprego.** A existência de sistemas de proteção do emprego e de restrições à contratação de empregos temporários pode influenciar os processos de adaptação na medida em que aumenta os custos de contratação e demissão. Enquanto tais sistemas estabilizam os empregos e criam incentivos para treinamento contínuo, eles dificultam os ajustes às mudanças, pelo fato de reduzirem a mobilidade da mão-de-obra no mercado de trabalho. A proteção dos empregos por prazo indeterminado e em tempo integral tende a elevar a pressão salarial dentro do mercado de trabalho, assim como reduz as oportunidades de emprego para os novos trabalhadores, agravando, deste modo, a segmentação no mercado de trabalho.
- 3. Proteção aos desempregados.** O seguro-desemprego é um tipo de política passiva no mercado de trabalho, que, em muitos casos, é somada à assistência social, à aposentadoria precoce ou ao apoio à invalidez. Por sua vez, os benefícios do seguro-desemprego podem funcionar como os recursos necessários para a qualificação e requalificação dos desempregados. Há que se considerar, porém, que tais benefícios podem desestimular a procura por emprego.
- 4. Encargos sociais.** As contribuições não salariais podem reduzir a demanda de empregados. O efeito final depende das despesas que são pagas pelos empregados e pelos empregadores. Efeitos negativos são mais prováveis nos casos de empregos de baixa remuneração e quando os custos não salariais não são pagos pelos trabalhadores, mas sim pelos empregadores.
- 5. Políticas ativas no mercado de trabalho.** Estas políticas podem estimular o emprego por meio de apoios à recolocação e ao aumento de produtividade, induzidos por programas de treinamentos ou compensação dos benefícios por meio de subsídios. Ao aumentar o capital humano dos desempregados e estimular a procura por emprego, a competição no mercado de trabalho se eleva.
- 6. Educação e treinamento.** Afetam tanto a demanda quanto a oferta de trabalho, pois trabalhadores especializados são mais atraentes aos empregadores. O investimento na capacitação profissional aumenta o custo de oportunidades de inatividade e estimula a procura de emprego. Ademais, a educação produz benefícios de longo prazo, uma vez que facilita a adaptação e a empregabilidade. Este efeito acentua-se com a educação continuada.
- 7. Acordos da jornada de trabalho.** São o equivalente funcional à flexibilidade numérica externa. Os modelos de jornadas atípicas, como hora extra, meio período, horário flexível e banco de horas, permitem o ajuste de picos e quedas de trabalho sem contratações e demissões.

3 A dispersão salarial é mais acentuada em regimes descentralizados que têm fraca cobertura e baixos pisos.

- 8. Investimento em capital humano em empresas específicas.** Refere-se à criação e manutenção de habilidades polivalentes de trabalhadores formais e informais, para que sejam capazes de reagir às mudanças que o mercado exige. A rotação em diferentes departamentos, tarefas ou ramo de atividade sem necessidade de treinamento extensivo pode complementar a flexibilidade do banco de horas como meio de adaptação interna.

3.2 Flexibilidades no núcleo e na margem

Os diferentes tipos de flexibilidade no mercado de trabalho são usados em vários graus por empregadores e trabalhadores de acordo com o setor, o tamanho da empresa, a especialização necessária e o poder de negociação. De maneira geral, pode-se observar uma divisão no uso das flexibilidades interna e externa entre grupos de trabalhadores que estão no centro do quadro de pessoal das empresas (núcleo) e os que estão na margem dessas empresas (periferia). Esses grupos tendem a trabalhar sob diferentes tipos de contratos.

Os contratos por prazo indeterminado geralmente envolvem empregados mais especializados e mais estratégicos. Esses profissionais têm mais proteção no trabalho e desfrutam de benefícios de contratos coletivos mais completos. Nesse nicho, pratica-se mais a flexibilidade interna do que a externa.

Os grupos de empregados que trabalham na margem ou na periferia das empresas dispõem de condições menos seguras e, com mais frequência, são atingidos pela flexibilidade externa. O objetivo básico do uso deste tipo de flexibilidade é o de conter custos fixos. É o que ocorre quando se contrata trabalho temporário ou por prazo determinado ou em tempo parcial. Os salários e os benefícios são mais baixos e a proteção é menor.

TABELA 2: FLEXIBILIDADE NA MARGEM DOS QUADROS DE PESSOAL

Caminhos para redução de custos trabalhistas	Tipos de custos afetados	Tipos de empregos	Aspecto afetado
Redução dos contratos por prazo indeterminado	Custos da rotatividade	Contratos de trabalho temporário, prazo determinado	Proteção do emprego
Redução dos empregos em período integral	Custos não salariais	Tempo parcial, em especial, na margem	Cobertura da previdência social
Redução de vínculos empregatícios	Custos salariais, não salariais e de rotatividade	Trabalho autônomo (sem empregados)	Proteção, salários e previdência social
Dispersão salarial	Custos salariais	Todos	Salários
Redução do custo do trabalho por ação governamental	Custos salariais e não salariais	Todos e programas especiais de contratação	Mobilidade limitada
Empregos informais	Custos salariais e não salariais	Todos	Informalidade, exclusão da proteção social

Fonte: Compilação dos autores.



4 Características institucionais

4.1 Salários e relações do trabalho na Alemanha

O entendimento do atual sistema de relações do trabalho alemão só pode ser alcançado mediante uma análise de suas raízes históricas e das mudanças ocorridas nas últimas duas ou três décadas.

Após a II Guerra Mundial, a Alemanha criou um sistema de dupla representação dos interesses dos trabalhadores. Eles passaram a ter voz no topo da administração das empresas – co-gestão – e na base das linhas de produção – os conselhos de empregados (*workers councils*).

A co-gestão foi estabelecida por lei em 1951 nos setores de carvão, aço e mineração. Em 1952, tornou-se obrigatória nos estabelecimentos com mais de 500 empregados e em 1976, para empresas com mais de 2 mil empregados. No primeiro caso, afetou cerca de 1.500 empresas e no segundo, 700 empresas.

A co-gestão tem importância relativamente superficial no gerenciamento geral das empresas. Uma atuação mais forte se dá nas linhas de produção. Ali, os conselhos de empregados opinam sobre vários assuntos trabalhistas (ver detalhes a seguir). A obrigatoriedade dos conselhos foi estabelecida pela mesma lei de 1952. Mas a sua formação é voluntária e depende da iniciativa dos trabalhadores. Nos dias de hoje, os conselhos existem em cerca de 10% das empresas, especialmente nas médias e grandes.

Apesar da reunificação do país em 1990, persistem diferenças no campo trabalhista. No lado ocidental, 45% dos empregados do setor privado são representados pelos conselhos de empregados. No (então) lado oriental são 38%.

Embora com informações e direitos limitados, os conselhos de empregados atuam bastante no campo dos recursos humanos, opinando sobre os processos de reorganização interna, contratação e demissão de empregados, uso de formas atípicas de emprego, terceirização e acordos especiais de jornada de trabalho.

A própria legislação, porém, exige uma cooperação construtiva entre os conselhos, os empregados e a administração das empresas. Os conselhos têm agido de forma pragmática e buscando sempre a estabilização dos empregos, suavizando os efeitos das reestruturações por que passam as empresas atuais.

Os conselhos de empregados estão proibidos de iniciar greves ou boicotes e nem podem negociar as cláusulas que são acertadas nos contratos coletivos. A Lei da Negociação Coletiva de 1949 estabeleceu que a negociação desses contratos deve ser feita pelos sindicatos laborais e associações empresariais em nível nacional e setorial, e, em casos excepcionais, em nível regional.

O que é negociado não sofre nenhuma interferência do governo ou da Justiça do Trabalho.

Os contratos coletivos regulam apenas as condições de trabalho dos empregados e empregadores cobertos pela negociação coletiva. Nos casos de impasse, não se usa a arbitragem, mas a maioria dos contratos coletivos estabelece mecanismos de resolução de disputas, se necessário, com a ajuda de um mediador.

As greves são legais apenas quando os mecanismos de resolução de disputas falham e quando a maior parte dos membros do sindicato vota a favor das greves. Os empregadores podem responder às greves fazendo o *lock-out*. Em comparação com outros países da Europa, as greves têm sido raras.

A Alemanha possui um sistema abrangente e eficiente de sindicatos em níveis setoriais e regionais, assim como associações nacionais de empresários bem organizadas. Em contraste com vários outros países europeus, a maior parte dos sindicatos alemães são politicamente unificados e aderem a uma entidade sindical dominante. O sindicato mais poderoso engloba o setor metalúrgico, a produção de veículos, a indústria química e o setor público. Estes setores estabelecem rodadas regulares (em geral anuais) de negociação. Mas o diálogo social tripartite em nível nacional é raro. Os assuntos são normalmente resolvidos bilateralmente.

O sistema de relações do trabalho acima descrito tem sido visto como pilar de sustentação do sucesso econômico alemão no pós-guerra. Foi ele que conseguiu garantir uma distribuição razoável dos ganhos com poucos conflitos sociais.

A situação ficou mais litigiosa durante as crises do petróleo nas décadas de 70 e 80. Os conflitos aumentaram e geraram muitas críticas ao sistema de co-gestão e de negociação coletiva. Até hoje, alguns observadores consideram esses sistemas muito rígidos para se fazerem os ajustes demandados por uma competição global mais intensa. Apesar disso, o sistema de relações do trabalho da Alemanha prossegue, embora com muitas mudanças. Nas últimas três décadas, a cobertura de contratos coletivos diminuiu de forma significativa, em especial após a reunificação do país. Por exemplo, em 1996, os contratos coletivos setoriais cobriam 69% dos trabalhadores na Alemanha Ocidental e 56% na Alemanha Oriental. Hoje, essas proporções caíram para 56% e 38%, respectivamente. As condições de trabalho de cerca de 9% dos trabalhadores do lado ocidental e 13% do lado oriental são regidas por contratos em nível empresarial. Apenas 19% dos empregados no lado ocidental e 24% no oriental trabalham em empresas que têm cobertura de contratos coletivos. Cerca de 36% dos empregados da Alemanha Ocidental e 49% da Alemanha Oriental trabalham sem o apoio de tais contratos.

Mas as negociações continuam a ser a opção mais segura em empresas industriais de grande porte, em especial nos setores metalúrgico e químico, assim como nas áreas de energia, construção, seguros, os bancos e o funcionalismo.

As negociações descentralizadas vêm aumentando e decorrem do declínio da sindicalização, de 30% em meados da década de 90 para 19% em 2008. A diminuição do número de filiados desencadeou uma série de fusões, resultando em sindicatos conglomerados que abrangem

mais de um setor, enquanto sindicatos independentes (profissões liberais), que representam grupos poderosos de trabalhadores, cresceram e se estabilizaram. Nas últimas duas décadas, os empregadores continuaram a se filiar às associações patronais.

Como consequência, a Alemanha de hoje apresenta um quadro mais flexível no campo trabalhista, com uma menor representação efetiva dos trabalhadores. Empresas menores, recém-fundadas e muitas do setor de prestação de serviços não fazem parte do sistema alemão de relações do trabalho, ou seja, não são cobertas por negociação coletiva, conselhos de empregados ou co-gestão.

O modelo clássico de negociação coletiva e co-gestão, porém, continua presente nas indústrias de médio e grande porte. Para esse segmento – que, aliás, é de grande importância para a economia do país – a participação dos conselhos no nível de produção, combinada com a negociação coletiva e com a co-gestão, pode ser considerada como o esteio da harmonia social e do entendimento construtivo entre empregados e seus superiores nessas empresas.

Desde meados da década de 90, as negociações no nível de empresa expandiram-se muito. Isso levou os conselhos de empregados e os empregadores a acertarem muitas concessões, modulando os contratos coletivos setoriais. A meta sempre foi a de manter os empregos. Para tanto, os conselhos exploram e até esticam as “cláusulas abertas” que constam dos contratos coletivos. Tais cláusulas permitem desvios do que foi negociado setorialmente tanto no campo da remuneração quanto no da jornada de trabalho, principalmente em situações complicadas. Nesse sentido, os contratos coletivos tornaram-se mais flexíveis para permitir um maior grau de liberdade no nível empresarial. Isso tem ajudado muito. No nível corporativo, esse desenvolvimento tem contribuído para a criação de novos modelos de jornada de trabalho, incluindo bancos de horas e maior flexibilidade de remuneração em troca da manutenção do emprego, junto com aumentos salariais modestos. Por sua vez, os contratos coletivos têm induzido o crescimento dos empregos e a elevação moderada da renda. A maior participação de empregados especializados tem contribuído para a emergência de contratos por prazo determinado ou trabalho temporário, em particular para os trabalhadores da margem do mercado de trabalho.

Este duplo padrão de ajustes ficou transparente na crise econômica que afetou drasticamente as exportações em 2008-09. Os mecanismos flexíveis ajudaram os trabalhadores do núcleo a ficar seguros pelo uso de mecanismos de ajuste interno, como ajuste de salário e jornada de trabalho. Estima-se que o uso da flexibilidade salvou cerca de 350 mil empregos regulares. Para evitar maiores estragos, as empresas deixaram de renovar contratos por prazo determinado ou de contratar trabalhadores temporários. Em alguns casos, dispensaram tais trabalhadores. Estima-se que isso tenha atingido cerca de 300 mil deles que, no entanto, foram recontratados na primeira fase da recuperação da economia.

Mas nem tudo são rosas no sistema alemão. O declínio das negociações coletivas centralizadas tem levado o sistema a uma maior diversidade em termos de salário e demais condições de trabalho. Os conselhos de empregados têm ajudado a estabilizar apenas os empregos do núcleo da força de trabalho. Isso tudo vem gerando uma sobrecarga para os trabalhadores da margem. O dualismo se acentua, o que tem gerado novas formas de tensão tanto nas empresas como no mercado de trabalho.

E mais. Nos últimos anos, têm crescido as negociações individuais de salários e condições de trabalho, algumas para baixo, outras para cima quando comparadas com os contratos coletivos. Os profissionais especializados, por exemplo, têm negociado acima. Para eles, os

contratos coletivos setoriais são cada vez menos relevantes. Multiplicam-se os “sindicatos independentes” (médicos de hospitais, pilotos, maquinistas e outros), devido ao enfraquecimento dos sindicatos “conglomerados” que representam os grandes setores. Os independentes estão tendo êxito na organização de eleições pequenas, porém poderosas.

Outra mudança importante diz respeito ao aumento dos empregos de baixa remuneração (“mini jobs”), principalmente no setor de serviços, onde o alcance da negociação coletiva é baixo. Como consequência, aumenta o clamor em favor de um salário mínimo legal. Até agora, não se chegou a nenhum acordo político, pois os salários mínimos são fixados por negociação setorial – são pisos salariais. Em meados da década de 90, foi estabelecido um piso salarial para o setor da construção. Ao longo do tempo surgiram outros pisos. Hoje há pisos para as atividades de segurança, limpeza, lavanderia, educação e cuidados com a terceira idade.

O caso do trabalho temporário é peculiar. Teoricamente os que trabalham em regime temporário deveriam ganhar igual aos empregados da empresa a que prestam seus serviços. Na prática, porém, os salários são menores.

Uma das maiores preocupações dos dias atuais é o crescente hiato salarial que está se estabelecendo entre os trabalhadores temporários e os do quadro fixo. O sistema alemão está sendo desafiado a reconciliar a flexibilidade necessária para a criação de empregos e a competitividade com a necessidade de manter a distribuição justa de riscos econômicos e benefícios que sempre ocorreu no país.

TABELA 3: EXEMPLOS DE PISOS NA ALEMANHA (POR HORA)

Setores	Lado ocidental		Lado oriental	
	€	R\$	€	R\$
Indústria da construção	Piso I: 11,00	25,30	9,75	22,43
	Piso II: 13,00	29,90		
Comércio de telhas	10,80	24,79	10,80	24,79
Comércio elétrico	9,70	22,31	8,40	19,32
Limpeza industrial	Grupo salarial 1: 8,55	19,77	Grupo salarial 1: 7,00	16,1
	Grupo salarial 6: 13,33	30,66	Grupo salarial 6: 8,88	20,42
Serviços de pintura	Trabalhadores não especializados: 9,75	22,43	9,75	22,43
	Trabalhadores especializados: 11,75	27,03		
Serviços para a terceira idade	8,50	19,55	7,50	17,25
Serviços de segurança	7,95	18,29	6,53	15,02
Serviços de lavanderia	7,80	17,94	6,75	15,53
Empregos temporários	7,79	17,92	6,89	15,85

Fonte: Bundesarbeitsministerium, setembro de 2011.

4.2 Salário e relações do trabalho no Brasil

O processo de relações do trabalho do Brasil apresenta muitas diferenças em relação ao da Alemanha. As organizações representativas das partes são únicas: empregados e empregadores organizam-se sob o título de “sindicato laboral” e “sindicato patronal”, respectivamente, e isso é feito de acordo com uma lista de categorias ocupacionais e econômicas definidas por lei (Pastore, 2003; Nascimento, 2005).

Sindicatos dos dois tipos são organizados de maneira geográfica e hierárquica: sindicatos em nível estadual ou municipal, federações em nível estadual e confederações em nível nacional⁴. Juntos, formam o sistema confederativo definido na Constituição Federal (art. 8º). Todos os sindicatos devem ser registrados no Ministério do Trabalho e Emprego, o que os torna de certa maneira dependentes do governo⁵.

A sustentação econômica dos sindicatos é ainda mais peculiar. Os trabalhadores registrados (setor formal) e empregadores são obrigados a contribuir para os seus respectivos sindicatos, independente de preferências pessoais ou filiação⁶. Apesar de 100% dos empregados serem obrigados a contribuir, na realidade, pouco mais de 20% são membros das respectivas entidades por vontade própria, exceto no setor público, cuja proporção chega perto dos 50%⁷. Os sindicatos laborais dos setores mais estratégicos (metalúrgico, bancário, químico etc.) têm maior densidade – cerca de 70%.

Com relação aos empregadores, a filiação voluntária é de menos de 10% na maioria dos setores. Apesar disso, 100% dos empregadores são obrigados a contribuir para os seus sindicatos.

No Brasil, os sindicatos são considerados negócios vantajosos, e sua liderança é disputada calorosamente⁸. Não é para menos. A receita é assegurada por lei, garantindo a solvência perpétua. Os sindicatos são as únicas organizações que nunca entram em concordata, e nem abrem falência. Em consequência, os dirigentes sindicais não têm incentivos para melhorar o desempenho dos seus sindicatos.

Desde o final da década de 80, os sindicatos laborais organizaram-se de forma abrangente e em estruturas com vários setores – as “centrais sindicais”. Em 2008, a Lei 11.648 definiu as centrais sindicais como organizações que podem agir em negociações nacionais entre governo, empregadores e empregados⁹. Essa lei garantiu a elas uma receita equivalente a 10% da contribuição sindical¹⁰.

No mesmo ano, o Ministério do Trabalho e Emprego aprovou a Portaria 186, segundo a qual as federações e confederações podem ser organizadas com base na filiação das empresas aos sindicatos, e não ao setor econômico a que pertencem, como reza a lei.

4 Em algumas categorias, existem sindicatos e federações em nível nacional.

5 O Brasil não aderiu à Convenção 87 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), que garante liberdade total aos sindicatos. Há incompatibilidade com a Constituição Federal.

6 Os empregados pagam um dia de salário por ano, e os empregadores pagam um percentual do capital social da empresa.

7 Estimativas dos autores.

8 Dirigentes sindicais eleitos não podem ser demitidos do momento em que a candidatura é aprovada até dois anos do final do seu mandato. Em muitos casos, os dirigentes sindicais são eleitos inúmeras vezes.

9 Porém, a lei não garante a estas entidades o status de sindicatos. Elas não podem assinar acordos ou mover ações judiciais contra empresas.

10 O Supremo Tribunal Federal decidirá se as centrais sindicais são, na verdade, entidades sindicais à luz do que está definido na Constituição Federal.

No campo laboral, esta mudança induziu uma forte migração de sindicatos de um setor para outro. Induziu também a formação de novos sindicatos que constituem a base para a arrecadação das centrais sindicais. Isso porque o volume dos seus recursos depende do número de sindicatos e federações a elas filiados¹¹.

No Brasil, a Constituição Federal dá aos sindicatos laborais a responsabilidade pela negociação coletiva dos empregados. Mas, na prática, o espaço para negociações é muito limitado. A lei praticamente “tabela” a maior parte dos direitos. Apenas dois direitos podem ser negociados para cima e para baixo: salários e participação nos lucros ou resultados.

O sistema de negociação coletiva deságua em dois tipos de instrumentos: *acordo coletivo* e *convenção coletiva*. O acordo coletivo é estabelecido entre o sindicato que representa os empregados e os administradores de determinada empresa. A convenção coletiva é estabelecida entre um ou mais sindicatos laborais ou patronais¹². As centrais sindicais, com a ajuda do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), assistem os sindicatos nas negociações coletivas. Os acordos e convenções devem ser registrados com o Ministério do Trabalho e Emprego, que classifica as cláusulas principais do avençado entre as partes.

No segmento formal do mercado de trabalho, a maioria dos trabalhadores está protegida por acordos e convenções coletivas. No segmento informal, não há negociações organizadas. Apesar disso, a remuneração costuma seguir a lei do salário mínimo. Parte dos trabalhadores informais recebe o 13º salário, assim como férias remuneradas. Entretanto, poucos são os que contam com as proteções da previdência social.

A lei brasileira não abriga a co-gestão ou os conselhos de empregados como na Alemanha. Pela Constituição Federal, os trabalhadores podem eleger um representante nas empresas que têm mais de 200 funcionários. São poucas as representações que atuam dessa forma. Os conselhos de empregados existem em algumas empresas da indústria automobilística e, mesmo assim, de forma limitada.

Em todas as empresas com mais de 20 empregados, os trabalhadores podem se fazer representar na CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes). Seus membros gozam de estabilidade durante o mandato e durante os dois anos subsequentes.

Em contraste com a harmonia e o bom nível de entendimento observados na Alemanha, no Brasil prevalece a falta de confiança. A cultura da desconfiança que se instalou na década de 30 enraizou-se com o tempo e persiste até hoje ao lado de leis rígidas e com forte intervenção do Estado, em especial da Justiça do Trabalho (Robortella, 2011).

11 A constitucionalidade deste procedimento também será examinada pelo Supremo Tribunal Federal.

12 Os dois tipos de institutos normalmente são usados conjuntamente. Salário e condições de trabalho são negociados em nível setorial, e cláusulas mais específicas (benefícios, jornadas, participação nos lucros etc.) são negociados em acordos diretos com as empresas. As convenções coletivas podem cobrir divisões intra-estaduais ou o estado inteiro. Em alguns setores, como nos bancos, as negociações são em nível nacional.

FLEXIBILIDADE PARA AJUSTE DE SALÁRIO E JORNADA

No Brasil, o salário mínimo e os pisos estaduais são estabelecidos por lei. O valor do salário mínimo é definido anualmente pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional. Em 2011, o salário mínimo vale R\$ 545 por mês (€ 236). O piso estadual é específico para os empregados cujo salário não é determinado por acordos ou convenções coletivas. O valor é proposto pelos governadores e aprovado pelas Assembléias Legislativas de cada estado. Os demais salários são ajustados por meio de negociações coletivas.

Nos tempos de crise, a flexibilidade salarial é assegurada pela Lei 4.923/1965 que permite reduzir até 25% do salário por no máximo cinco meses em situação de grave dificuldade econômica.

Além do salário mínimo, do piso estadual e dos pisos salariais negociáveis, a lei brasileira assegura que os empregados recebam o salário de um mês como bônus de Natal (13º salário) e obriga os empregadores a pagar aos empregados o equivalente a um terço do salário mensal nas férias anuais de trinta dias.

Os empregados registrados formalmente têm compensação adicional por horas trabalhadas que excedam oito horas por dia ou 44 horas por semana. As horas extras são pagas na base do valor da remuneração da hora normal mais 50% deste valor, havendo ainda um adicional de 20% para trabalho noturno¹³. Com base em negociações coletivas, essas porcentagens podem ser mais altas.

Por força de leis específicas, a jornada diária de trabalhadores de algumas profissões e tipos de atividades é menor do que a mencionada. É o caso, por exemplo, de operadores de elevador, telefonistas, mineiros, bancários e funcionários de cinema, que trabalham seis horas por dia, ou advogados e médicos, que trabalham quatro horas por dia.

O uso de mecanismos flexíveis no Brasil é sujeito a bastante controvérsia. Tradicionalmente, as relações do trabalho tinham, e ainda têm, uma forma rígida, criada pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho –, aprovada em 1943, durante a ditadura do Presidente Getúlio Vargas (Pastore e Skidmore, 1985). A CLT estabelece a miríade de proteções sociais e regulariza a organização de empregados e empregadores, negociação coletiva e resolução de conflitos.

Ao contrário da Alemanha, o sistema brasileiro limita severamente o alcance da negociação coletiva na fixação dos direitos. A maioria é fixada por lei e não por negociação. A Constituição Federal de 1988 expandiu e incorporou inúmeros direitos trabalhistas que faziam parte da CLT. Além disso, a Justiça do Trabalho tem em operação uma avantajada jurisprudência. O peso do Estado nas relações do trabalho do Brasil continua grande (Pastore, 2011).

Conflitos individuais e coletivos são resolvidos exclusivamente pela Justiça do Trabalho em níveis locais, regionais e nacional. Cerca de 50% dos processos são acertados nas Varas do Trabalho (localmente) em menos de 12 meses. Os demais seguem para outras instâncias e podem levar até oito anos para serem resolvidos¹⁴. Os Tribunais do Trabalho julgam mais de dois milhões de casos por ano (França, 2011). É uma verdadeira indústria de queixas e conflitos

13 Quase 20% das pessoas trabalham mais de 44 horas por semana; 27% trabalham exatamente 44 horas, e os demais trabalham menos de 44 horas. Na verdade, 40% trabalham 40 horas por semana devido a acordos negociados.

14 Na Justiça, há pleitos de trabalhadores formais e informais, em geral ligados ao processo de desligamento.

que, ironicamente, parece agradar a empregados e empregadores, pois permite que eles se esquivem dos conflitos e de suas responsabilidades na solução dos mesmos (Zylberstajn, 2005).

Após o Plano Real (1994), que reduziu a inflação drasticamente, o número de greves no Brasil diminuiu para cerca de 300 por ano, em contraste com as mais de 2 mil durante o período de hiperinflação (1980-94). A liberação do mercado e a privatização de empresas públicas também contribuíram para a redução das greves, exceto no setor público, cujo número continuou subindo.

Uma característica inquietante do sistema brasileiro é a possibilidade de a Justiça do Trabalho anular acordos e convenções acertados entre as partes. Esta é uma das principais fontes de insegurança jurídica para empregados e empregadores, pois nunca se sabe se o magistrado estará ou não a favor dos acordos e convenções.

Os trabalhadores podem acionar a Justiça do Trabalho sem custo. Isto cria um incentivo adicional para os litígios e um desincentivo para o acordo, alimentando o mencionado clima de desconfiança que prevalece entre as partes. Por sua vez, a intervenção da Justiça do Trabalho nos casos de greve reduz a pressão que os movimentos dos trabalhadores podem exercer junto às empresas.

O Ministério do Trabalho e Emprego oferece um serviço de mediação, mas de eficácia limitada. Grande parte dos casos submetidos aos mediadores prossegue para os Tribunais de Justiça por falta de acordo. Existe, também, o instituto da arbitragem (Lei 9.307/1996), mas sua aplicação na área trabalhista costuma ser vetada pela Justiça do Trabalho e pelo Ministério Público do Trabalho, que consideram os direitos trabalhistas como indisponíveis e inegociáveis. O avanço desse tipo de arbitragem no Brasil tem sido lento e incerto.

TABELA 4: RELAÇÕES DO TRABALHO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Coberturas	Alemanha	Brasil
Abordagem geral	Autonomia para negociação coletiva + legislação e regras de co-gestão	Legislação rígida + negociação coletiva sujeita a intervenções da Justiça do Trabalho
Abordagem de negociação	Negociação padrão, em geral no nível setorial, aumentando a autonomia recente no nível das empresas	Níveis setoriais/regionais. Algumas negociações empresariais, desde que não contrariem convenções setoriais/regionais
Densidade sindical	18,6%*	Total: 21,0%** Setor formal: 30,5%**
Abrangência de negociação	61%***	Acordos e convenções setoriais/regionais abrangem quase 100% do setor formal O setor informal segue algumas cláusulas negociadas do setor formal (Neri/Fontes, 2010)

Fontes: Compilação do autor. *OCDE; **PNAD microdados; ***EIRO.

4.3 Proteções do emprego e trabalho flexível

PROTEÇÃO DO EMPREGO NA ALEMANHA

O sistema alemão de proteção de emprego foi criado em lei do começo da década de 50 e não mudou muito. As demissões são válidas apenas com a apresentação de um motivo justificável por parte do empregador (como razões econômicas urgentes).

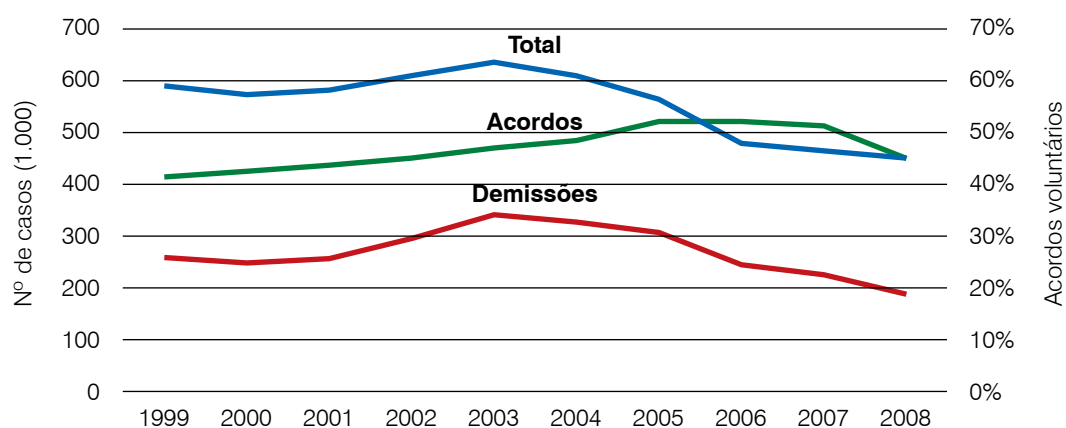
Definir tais razões é uma tarefa complexa. Como os trabalhadores demitidos têm o direito de apelar à Justiça do Trabalho (de organização semelhante à do Brasil)¹⁵ e como a definição dos tribunais é difícil de prever, o sistema é bastante incerto, ainda mais quando se misturam as razões justificadas com questões sociais como idade, gênero e obrigações familiares.

Se, e apenas se, a demissão for considerada inválida, o empregador deve pagar uma indenização ao empregado. Geralmente esse valor equivale a quinze dias de salário por ano trabalhado, mas pode ser mais alto.

Os conselhos de empregados não podem vetar uma demissão formalmente, mas devem ser informados sobre as suas razões. Erros formais no procedimento tornam a demissão inválida, e o empregado demitido deve ser readmitido ou compensado – o que é mais frequente.

O sistema alemão de proteção do emprego dá segurança aos trabalhadores, mas impõe custos e incertezas aos empregadores. Na Alemanha, uma ação judicial contra demissões é simples e barata, portanto, frequente. Os sindicatos fornecem assistência legal a seus filiados. A maioria dos casos chega a um acordo em primeira instância, antes de um julgamento formal. Apesar disso, o número de casos que seguem às instâncias mais altas é grande (Figura 1).

FIGURA 1: NÚMERO DE CASOS REMETIDOS À JUSTIÇA DO TRABALHO NA ALEMANHA, 1999 - 2008 (TOTAL E COM RELAÇÃO A DEMISSÕES E ACORDOS VOLUNTÁRIOS)

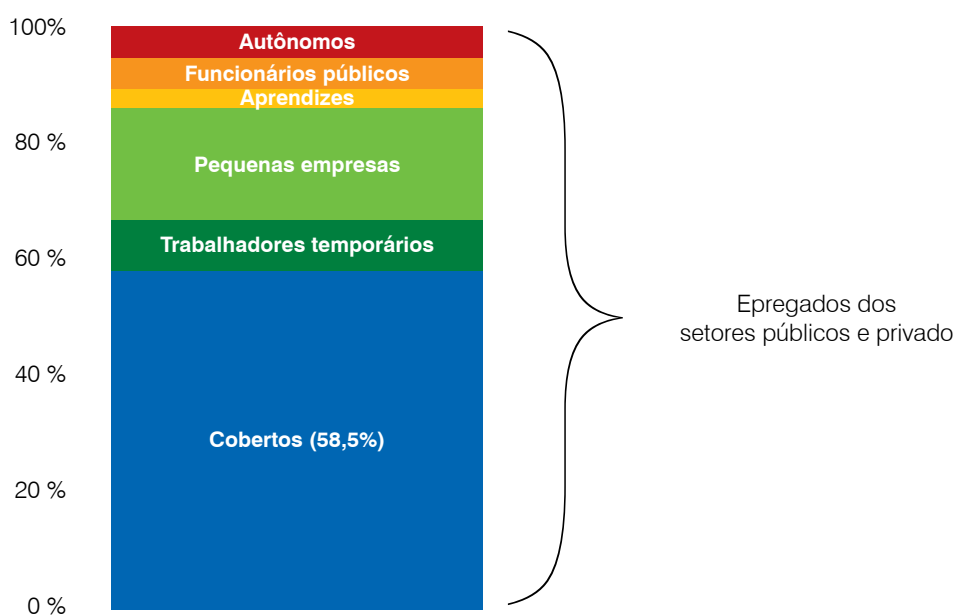


Fonte: Statistisches Bundesamt (2009).

15 Até hoje, a Alemanha mantém os juizes classistas ao lado dos togados, como ocorreu no Brasil até 1999.

É importante notar que a cobertura de proteção do emprego não é universal. Desde 2004 ela abrange apenas as empresas com mais de dez empregados, sendo mais frequente no setor público. Levando-se em conta os empregados das pequenas empresas, os funcionários públicos, os autônomos e os trabalhadores temporários, a Figura 2 mostra que aproximadamente 60% dos alemães têm proteção de emprego.

FIGURA 2: COBERTURA POR PROTEÇÃO CONTRA DISPENSA NA ALEMANHA EM 2008 (SEM LEVAR EM CONTA O PERÍODO PROBATÓRIO)



Fonte: GSOEP, cálculos próprios.

TRABALHO FLEXÍVEL NA ALEMANHA

1. As regras para a contratação do trabalho temporário foram liberalizadas por força das reformas lideradas pelo consultor do Chanceler Gerhard Schröder na área trabalhista, Peter Hartz, no início dos anos 2000. Com elas, a contratação, que tinha um limite de dois anos, passou a ter prazo indeterminado. Por outro lado, foi introduzida a obrigatoriedade de isonomia em relação a salário e outras condições de trabalho. A mesma lei, porém, permite o relaxamento dessa regra por meio de negociação coletiva. Os contratos coletivos dela decorrentes têm fixado salários bem abaixo dos que são aplicáveis às empresas contratantes, principalmente nos trabalhos de rotina industrial, onde o uso de trabalho temporário é mais proeminente. Recentemente, porém, foi estipulado um piso salarial para trabalhadores temporários, que deve entrar em vigor em breve. Mesmo assim, esse piso está abaixo do piso das empresas contratantes. Isso significa que duas categorias de empregados podem ser contratadas para as mesmas tarefas com salários diferentes e por período de tempo indefinido.

2. Outra mudança, mais antiga, tocou nos contratos por prazo determinado. No passado tais contratos requeriam uma justificativa do lado da empresa. Em 1985, eles foram liberalizados, mas com um limite de dois anos.

Tais contratos têm cobertura previdenciária e, quando são regidos por contratos coletivos, gozam de proteções de emprego durante sua vigência. Quanto à remuneração, repete-se a situação do trabalho temporário: apesar da exigência de pagamento igualitário, há grandes hiatos em relação aos salários dos empregados regulares.

3. Na Alemanha, o trabalho “free-lance” e o trabalho profissional autônomo são formas altamente flexíveis, que operam fora dos contratos coletivos e das regras de proteção do emprego e até mesmo de certos benefícios da Previdência Social. Voluntariamente, os autônomos podem contribuir para os fundos de pensão e de desemprego. Os tomadores de seus serviços, porém, não são obrigados a recolher contribuições sociais. Os autônomos que não contribuem para o seguro privado ou para a previdência social ainda assim são cobertos pelo regime de renda mínima, em caso de necessidade comprovada.

A situação dos autônomos que têm apenas um cliente ou estão integrados na estrutura hierárquica das empresas de seus clientes é diferente. Nessas circunstâncias, eles são considerados “falsos autônomos” e tratados como funcionários com vínculo empregatício.

4. Na Alemanha não há restrições legais para a terceirização de trabalho temporário ou autônomo. A partir do ano 2000, esse tipo de arranjo passou a ser apoiado por pesados subsídios, destinados principalmente às empresas que iniciam suas atividades (*start-ups*). Foi liberada, também, a exigência de mestre na profissão para vários negócios independentes e em sua fase inicial¹⁶.
5. O horário de trabalho flexível é outra estratégia importante para evitar o custo de demissão. Isto pode ser alcançado remunerando horas de trabalho ou contratando trabalhadores a tempo parcial. O cálculo das horas trabalhadas tornou-se muito importante na Alemanha e contribuiu para atenuar os impactos da crise de 2008-09. Nesse regime, as horas extras não são compensadas com o pagamento de adicional, mas sim por folgas. Esse sistema tornou a flexibilidade numérica mais barata.
6. Quando a jornada de trabalho é previsível, o tempo parcial é uma opção atraente para muitos empregadores. Entretanto, os trabalhadores a tempo parcial que ganham mais de €400 (R\$ 920) por mês são considerados empregados regulares, mesmo trabalhando poucas horas, e, por isso, integram-se à Previdência Social.

O trabalho a tempo parcial usufrui de proteções e benefícios do tempo integral na base pro rata. Esse tipo de trabalho é frequentemente utilizado para conciliar as vidas familiar e profissional em uma situação em que os serviços de assistência pública à infância não são suficientemente desenvolvidos.

¹⁶ Na Alemanha, depois do curso técnico (em geral de três anos), exige-se um curso de mestre na mesma profissão (um ou dois anos) e aprovação em exame realizado por conselhos profissionais comunitários. Só então o profissional pode abrir e operar um negócio independente.

A situação é diferente para o chamado “trabalho a tempo parcial marginal” (*geringfügige Beschäftigung*), que recebe menos de € 400 (R\$ 920) brutos por mês. Nesse caso, os trabalhadores não pagam nem contribuições previdenciárias nem impostos. Estas vantagens, na realidade, são transferidas aos empregadores que acabam pagando menores salários por hora. Esse tipo de trabalho fornece uma camada de “mão-de-obra barata” em serviços de baixa à média qualificação, principalmente no comércio varejista e no setor hospitalar.

Na Alemanha o uso de diferentes formas de empregos flexíveis não é limitado por lei, mas a sua utilização pode ser influenciada pelos conselhos de empregados, isso porque os conselhos têm o direito de opinar sobre as políticas de contratação e demissão.

Na sua vida diária, os alemães podem combinar diferentes tipos de trabalhos, como, por exemplo, ter um emprego de tempo integral e um *mini job* de baixa remuneração nas horas de folga. Eles podem ser empregados dependentes em um caso e trabalhar como *free-lancers* em outro.

TABELA 5: INDICADORES DE PROTEÇÃO DO EMPREGO, SEGUNDO A OCDE, 2008

Indicadores	Alemanha	Brasil
Proteção do emprego regular	3,0	1,37
Proteção para contratos a prazo determinado	0,75	4,75
Proteção ao trabalho temporário	1,75	3,50

Fonte: OCDE. Observações: Os indicadores medem os procedimentos e os custos envolvidos na demissão de empregados regulares e os sob contrato por prazo determinado ou em regime de trabalho temporário. O indicador varia entre 0 (muito flexível) e 6 (muito rigoroso).

A PROTEÇÃO DO EMPREGO NO BRASIL

O Brasil não ratificou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, nem possui um mecanismo de proteção do emprego que possa ser comparado ao da Alemanha. Como alternativa, utiliza um sistema indenizatório – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – e outras medidas auxiliares para proteger os empregados na rescisão dos contratos.

Existem quatro mecanismos legais que protegem os empregados demitidos sem justa causa: (1) aviso prévio de rescisão de 30 dias (um período em que o empregado poderá utilizar duas horas pagas por dia ou sete dias de trabalho consecutivos para procurar outro emprego, ou receber 30 dias de licença remunerada¹⁷; (2) uma indenização de 40% do saldo do FGTS para demissões sem justa causa (para a qual a empresa contribui com uma base de 8% ao mês durante 13 meses por ano)¹⁸, (3) o saldo acumulado de depósitos realizados pelos empregadores em nome dos empregados e (4) o seguro desemprego. Em outras palavras, um empregado demitido tem um período de tempo à sua disposição, bem como recursos financeiros para lidar com os imprevistos do desemprego. Essas regras geram, é claro, um custo para os empregadores.

17 Recentemente foi aprovada a Lei 12.506/2011, que garante o aviso prévio proporcional. Pela nova regra, aos 30 dias de aviso prévio somam-se mais três dias para cada ano de trabalho na mesma empresa, a partir do segundo ano, e com um teto de 20 anos.

18 O FGTS é financiado pelas contribuições dos empregadores a uma alíquota de 8% do valor dos salários dos empregados ao mês, sem qualquer teto. Com o advento da Lei Complementar 110/2001, os empregadores são obrigados agora a pagar um adicional de 10%, chegando a um total de 50% no FGTS para financiar os déficits acumulados em antigos planos econômicos.

O cálculo do custo demissional depende do tempo trabalhado em uma empresa, bem como das condições ligadas com a data da demissão e com o aviso prévio. Quando a demissão ocorre um mês antes do fim do contrato (ou data base), a empresa deve pagar um salário adicional. A tabela 6 fornece um exemplo de um trabalhador que trabalha na mesma empresa por três anos, recebe R\$ 1.000 (€ 434), é demitido próximo do término do contrato e recebe o aviso prévio em dinheiro.

TABELA 6: BRASIL: CUSTOS DEMISSIONAIS

Custos	Cálculos	R\$	€
FGTS acumulado – 8% ao mês	80,00 x 40 meses	3.200,00	1.391
Multa de 40%	0,40 x o saldo da data	1.391,80	605
Subtotal		4.591,80	1.996
Aviso prévio (dias)*	1 mês de salário	1.000,00	434
Incidência 1 – 13º salário	1/12 do 13º salário	83,33	36
Incidência 2 – Férias	1/12 das férias + 1/3 do bônus	111,08	48
Incidência 3 – FGTS	FGTS s/sal. + 1/12 do 13º salário	86,67	37
Total		5.872,87	2.553

Fonte: Cálculos dos autores. *Este cálculo ainda não reflete as alterações efetuadas pela Lei 12.506/2011.

O exemplo mostra que, para a hipótese descrita, a empresa paga cerca de seis salários para demitir um empregado que nela trabalhe há três anos. Esse é um dos motivos pelos quais muitas pequenas empresas optam pela informalidade, correndo o risco de serem descobertas e autuadas¹⁹ pelo não cumprimento da lei²⁰.

As centrais sindicais argumentam que o atual sistema de indenização induz a rotatividade. As taxas de rotatividade, entretanto, estão relacionadas à natureza da atividade. A agricultura, por exemplo, é sazonal e sensível à rotatividade. O Brasil ainda tem 16% de sua mão-de-obra neste setor, enquanto países desenvolvidos possuem menos de 5%. A construção também é sazonal: pronta a obra, os empregados serão demitidos. Cerca de 8% da mão-de-obra está na construção civil. Igualmente, o pequeno comércio e os serviços têm demandas instáveis (trabalhadores temporários são contratados para festividades como Natal, Dia das Mães etc.). Mais de 50% da mão-de-obra trabalha para pequenas lojas e efetua serviços de curto prazo. Todos esses fatores são responsáveis por grande parte da taxa de rotatividade, que, evidentemente, não pode ser totalmente atribuída ao sistema de indenização.

19 Hoje as multas são aplicadas depois de um pré aviso dado pelos auditores fiscais.

20 Há estudos que indicam bons resultados da intensificação da fiscalização (Almeida e Carneiro, 2007; Simão, 2009), mas é pouco provável que o mero enrijecimento das punições possa dar conta desse complexo problema. Isso pode provocar o fechamento das empresas e dos postos de trabalho.

Algumas tentativas vêm sendo feitas para suavizar a rigidez da CLT e, ao mesmo tempo, estender as proteções aos trabalhadores informais, bem como para proteger os empregados em geral em tempos de crise. Os empregadores têm sido favoráveis a tais idéias. Os trabalhadores estão divididos: os que estão na franja do mercado de trabalho, em geral informais (*outsiders*) tendem a apoiar as medidas. Os empregados do núcleo do mercado, principalmente os sindicalizados (*insiders*), resistem às medidas propostas e agem junto ao Congresso Nacional para sua rejeição.

Em poucos casos de sucesso as mudanças foram posteriormente revertidas. Uma importante melhoria foi trazida pelas Comissões de Conciliação Prévia estabelecidas pela Lei 9.958/2000 para promover o acerto direto e, assim, reduzir a carga de trabalho dos juizes. Entretanto, essa lei foi severamente atacada pelos sindicatos e desacreditada pela própria Justiça do Trabalho e pelo Ministério Público do Trabalho, tornando-se letra morta. Isso revelou o poder político dos magistrados, particularmente quando apoiados por procuradores do trabalho e dirigentes sindicais laborais.

TRABALHO FLEXÍVEL NO BRASIL

Alguns dispositivos legais oferecem oportunidades de redução da contribuição previdenciária e de outras.

- 1. Simples.** A Lei 9.317/1996 (substituída pela Lei Complementar 123/2006) instituiu o regime do *Simples*, de acordo com o qual as pequenas empresas e microempresas estão isentas das cobranças do imposto sindical e de contribuir para os programas de formação profissional e promoção social e empreendedorismo que fazem parte do chamado “Sistema S”. Avaliações precisas mostraram que, nos três primeiros anos, o *Simples* conseguiu formalizar cerca de 3 milhões de empregados (Cechin e Fernandes, 2000).
- 2. Microempreendedor Individual (MEI).** A Lei 128/2008 permite aos autônomos informais receber as proteções do sistema de Previdência Social pagando uma quantia mensal muito modesta, de cerca de R\$ 27 (€ 12)²¹. Destina-se a beneficiar os autônomos que ganhem até R\$ 36.000 (€ 15.600) por ano. A maior parte dessas pessoas trabalha como construtores, pintores, eletricitas, encanadores, técnicos de TV etc. A Lei incorpora o conceito de “proteção parcial”: os contribuintes têm direito à aposentadoria por idade, acidente e incapacidade, mas não por tempo de serviço.

Esses mecanismos são relativamente novos, mas têm sido bem aceitos tanto pelas empresas quanto pelos empregados. Estimativas realizadas em meados de 2011 mostraram que mais de um milhão de autônomos estavam matriculados no programa MEI.

Uma restrição da Lei é o número limitado de ocupações que têm direito a usá-lo. Outra restrição é a insegurança jurídica que prevalece nas empresas que gostariam de contratar

21 O MEI tem a virtude de ser portátil. Se um trabalhador deseja se aposentar por tempo de contribuição, ele pode começar a pagar somas maiores e progredir mais rapidamente em direção à aposentadoria. Trabalhadores que estão mudando de autônomos para empregados ou o contrário podem transportar com eles as proteções adquiridas. Aqueles que participam do MEI podem ter um empregado, desde que este ganhe um salário mínimo. A introdução do programa em 2009 foi frustrante, uma vez que pequenos empresários foram incapazes de superar as formalidades burocráticas. Mas os avanços foram expressivos em decorrência das simplificações introduzidas em 2010.

serviços de empreendedores do MEI, como é o caso da indústria da construção civil. Nesse setor, eletricitistas, encanadores, pintores e outros profissionais são necessários somente por curtos períodos de tempo e para tarefas específicas. Entretanto, as empresas temem que este tipo de contratação leve à criação de uma relação de emprego, conforme definido pela CLT, mesmo porque ainda não existe no Brasil uma lei clara que regule a terceirização de serviços. Removendo tal insegurança, parece viável acelerar o processo de formalização dos microempreendedores individuais.

3. Participação nos Lucros ou Resultados (PLR). Uma outra forma de flexibilidade interna, a PLR é claramente estabelecida pela Constituição Federal de 1988. O objetivo foi criar um estímulo ao diálogo interno entre empregadores e empregados, visando ao aumento da produtividade e do lucro. Ao contrário de outras formas de remuneração, os pagamentos não estão sujeitos a despesas não salariais. Empregadores e empregados negociam livremente os acordos, que estabelecem os objetivos a serem alcançados e os valores a serem distribuídos. A distribuição deve ocorrer em períodos não menores que seis meses. Embora opcional, este mecanismo vem sendo adotado por um grande número de empresas. Impasses jurídicos são raros.

4. Ajustes Salariais. Em tempos de dificuldade, a CLT tem alguns dispositivos para ajustes do emprego. Um deles é a Lei 4.923/1965, já mencionada, que permite às empresas “em dificuldade devidamente comprovada” cortar as horas de trabalho e os salários em até 25% por no máximo cinco meses. Mas elas têm de cortar também os salários dos gestores.

Para haver redução salarial, (a) a empresa deve apresentar provas convincentes de que está passando por graves dificuldades econômicas; (b) a redução deve ser negociada junto com o sindicato apropriado; (c) o período de redução salarial não deve exceder três meses; (d) a redução não deve exceder 25% do salário atual.

Esta lei tem uma grave ambiguidade. Em algum momento os empregados podem alegar que a dificuldade econômica da empresa não foi “devidamente comprovada” durante as negociações ou que as remunerações e os benefícios dos gestores não foram suficientemente reduzidos. Os empresários temem que a Justiça do Trabalho venha invalidar um acordo desse tipo, obrigando as empresas a pagar todos os salários atrasados, com juros e correção monetária. Por isso, essa alternativa é usada com muita cautela.

5. Suspensão do contrato de trabalho. O artigo 476-A da CLT refere-se a um tipo de flexibilidade numérica externa que permite às empresas adaptar o número de funcionários a situações econômicas peculiares. Em tempos de recessão, as empresas podem suspender o contrato dos empregados por um período de dois a cinco meses durante o qual os empregados são colocados em um programa de treinamento, que pode ser apoiado e (parcialmente) remunerado na forma de bolsa de estudos (uma espécie de seguro desemprego) pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sob as regras da Lei 7.998/1990 (artigo 2º).

Esta medida tem sido usada raramente devido à complexidade burocrática. Para obter a aprovação do programa de treinamento este precisa satisfazer às seguintes condições: (a) os cursos oferecidos pelos empregadores no treinamento devem ter boa qualidade pedagógica, devendo ser relacionados às atividades da empresa e ministrados

em laboratórios adequados, seminários e workshops; (b) o Ministério tem de aprovar o currículo do programa e as condições em que o treinamento será realizado; (c) os empregados, a fim de tomar parte do programa, devem se apresentar nas agências locais do Ministério do Trabalho e Emprego munidos de cópias da convenção coletiva assinada, seu cartão da Previdência Social ou carteira de trabalho, comprovante de matrícula no curso, RG, CPF e o comprovante de matrícula no Programa de Integração Social (PIS)²².

- 6. Banco de Horas.** O sistema de relações do trabalho do Brasil oferece espaço para a flexibilidade numérica interna do tipo banco de horas (Lei 9.601/1998). Empregados em geral tendem a aceitar essa medida. Os sindicatos laborais toleram-na durante as recessões, mas se opõem durante tempos normais.

Persiste uma controvérsia legal. Questiona-se se o uso desse mecanismo exige negociação coletiva com os sindicatos laborais, ou se pode ser efetivado por acordo entre empregados e empregadores. O fato é que muitos acordos diretos já foram derrubados pela Justiça do Trabalho, o que gera insegurança jurídica às empresas, que temem multas e ações trabalhistas. Um problema adicional está relacionado ao período máximo para compensação e eventual saldo de horas no banco – um ano. Muitas empresas acham necessário prorrogar esse período em momentos de dificuldades. Apesar disso, o banco de horas tem sido bastante usado.

- 7. Trabalho a tempo parcial.** O contrato de trabalho a tempo parcial foi criado pela Medida Provisória 1.709-4/1998, mais tarde regulamentada pelo Artigo 58-A da CLT. A lei não oferece vantagens nas despesas de contratação de empregados permanentes.

O trabalho a tempo parcial não pode exceder 25 horas semanais. Os empregados assim admitidos têm proporcionalmente os mesmos direitos que os empregados a tempo integral, e a empresa contratante tem as mesmas despesas nos itens em que não incide a proporcionalidade, como, por exemplo, o vale-transporte e o subsídio de alimentação. As férias são reduzidas de acordo com o número de dias trabalhados durante o ano. A lei não permite horas extras em regime de tempo parcial. Jornadas diárias de trabalho flexíveis têm sido usadas dentro de estreitos limites. As pessoas podem trabalhar 4 horas em um dia e 8 no próximo.

Em muitos países, o trabalho a tempo parcial é largamente usado por jovens, estudantes, mulheres e idosos. No Brasil, o uso é pequeno. Dados de 2008 do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED) mostraram que havia 1,5% de pessoas trabalhando 25 horas por semana ou menos. Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 havia menos de 2%. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima em 2% os trabalhadores a tempo parcial no segmento formal, embora no segmento informal essa estimativa alcance 10% (IPEA, 2009). Tramita no Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional que abre o tempo parcial para adolescentes entre 14 e 15 anos. A atual Constituição permite o trabalho acima dos 16 anos.

22 Estes são os requisitos da Resolução 591/2009 do Ministério do Trabalho e Emprego.

- 8. Trabalho por prazo determinado.** No Brasil, os contratos por prazo determinado foram estabelecidos pela Lei 9.601/1998 e têm duração máxima de dois anos. As empresas não são obrigadas a pagar o aviso de 30 dias e a multa de 40% do FGTS ao término do contrato. A contribuição mensal do FGTS é reduzida de 8% para 2%.

Na época em que a lei foi aprovada, o objetivo da medida era trazer os desempregados de volta ao mercado de trabalho. O mecanismo foi visto com simpatia pelos “excluídos” (*outsiders*), mas nem tanto pelos líderes sindicais (*insiders*), sob o argumento de que o sistema poderia criar duas classes de trabalhadores: os protegidos e os desprotegidos.

Mesmo assim, a lei foi aprovada, mas no último minuto as centrais sindicais conseguiram introduzir um dispositivo por meio do qual a contratação de trabalhadores por prazo determinado deveria ser previamente aprovada pelo sindicato que representa os trabalhadores da empresa contratante. Este se tornou um constrangimento importante, especialmente em clima de desconfiança como o que impera no Brasil. Por motivos óbvios, os *insiders* relutam em apoiar a entrada de *outsiders* – eventuais “concorrentes”. As negociações têm sido difíceis. Como uma medida de flexibilidade numérica externa, esses contratos têm sido utilizados com mais frequência pelas grandes empresas, mas com muita cautela.

- 9. Trabalhos temporários.** Outra medida de flexibilidade numérica externa são os trabalhos temporários. No Brasil, a Lei 6.019/1974 permite contratar empregados temporários por período de até 90 dias (renovável por mais 90 dias).

Mas há restrições. O uso de trabalho temporário é permitido no caso de emergência ou quando a empresa possui trabalho extra a realizar. O salário dos empregados temporários tem de ser o mesmo dos empregados regulares da empresa na mesma posição. Na lei, o sistema brasileiro é igual ao alemão. Mas, na prática, sabe-se que os salários desses profissionais na Alemanha tendem a ser mais baixos do que os dos empregados da empresa contratante. No Brasil, uma diferença desse tipo é alvo de graves punições.

As despesas não salariais são reduzidas devido à anulação da obrigação do pagamento da indenização de 40% do FGTS e dos 30 dias de aviso prévio. Mas, na prática, essas despesas são incluídas pelas agências de trabalho temporário no valor do contrato.

A despeito dessas restrições, o trabalho temporário é largamente utilizado – muito mais do que os contratos por prazo determinado. A principal vantagem é a disponibilidade do trabalho quando este é necessário. Em 2010 havia cerca de 900 mil pessoas trabalhando como temporárias, na maior parte, menos qualificadas.

- 10. Cooperativas de trabalho.** São uma variação do trabalho temporário. As despesas com contratação são mínimas, porque os membros da cooperativa não pertencem ao pessoal permanente de nenhuma das empresas para as quais trabalham, nem são empregados das cooperativas, mas sim cooperados. As cooperativas mantêm seus próprios fundos de proteção para atender licenças por doença, férias, seguro saúde etc.

Apesar da existência de clara proteção legal, esse tipo de flexibilidade externa tem sido vigorosamente combatido pelas autoridades governamentais, sindicatos, procuradores e juízes do trabalho. O argumento mais utilizado é o de que as empresas contratantes usam

esta alternativa para contornar a legislação trabalhista, evitando pagar os direitos dos trabalhadores. Essa modalidade de flexibilização tem sido usada em apenas alguns casos (ex: cooperativa de taxistas).

11. Trabalho profissional autônomo. Os dados mostram que cerca de 20 milhões de pessoas trabalham por conta própria sem qualquer proteção – principalmente em ocupações de baixa qualificação (por exemplo: vendedores de rua, construção e pequenos serviços). Esta é uma parcela importante da informalidade.

A CLT não possui provisões para a proteção do trabalho autônomo, com exceção dos empreiteiros da construção, que, mesmo assim, são regulados pelos artigos 619 e 620 do Código Civil, não pela CLT. Esses artigos precisam ser usados com extrema cautela, pois os tribunais do trabalho podem considerar os empregados do empreiteiro contratado como empregados da empresa contratante. Para evitar problemas, o objetivo do contrato deve ser muito específico.

Além da construção, o uso de autônomos em outras atividades²³ tem sido muito controverso. A Lei 11.196/2005 estabeleceu que os profissionais que prestam esse tipo de serviço não são considerados empregados. Em 2007, o Congresso Nacional reforçou este princípio ao declarar que, em caso de dúvida, esses contratos não poderiam ser anulados pelos auditores do trabalho, mas somente pelos juízes. Essa provisão, entretanto, foi vetada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mantendo-se a insegurança jurídica existente. A critério dos auditores do trabalho e da Secretaria da Receita Federal, as empresas podem ser obrigadas a incorporar os profissionais autônomos em seu quadro de funcionários, com pagamentos retroativos de juros e correção monetária. Este é um dos motivos que fazem do trabalho informal algo tão frequente nesse campo.

23 Direito, engenharia, tecnologia da informação, relações públicas, gestão de recursos humanos, saúde, auditoria e contabilidade, marketing, artes e entretenimento, recreação.

4.4 Custos trabalhistas

Os custos salariais e não salariais na Alemanha são altos. O salário por hora trabalhada é apenas uma parte desse custo, conforme demonstrado na Tabela 7. Os custos não salariais são pesados, em especial os relativos a licenças, férias e planos de aposentadoria. Parte desses custos é determinada por lei. Parte, por contratos negociados.

**TABELA 7: ALEMANHA: CUSTOS DE CONTRATAÇÃO NA INDÚSTRIA, 2010
(% DE SALÁRIOS BRUTOS)**

Custos	Lado ocidental	Lado oriental	Total
Encargos de horas trabalhadas	75,1	77,5	75,4
Remuneração dos dias não trabalhados	17,4	17,2	17,5
• Férias	10,1	9,8	10,1
• Doença	3,3	3,5	3,4
• Feriados públicos	4,0	3,9	4,0
• Pagamentos especiais	7,3	5,3	7,1
• Formação de pecúlio	0,4	0,3	0,4
• Pagamentos especiais fixos	6,9	5,0	6,7
Contribuição à Previdência Social	18,9	20,1	19,0
Plano de aposentadoria profissional	5,6	2,3	5,3
Outras despesas	4,3	3,9	4,3
Total	128,8	126,4	128,6
Adicionais	7,1		
% dos custos decorrentes de leis	25,9	27,7	26,0
Custo do pessoal: % de despesas das horas trabalhadas	71,4	63,1	70,6

Fonte: IW Köln.

No Brasil, a lei impõe uma longa série de despesas para a contratação de um empregado no segmento formal. Ao todo, somam 102,43% do salário nominal (Tabela 8). Quando contrata um empregado a R\$ 1.000 por mês (€ 434), a empresa típica gasta R\$ 2.020 (€ 878) com o pagamento de contribuições e indenizações e com a remuneração de vários tipos de tempos não trabalhados (13º salário, férias, feriados públicos, bônus de Natal, licença médica etc.). Diferentemente do que ocorre na Alemanha, todas estas despesas são obrigatórias e não podem ser negociadas, nem que as partes envolvidas queiram.

**TABELA 8: BRASIL: CUSTOS DE CONTRATAÇÃO NA INDÚSTRIA, 2010
(% DOS SALÁRIOS BRUTOS)**

Custos	% do salário
Grupo A – Obrigações sociais	
Previdência Social	20,00
FGTS	8,00
Salário-educação	2,50
Seguro do acidente de trabalho (média)	2,00
Serviços sociais (SESI/SESC/SEST)	1,50
Formação profissional (SENAI/SENAC/SENAT)	1,00
Empreendedorismo (SEBRAE)	0,60
Reforma agrária (INCRA)	0,20
Subtotal A	35,80
Grupo B – Tempo não trabalhado I	
Fim de semana remunerado	18,91
Férias	9,45
Abono de férias	3,64
Feriados	4,36
Aviso prévio	1,32
Licença por doença	0,55
Subtotal B	38,23
Grupo C – Tempo não trabalhado II	
13º salário	10,91
Indenização demissional – 50% do FGTS	2,94
Subtotal C	13,85
Grupo D – Incidências cumulativas	
Grupo A/Grupo B	13,68
Indenização /13º salário	0,87
Subtotal D	14,55
TOTAL GERAL	102,43

Fonte: Constituição Federal e Código Trabalhista (CLT).

4.5 Seguro desemprego e renda mínima

ALEMANHA

Na Alemanha a proteção contra o desemprego está ancorada em dois pilares: de um lado, o seguro-desemprego baseado em contribuição específica; de outro, o programa de renda mínima garantida (Ebbinghaus e Eichhorst, 2009; Eichhorst, Grienberger-Zingerle e Konle-Seidl, 2008).

O primeiro pilar (seguro-desemprego) tem seu acesso dependente do tempo de permanência no emprego e da remuneração recebida. A duração mínima no emprego para reivindicar os benefícios do seguro (Arbeitslosengeld I, UB I) é de 12 meses. Só têm acesso os que ganham mais de € 400 (R\$ 920) por mês.

As contribuições ao seguro-desemprego são deduzidas do ganho bruto mensal, mas têm um teto de € 5.500 (R\$ 12.600) no lado ocidental e € 4.880 (R\$ 11.000) no lado oriental. Ganhos mais altos não são passíveis de contribuição e não geram benefícios adicionais. O valor dos benefícios é relacionado aos ganhos e contribuições prévias. Dependendo da presença de crianças no domicílio, o desempregado recebe 60% ou 67% a mais. A duração do benefício varia entre 6 a 12 meses para os trabalhadores que têm 50 anos ou menos. Os mais velhos usufruem de prazo maior.

A contribuição ao seguro-desemprego é obrigatória para todos os empregados dos setores público e privado, mas o acesso aos benefícios tem sido problemático para trabalhadores com baixa permanência nos postos de trabalho e ganhos salariais muito reduzidos, como é o caso dos temporários ou dos que trabalham em tempo parcial. Esses casos são amparados pelo programa de renda mínima.

Os funcionários públicos concursados que têm estabilidade não fazem jus ao seguro-desemprego. Os que têm contratos por prazo determinado (o que é comum na vida acadêmica, por exemplo) são beneficiados por indenização, no valor de um salário mensal por ano de serviço. Os que trabalham na margem e em tempo parcial não são cobertos pelo seguro-desemprego. O mesmo acontece com os autônomos, exceto para os que contribuem na base voluntária.

Nem todos os trabalhadores atípicos se encontram em situação precária. Alguns têm boas chances de promoção, principalmente quando trabalham temporariamente ou por prazo determinado repetidas vezes na mesma empresa. Os autônomos englobam profissionais que ganham pouco e os que ganham muito.

Os baixos salários ocorrem com mais frequência entre os que fazem trabalhos temporários. Outras categorias de trabalhadores atípicos, como os que têm os chamados *mini jobs*, podem receber benefícios da Previdência Social decorrentes de outro emprego ou de um cônjuge que tem trabalho regular. As variedades de contrato e níveis de proteção são apresentados na Tabela 9.

TABELA 9: TIPOS DE CONTRATO, PROTEÇÃO CONTRA O DESEMPREGO, PROTEÇÃO CONTRA DEMISSÃO E COBERTURA DO SEGURO-DESEMPREGO NA ALEMANHA

Tipos de contrato	Cobertura da proteção contra o desemprego	Cobertura do seguro-desemprego	Cobertura da renda mínima
Contrato a prazo indeterminado e tempo integral	Sim	Sim	Sim, mediante comprovação de recursos
Trabalho em tempo parcial	Sim	Sim	
Contratos por prazo determinado	Não, mas tem duração estável	Sim	
Trabalho temporário	Sim (caso seja sem termo)	Sim	
Autônomos	Não	Voluntário	
Trabalhadores marginais a tempo parcial	Sim (caso seja sem termo)	Não	

Fonte: Compilação dos autores.

O segundo pilar de proteção social é o programa de renda mínima garantida. O acesso a esse programa (Arbeitslosengeld II, UB II) é limitado aos que estão abaixo dos limites de renda devido à falta de ganhos provenientes do trabalho ou devido ao término dos benefícios do seguro-desemprego²⁴.

O acesso à renda mínima depende da comprovação da falta de recursos. Atualmente os adultos solteiros recebem uma transferência no valor líquido de € 359 (R\$ 825) por mês. Um casal recebe duas vezes 90% desse valor. Para crianças, a renda mínima fica entre € 215 (R\$ 494) e € 287 (R\$ 660), dependendo da idade. Os ganhos de até € 180 (R\$ 414) são desconsiderados para a tributação.

Esses benefícios podem ser recebidos por tempo indeterminado, caso as famílias necessitem. Mas a disposição para aceitar qualquer tipo de trabalho remunerado é um requisito legal essencial para receber a renda mínima em idade produtiva. Caso contrário, o benefício é cortado.

Os benefícios da renda mínima podem chegar próximo aos ganhos anteriores no caso de trabalhadores de baixa qualificação e baixos salários, principalmente quando vivem em famílias carentes.

Os benefícios do seguro-desemprego e da renda mínima influenciam diretamente o funcionamento do mercado de trabalho. Para os empregadores, isso cria um bolsão de trabalho mais barato, o que é feito pela via da transferência da diferença de custo para o Poder público.

24 A reforma Hartz IV, que introduziu esse programa, contribuiu para reduzir a pobreza, especialmente a não declarada.

BRASIL

Embora garantido pela Constituição Federal de 1946, o seguro-desemprego no Brasil foi instituído somente em 1986. Ele é pago pelo governo com os recursos aportados pelos empregadores na base de 1,65% do faturamento²⁵.

Para reivindicar o seguro, o trabalhador deve ter trabalhado no segmento formal por pelo menos seis meses. O valor depende da média do salário do empregado. Ele varia entre o valor do salário mínimo de R\$ 545 (€ 237) e o valor máximo de R\$ 1.110 por mês (€ 478) (dados referentes a 2011). Empregados domésticos só têm direito ao seguro-desemprego quando os empregadores pagam o FGTS voluntariamente.

A duração do benefício varia de três a seis meses. São necessários dezesseis meses de intervalo para receber novamente os benefícios. O período de cobertura bem como o valor do benefício foram aumentados em tempos de crise e alto desemprego. Por exemplo, nos anos de 2008-2009, os benefícios do seguro-desemprego foram estendidos para sete meses, mas limitados aos grupos de maior risco de desemprego.

O Brasil é, provavelmente, o único caso em que as despesas com o seguro-desemprego aumentam em tempos de altas taxas de emprego. Isso se deve ao recente crescimento do número de empregos formais – que têm direito ao seguro-desemprego – e também a uma distorção do sistema FGTS. Muitos empregados provocam suas próprias demissões após 12 meses de trabalho, a fim de receber o pagamento da indenização e ter direito a cinco meses de seguro-desemprego. Os trabalhadores desempregados não podem trabalhar no período em que estão recebendo o seguro, embora muitos o façam, no segmento informal. Há dez anos foi proposta uma mudança que remete para a aposentadoria os valores não sacados do FGTS. Essa proposta foi vigorosamente rejeitada pelos sindicatos laborais (Chahad, 2002).

Como já foi mencionado, um tipo especial de benefício é disponibilizado aos empregados que têm seus contratos temporariamente suspensos (*lay-off*). Nesses casos, eles são colocados em treinamento e recebem uma ajuda do Ministério do Trabalho e Emprego (bolsa de qualificação).

Pessoas acima de 65 anos e com situação econômica comprovadamente precária (vivendo em uma família cuja renda per capita é menor do que um quarto do salário mínimo) recebem um salário mínimo do Programa de Assistência Social (LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social). Esta assistência é aplicável também aos portadores de deficiências.

²⁵ Estabelecido pelo Decreto-lei 2.284/1986 e regulamentado pelo Decreto 92.608/1986. O Programa de Seguro-Desemprego rege-se pela Lei 7.998/1990, com as alterações subsequentes.

4.6 Políticas ativas de mercado de trabalho

ALEMANHA

A partir dos anos 1960, a Alemanha criou um amplo repertório de políticas ativas destinadas à inserção e reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho pela via do aperfeiçoamento profissional. Nesse campo há um conjunto diversificado de instrumentos de informações e aconselhamento para a procura de emprego, assim como medidas de assistência à recolocação, programas de treinamento, subsídios aos empregadores, apoio para a criação de empregos públicos e para programas de formação.

Ao longo do tempo, as políticas ativas passaram por reformas, incorporando novas medidas e mudando o foco político. Preocupações quanto à efetividade e eficiência levaram o país a reduzir e reorganizar essas políticas nos anos 2000. A reintegração rápida no mercado de trabalho passou a ser uma prioridade política ao mesmo tempo em que o treinamento de longo prazo perdeu espaço (Eichhorst, Grienberger-Zinglerle, and Konle-Seidl, 2008; Caliendo, 2009).

BRASIL

O Brasil administra três programas para promover o emprego: o SINE (Sistema Nacional de Empregos); o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda); e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) (Chahad, 2006). Tomadas em conjunto, as principais preocupações destes programas são: (1) combinar potenciais empregados com empregadores em busca de trabalhadores (intermediação de mão-de-obra); (2) gerar emprego e renda, por meio de investimentos e de empréstimos; e (3) fornecer treinamento profissional.

Historicamente, o Sistema Nacional de Empregos (SINE) conseguiu recolocar cerca de 50% das pessoas que procuravam empregos. Em tempos de aquecimento econômico (como em 2010-2011), a taxa subiu para 70%. Dados disponíveis mostram que a renda dos trabalhadores aumentou em cerca de 18% com o apoio dos empréstimos do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Os treinamentos de nível médio (fornecidos pelo FAT e outros programas) fizeram com que a renda dos trabalhadores aumentasse em cerca de 12% em comparação com a renda daqueles sem treinamento (Menezes, 2011).

4.7 Formação profissional

ALEMANHA

A preparação de profissionais qualificados é uma peça-chave do modelo de produção alemão e que responde em grande parte por seu sucesso internacional. As raízes do sistema remontam ao século 19 e início do século 20, quando as indústrias alemãs enfrentaram o aumento da concorrência dos produtos estrangeiros de baixo custo. Como resposta, muitas empresas se lançaram em campo para elevar a qualidade de sua produção, o que, por sua vez, requereu

uma boa preparação dos trabalhadores. Criou-se então um sistema de formação profissional baseado nas escolas e nas empresas – o sistema dual²⁶.

A instalação de instituições voltadas para um equilíbrio entre alta qualidade dos produtos e alta qualificação da mão-de-obra lançou as bases para o que mais tarde Streeck (1992) chamou de “produção de qualidade diversificada”. É um modelo de produção que combina orientação de qualidade e customização de pequenas empresas com a produção em larga escala.

No sistema dual, os aprendizes recebem uma educação escolar geral (financiada pelo estado), combinada com três ou quatro horas por semana de treinamento nos locais de trabalho pagas pela empresa. Existe um forte sistema de administração do sistema de formação profissional, que inclui a definição de mínimos de conhecimentos por profissão, exames obrigatórios durante os cursos e exigência de certificação profissional conferidos pelas Câmaras de Comércio ou pelas Câmaras de Artesanato de cada profissão. Essas câmaras são corpos públicos auto-administrados com adesão obrigatória de todos os empresários ativos no respectivo campo. O objetivo da padronização e da comparabilidade é a criação das habilidades específicas para a indústria, o que permite alta mobilidade em mercados de trabalho ocupacional.

Por força de lei, para 41 tipos de profissionais artesanais, como carpinteiros, eletricitas, pintores, mecânicos, padeiros e cabeleireiros, é necessário um diploma de mestrado para montar um negócio próprio. Os profissionais que possuem um diploma de escola técnica têm de continuar o treinamento de tempo integral por um período que varia de um a três anos, em meio período, e prestar uma prova na Câmara de Artesanato para obter o diploma de mestre naquela profissão.

Por um longo período de tempo as empresas alemãs treinaram além das necessidades de curto prazo. Isso contribuiu para a formação de uma massa crítica de trabalhadores habilidosos como um “bem público”. Entretanto, nos últimos anos há relatos da perda de qualidade desses treinamentos (Thelen and Busemeyer, 2008). Recentemente, a falta de talentos jovens decorrente do envelhecimento acelerado da população trouxe o assunto à baila novamente.

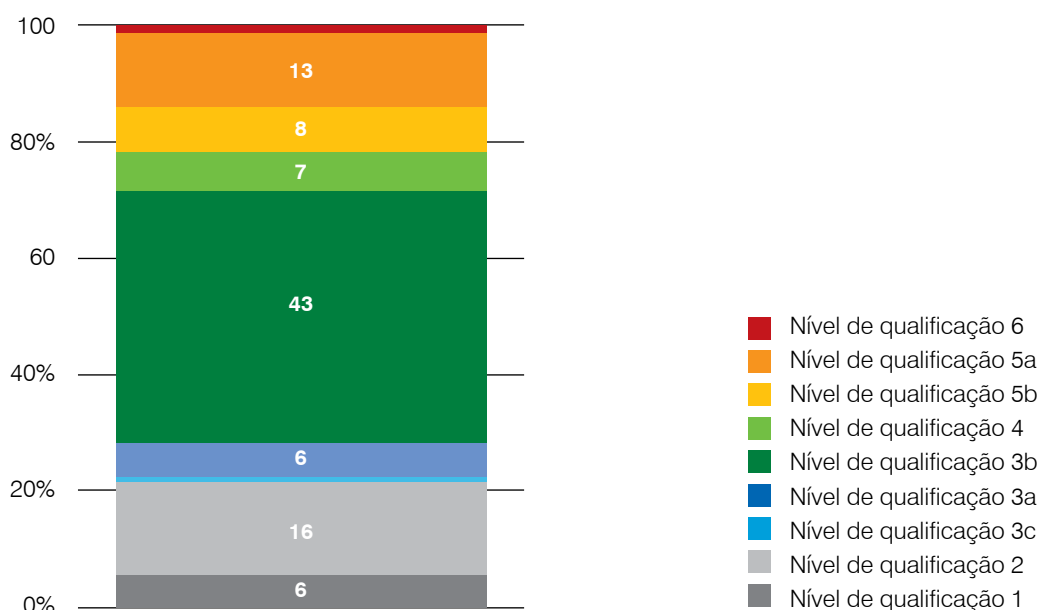
Como pode ser visto na Figura 3, quase metade da população em idade produtiva na Alemanha possui treinamento em um nível alto de graduação (nível 3b)²⁷. Um quinto da população em idade produtiva não se qualifica para o ensino médio (por exemplo, os níveis 1 e 2), mas isso inclui aqueles que ainda estão estudando nos cursos gerais. Quase 30% têm diploma acima do ensino médio. A categoria do nível 4 abrange vários cursos preparatórios para acesso ao ensino superior.

O setor acadêmico é dividido em universidades (nível 5a) e “Universidades de Ciências Aplicadas” (Fachhochschulen). Estas últimas são especializadas em áreas temáticas e proporcionam uma formação com forte orientação prática. Um modelo similar é a Berufsakademie, que oferece formação acadêmica em cooperação com empresas. Fachhochschulen, Berufsakademien e Fachschulen (que fornecem treinamento formal para mestres artesãos, entre outros) são os maiores programas educacionais do nível 5b. Aproximadamente 1% dos alemães em idade produtiva possui uma qualificação de esquisa avançada, como um mestrado (nível 6).

26 Isso incluiu a aceitação de uma estrutura de salários comprimidos por meio de negociações coletivas, com o fim de aumentar os incentivos ao treinamento, a criação de um mercado de trabalho interno de qualidade e uma coordenação voluntária dos interesses dos empregadores (para alcançar perfis de formação sistemática e padronizada) (Thelen, 2004).

27 Alguns usam a escola técnica como um trampolim para o ensino superior.

FIGURA 3: ALEMÃES EM IDADE PRODUTIVA COM BASE NAS GRADUAÇÕES MAIS ALTAS (ISCED*-97), 2008



Fonte: Mikrozensus, 2008. *ISCED: International Standard Classification of Education.

As diferenças em matéria de educação entre Alemanha e Brasil são acentuadas, como mostra a Tabela 10. O Brasil possui quase 60% da população ativa com educação inferior à do ensino médio. Na Alemanha, essa parcela não passa de 15%. No que tange aos formados pelo ensino médio, a proporção na Alemanha é o dobro da do Brasil. No caso do ensino superior, são 11% no Brasil contra 26% na Alemanha. As diferenças são apreciáveis também no que tange à qualidade do ensino, o que pode ser indiretamente apreciado pelos resultados dos exames do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes).

TABELA 10: INDICADORES COMPARATIVOS NA EDUCAÇÃO

	Alemanha	Brasil
Proporção da força de trabalho abaixo do ensino médio (%)	15	59
Proporção da força de trabalho com ensino médio (%)	59	30
Proporção da força de trabalho com nível superior (%)	26	11
Pontuação PISA 2006 (média entre masculino e feminino)		
• Ciência	519/512	395/386
• Matemática	513/494	380/361
• Leitura	475/517	376/408

Fonte: OECD, Education at a Glance, 2011.

BRASIL

Nos últimos anos, o Brasil tem enfrentado uma grave escassez de mão-de-obra qualificada. Não é a primeira vez. Isto tem ocorrido sempre que a economia cresce 4,5% ou mais. Em 2010, o Brasil cresceu 7,5%. Muitos dos novos investimentos passaram a exigir profissionais qualificados nas áreas de energia, infraestrutura e indústria de transformação. Esta mão-de-obra não estava disponível.

O país tem várias instituições que podem oferecer algum tipo de flexibilidade funcional externa, com base no treinamento de capital humano que é específico para as empresas. Nesse campo, têm destaque as escolas do Sistema S voltadas para a indústria, comércio e agricultura. Entretanto, essas instituições são insuficientes para atender a demanda. Além disso, o nível geral de educação da força de trabalho é muito baixo. A média é de 7,2 anos de escola, e a educação recebida é pobre, com raras exceções. Grandes e médias empresas fazem todo o possível para manter em seus quadros profissionais qualificados, especialmente em tempos de crise, quando procuram usar as medidas de flexibilidade interna. Esse é o caso, em particular, das empresas que enfrentam concorrência externa.

O principal programa de treinamento do país é o PLANFOR (Plano de Formação Profissional), recentemente alterado para PNQ (Plano Nacional de Qualificação). Em várias avaliações existentes, este programa não conseguiu um alto reconhecimento: o número de pessoas treinadas tem sido pequeno, e a qualidade é baixa (Bulhões, 2004). Um programa recém aprovado (PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico) pretende superar esses problemas e criar até 2014 cerca de 200 novas escolas profissionais para treinar 8 milhões de pessoas em diversas ocupações. É um grande desafio. O plano espera integrar escolas públicas e privadas na área da formação profissional.

A principal rede de escolas de formação profissional é apoiada pelo setor privado de produção (SENAI), comércio (SENAC), transporte (SENAT) e agricultura (SENAR). Além disso, há um forte apoio institucional para a formação de empreendedores (SEBRAE) e gerentes de cooperativas (SESCOOP). O chamado Sistema S é financiado por contribuições pagas pelos empregadores na quantia total de 3,1% da folha de pagamento nacional do setor privado. Os trabalhadores nada contribuem. O sistema tem um papel importante no campo da formação profissional, mas há queixas de que os programas de qualificação atendem mais as grandes do que as pequenas empresas. Com a baixa qualificação da mão-de-obra, o país sofre com a falta de mecanismos de flexibilidade funcional interna.



5 Dualismo no mercado de trabalho

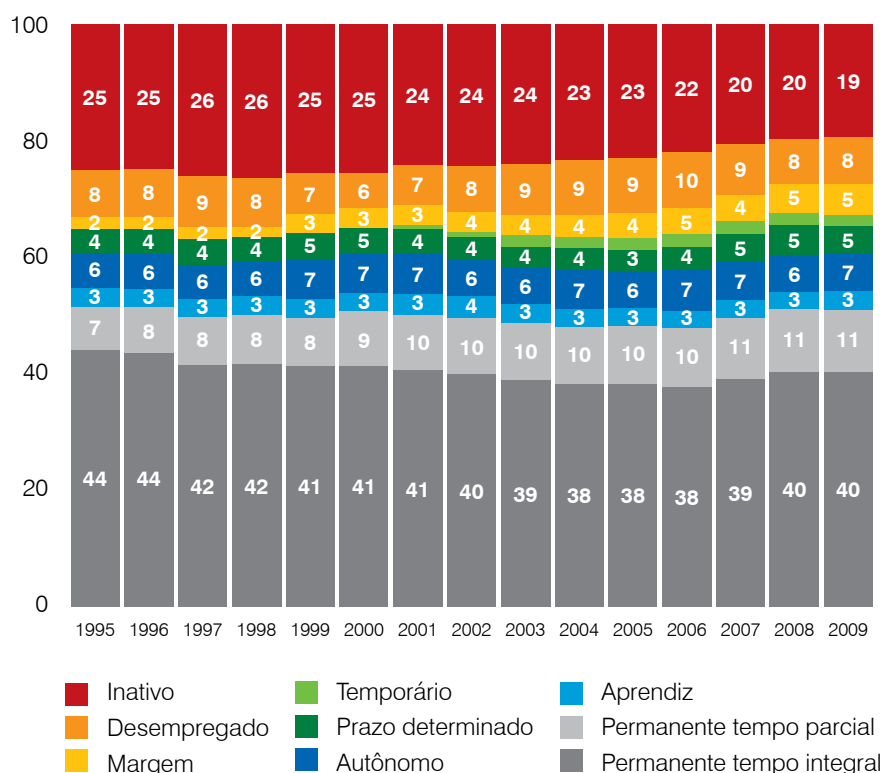
5.1 Alemanha: núcleo e periferia

Durante a última década, a Alemanha teve um crescimento de emprego relativamente forte. Na mesma época, observou-se um declínio na proporção e no número absoluto de empregados na indústria e um aumento no setor de serviços (Eichhorst e Marx, 2011a). Apesar disso, o setor industrial ainda contribui com uma parcela expressiva dos novos empregos e mostrou uma notável resistência durante a crise de 2008-09.

As mudanças na estrutura do mercado de trabalho foram acompanhadas pelo dualismo. No centro do mercado, há uma camada de trabalhadores contratados por tempo indeterminado. Eles são bastante protegidos pelos mecanismos tradicionais do modelo econômico alemão. É o *core* das empresas. Na periferia, há uma camada de trabalhadores que ocupam postos de trabalho com proteções inferiores (Figura 4).

O *core*, especialmente na indústria de alta tecnologia, constitui a espinha dorsal da economia alemã e continua atrelado à chamada “relação de trabalho padrão” (Normalarbeitsverhältnis), em que predominam os empregos de tempo integral e por tempo indeterminado relativos às profissões mais qualificadas. Tais empregos são protegidos por inúmeros dispositivos institucionais, que limitam o impacto das flutuações do mercado e facilitam a longa permanência de trabalhadores qualificados dentro da mesma empresa. Isto engloba a proteção contra a dispensa, a previdência social, a negociação coletiva, as jornadas de trabalho e outras condições de trabalho reguladas por leis, por negociações dos sindicatos e pela ação das comissões de empregados. Este modelo é mais observado nas médias e grandes empresas, principalmente na indústria, e também em algumas empresas do setor de serviços especializados e no setor público.

FIGURA 4: ESTRUTURA DE IDADE DA POPULAÇÃO EM IDADE PRODUTIVA NA ALEMANHA, 1995-2009

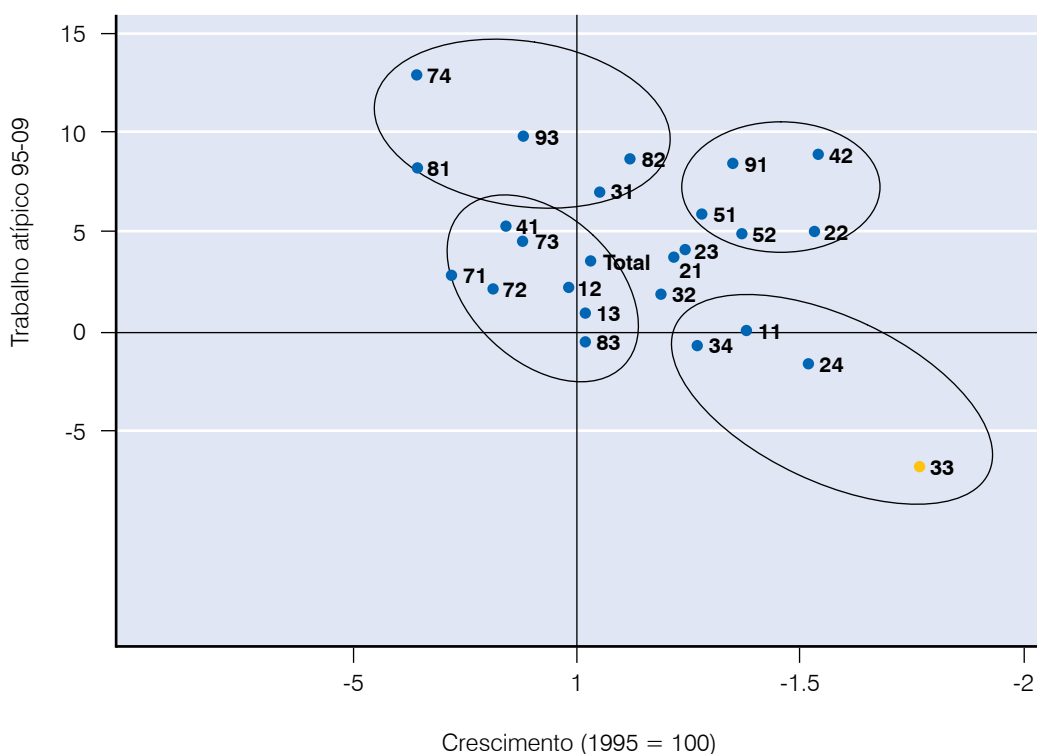


Fonte: GSOEP

Os anos recentes mostram certa estabilidade do núcleo do mercado de trabalho e um rápido crescimento da periferia. Os trabalhos realizados na periferia da força de trabalho envolvem empregos atípicos concentrados principalmente no setor de serviços, mas também presentes na indústria.

A diferença entre essas duas camadas segue níveis distintos de educação e qualificação profissional, assim como a natureza das ocupações e questões de gênero – mais frequentes entre as mulheres. Os trabalhos atípicos incidem mais na capacitação geral e menos na específica. A Figura 5 reflete as diferenças dos trabalhos atípicos no nível de ocupações de 2 dígitos da International Standard Classification of Occupations (ISCO) 88. Nota-se ali o crescimento do emprego também em profissões acadêmicas, assim como entre os profissionais de negócios e outros (33, 24, 34). As ocupações tradicionais na indústria, como, por exemplo, construção, metalurgia e operadores de máquinas (71, 72, 73) e ocupações bem estabelecidas no setor de serviço (empregados de escritório, 41), apresentaram certa estabilidade em termos do número de postos e condições de trabalho. Por fim, pode-se ver fortes aumentos nos dois tipos de empregos com baixa qualificação pessoal e ocupações da linha de frente dos serviços (42, 51, 52, 91). Estas mudanças têm sido associadas a uma crescente “precarização” de algumas ocupações industriais (74, 81, 92, 93).

FIGURA 5: TRABALHO ATÍPICO E CRESCIMENTO DOS EMPREGOS POR OCUPAÇÃO, 1995-2009



Fonte: GSOEP, cálculos dos autores. Divisão atípica: trabalho a termo, marginal de tempo parcial e temporário.

TRABALHO A TEMPO PARCIAL E EMPREGO MARGINAL

O trabalho em tempo parcial permanente com ganho superior a € 400 (R\$ 920) por mês tem crescido significativamente ao longo das últimas duas décadas. Esta é a forma mais “regular” de trabalho flexível, já que os trabalhadores usufruem proteção da previdência social e de uma considerável continuidade de emprego. O trabalho em tempo parcial é praticado “voluntariamente” por grande número de mulheres que conciliam o trabalho com as obrigações familiares. Os que trabalham nesse regime, porém, enfrentam maiores dificuldades de promoção na carreira, têm menores salários e são levados a trabalhar em empregos que estão abaixo de sua qualificação.

O trabalho em tempo parcial marginal se baseia em várias fontes de renda, que combinam benefícios sociais, renda mínima, proteções previdenciárias, rendimentos do cônjuge e/ou o salário de um emprego regular em tempo integral. Rendimentos de empregos regulares que vão além de € 400 (R\$ 920) são sujeitos a imposto de renda progressivo e contribuições obrigatórias para a previdência social, razão pela qual a migração dos trabalhadores em tempo parcial marginais para os empregos regulares é bastante rara (Freier e Steiner, 2008).

CONTRATOS POR PRAZO DETERMINADO

Nos últimos anos, a proporção desse tipo de contrato tem ficado estável, mas em proporção expressiva, em torno de 14% do total de empregos. Cerca da metade é composta por contratos de aprendizagem com duração de dois ou três anos. Nesses casos, é frequente a transição para contratos por tempo indeterminado no final da aprendizagem. Isso ocorre também com os contratos usados no período probatório, em especial para a admissão de pessoal qualificado, como é o caso de formados pelas universidades (Boockmann e Hagen, 2006). Ao contrário do que ocorre na França, Itália e Espanha, o trabalho por prazo determinado na Alemanha não é necessariamente precário. Esse é um dos caminhos mais viáveis para entrar no mercado de trabalho.

AGÊNCIAS DE TRABALHO TEMPORÁRIO

O trabalho temporário difere do trabalho por prazo determinado no que tange à mobilidade. A mobilidade do trabalho temporário para o trabalho regular é rara, uma vez que muitos dos que trabalham nessa modalidade têm salários inferiores aos dos empregados do *core* das empresas. São pessoas que fazem trabalhos de rotina de baixa qualificação. Essas pessoas correm mais risco de desemprego e sofrem mais intensamente as consequências das flutuações da demanda.

TRABALHO AUTÔNOMO

O trabalho autônomo tem crescido na Alemanha. Ele é mais frequente nas profissões artesanais (eletricistas, pintores, encanadores etc.) e entre os profissionais de nível universitário. O apoio governamental para a criação de novas empresas (*start-ups*) tem estimulado o trabalho autônomo. Esse tipo de trabalho avança bastante na “economia criativa”, como é o caso das empresas de mídia, design, informática e atividades culturais.

O trabalho autônomo aumenta nos segmentos de alta, média e baixa qualificação. Como o autônomo opera fora dos contratos coletivos e têm menos ou nenhum encargo previdenciário, o custo do trabalho é mais flexível e em muitos casos inferior ao do emprego regular. As empresas se beneficiam dos baixos custos fixos e da maior flexibilidade de terceirização dos autônomos.

O trabalho autônomo é particularmente importante entre os *free-lancers* altamente qualificados. Seus ganhos, muito variáveis, dependem da reputação do profissional e de ganhos combinados do trabalho autônomo com outras modalidades de trabalho. As profissões mais tradicionais, como advogados, arquitetos ou médicos, têm melhor proteção, além de regras de acesso mais rigorosas.

BAIXOS SALÁRIOS

A parcela de trabalho de baixa remuneração também tem crescido na Alemanha. Embora os empregos atípicos concentrem a maior parte dos baixos salários, o fenômeno está ocorrendo também entre os que trabalham por prazo indeterminado e em tempo integral nas ocupações pouco qualificadas. Tais salários proliferam também entre os empregados que não têm cobertura de contratos coletivos (Dustmann e Ludsteck Schönberg, 2009).

O governo teve um papel importante ao criar os *mini jobs* e ao permitir combinação de renda do trabalho com renda mínima. A mobilidade ascendente é maior entre os trabalhadores mais jovens, mais qualificados e que trabalham em tempo integral, ainda que com baixos salários (Schank, Schnabel e Stephani, 2009).

5.2 Brasil: formal e informal

No Brasil, o dualismo tem outra natureza. O núcleo e a periferia são representados pelos segmentos formal e informal.

Nos setores mais avançados da economia, a mão de obra qualificada predomina, com altos níveis de produtividade e ampla proteção para os trabalhadores. São os que trabalham nas indústrias de ponta – aeronaves, automóveis, petroquímica, comunicações, tecnologia da informação e sector financeiro, incluindo bancos, seguradoras e corretoras, assim como o setor das empresas concessionárias (públicas e privadas), como é o caso da energia e telecomunicações. Nesses setores, todos os trabalhadores são contratados formalmente e desfrutam (desfrutar é verbo transitivo direto) proteções legais e negociadas, além de salários mais altos e benefícios generosos. Este é o mundo dos *insiders*.

Coexistindo com o mercado de trabalho formal estão os setores em que as proteções básicas são inexistentes ou muito limitadas, os salários são baixos, as condições de trabalho são precárias e a insegurança no trabalho é generalizada. Nesses nichos encontra-se a maior parte da mão de obra do setor primário (agricultura, pecuária e pescados), construção civil, trabalhadores pouco qualificados dos serviços (serviços domésticos, serviços de entrega, serviços pessoais em geral e outros) e também a grande maioria daqueles que trabalham em pequenas e microempresas e os que trabalham por conta própria. Nos segmentos informais são poucas as proteções, e os salários são baixos. Este é o mundo dos *outsiders*, composto por quase 50% da força de trabalho brasileira.

Entretanto, convém mencionar a existência de certas ligações entre os segmentos formal e informal. Os salários no setor informal (especialmente na extremidade de salários mais baixos) tendem a aumentar sempre que o salário mínimo sobe no setor formal. Em média, o salário no setor informal é 63% menor do que no setor formal. O setor informal está se tornando heterogêneo, com a entrada de profissionais mais sofisticados que não querem ou não podem ser formalmente registrados como empregados. Estes incluem consultores, técnicos de sistemas de informação, professores particulares, aqueles que prestam serviços de manutenção predial e certas categorias de profissionais publicitários.

A informalidade, embora decrescente, ainda afeta 45% da força de trabalho. São cerca de 50 milhões de pessoas. Esses trabalhadores enfrentam situações de alto risco (acidentes e doenças), que na maioria dos casos são cobertos pela assistência social do governo.

Também ocorre no Brasil a “semi-informalidade”, condição sob a qual os empregados são registrados, mas com os salários subestimados para permitir o recolhimento de menos encargos sociais. É difícil estimar a magnitude desse tipo de arranjo. Ao lado dessa informalidade, registra-se que cerca de 90% dos que trabalham por conta própria não contribuem para a Previdência Social e, portanto, não usufruem de qualquer proteção (licença médica, aposentadoria, pensão etc.).

Qual é o perfil dos trabalhadores informais? As pessoas mais afetadas pela informalidade são os mais velhos e as mulheres. Os jovens, por sua vez, são mais afetados pelo desemprego: entre as pessoas com idades entre 16 e 24 anos, o desemprego é quase três vezes superior à taxa global: 18% e 8%, respectivamente (dados de 2009). O problema é ainda mais grave entre as mulheres.

O desemprego é mais elevado nas faixas medianas do nível educacional e menor nos dois extremos. Para os profissionais de nível médio, as exigências de contratação são rigorosas e muitos não são contratados por deficiências de qualificação. As novas ocupações e até mesmo as profissões mais tradicionais estão exigindo profissionais com educação de boa qualidade (Baltar, 2010). A demanda por qualidade parece estar aumentando mais do que a oferta das escolas do país.

O nível de educação é mais alto entre os trabalhadores formais e mais baixo entre os informais. Em 2009, cerca de 80% das pessoas sem escolaridade trabalhavam informalmente. O mesmo ocorria com a grande maioria das pessoas com pouca escolaridade (de 1 a 3 anos de escola).

A participação no mercado informal começa a cair a partir dos oito anos de escolaridade, mas cai de modo significativo a partir de 11 anos de escola (nível médio completo). Mesmo assim, quase 30% dos trabalhadores com este nível de escolaridade estão desprotegidos²⁸.

O que explica a redução da informalidade no Brasil? O resultado final parece ser uma combinação de crescimento econômico acelerado com a formalização das próprias empresas²⁹, a melhoria na educação e a crescente demanda por proteção ao emprego por parte dos trabalhadores. A maior fiscalização do governo é outro fator. A flexibilização do crédito, incluindo empréstimos a taxas mais baixas que são pagos por meio de desconto em folha de salário, parece contar. Finalmente, algumas mudanças nas leis trabalhistas, tais como a regulamentação do trabalho temporário, o banco de horas, demissão e participação nos lucros, são citadas como indutoras da formalidade (Neri e Fontes, 2010).

O que conta para a perpetuação de um elevado nível de informalidade? A burocracia e as altas despesas de contratação (102,43%) desempenham um papel importante. A burocracia faz as empresas gastarem muito tempo e recursos para preencher a papelada dos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social. O mesmo ocorre para se compreender

28 Os 16% de informais altamente qualificados incluem profissionais trabalhadores autônomos que não querem contribuir para a Previdência Social.

29 Vários fatores contribuíram para a formalização de empresas, como, por exemplo, contratos com agências governamentais ou com grandes empresas, a atividade de exportação, a expansão do crédito e a maior fiscalização do governo.

e cumprir as regras que regem uma miríade de assuntos nas áreas da saúde, segurança e meio ambiente, bem como as quotas para menores aprendizes e portadores de deficiência.

Sobre as despesas de contratação, as grandes empresas no topo da pirâmide podem ser capazes de pagá-las (embora isso afete sua competitividade), mas a maioria na base da pirâmide – as pequenas e microempresas – não pode fazê-lo. Este é o nicho de maior informalidade nas áreas urbanas, juntamente com as pequenas propriedades no setor agrícola.

A informalidade pode ser considerada uma forma primitiva de flexibilização no Brasil, uma vez que os trabalhadores informais não possuem proteção, o Estado não recolhe contribuições previdenciárias e os empregadores não têm segurança jurídica. Na Alemanha, a flexibilização ocorre na margem do mercado de trabalho, mas sob condições razoavelmente seguras, em que as três partes estão protegidas.



6 Lidando com a crise: o uso de mecanismos flexíveis

6.1 Alemanha

Depois de um período difícil entre 2001 e 2005, a economia alemã passou por uma fase de recuperação a partir de meados dos anos 2000, com forte diminuição do desemprego. Com a crise de 2008, porém, o país foi fortemente afetado pela queda das exportações. O choque externo levou a uma queda significativa nas vendas de máquinas, equipamentos e automóveis. Em 2009, o PIB decresceu 5%. Apesar disso, o desemprego manteve-se basicamente estável. Houve geração de emprego (Tabela 11). Como podemos explicar este desempenho surpreendente do mercado de trabalho?

TABELA 11: COMPONENTES DA REAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA ALEMANHA

	2008	2009	2010	2011 (cenário médio IAB)
PIB real, %	+1,0	-4,7	+3,6	+2,4
Horas trabalhadas, %	+1,2	-3,1	+2,9	+1,7
• em tempo integral	+1,0	-4,0	+2,8	+1,7
• em tempo parcial	+2,6	+1,2	+3,4	+1,8
Total de empregos, %	+1,4	-0,1	+0,5	+0,9
Total de empregos, 1,000	40.216	40.171	40.438	40.841
Empregados cobertos pelo seguro social, %	+2,1	0,0	+1,2	+1,6
Desemprego, 1,000	3.268	3.414	3.238	2.927
Taxa de desemprego, %	7,8	8,1	7,7	7,0

Fonte: Fuchs et al., 2011.

O bom desempenho do mercado de trabalho alemão foi uma consequência do crescimento do setor de serviços (privado e público), o que compensou parcialmente as perdas do setor industrial exportador. Isso decorreu também da combinação da proteção do emprego dos empregados do núcleo com os mecanismos de flexibilidade interna e externa. Como a demissão é uma forma cara de ajuste de curto prazo, as empresas alemãs fizeram vários acordos com base na flexibilidade existente (Möller, 2010; Fuchs et al., 2010a, 2010b; OECD, 2010a).

Três elementos foram cruciais para esta estratégia:

1. Um dos mecanismos mais usados foi o da flexibilidade interna, em especial, o banco de horas e o ajuste da jornada ao salário (Eichhorst e Marx, 2011). Com isso poupou-se a demissão dos empregados qualificados do core das empresas. Isso teve uma função relevante em todos os setores, mas especialmente na indústria cuja proporção de empregados qualificados é mais alta.

Com os ajustes de jornada e de salário, o tempo não trabalhado foi acumulado por longos períodos – acordados por negociação e sem a interferência do Estado. Isso permitiu às empresas reagir à queda de demanda sem demitir. Como a crise econômica foi precedida por um período de expansão econômica, havia muitas horas excedentes acumuladas e que foram equilibradas quando a demanda desabou. Com isso, o emprego ficou praticamente inalterado entre o fim de 2008 e fim de 2009. Mas o total de horas trabalhadas diminuiu cerca de 3%.

2. Houve também uma importante contribuição dos parceiros sociais. Isso porque, em anos anteriores, a negociação coletiva havia sido bastante descentralizada e havia incorporado várias “cláusulas de abertura”. Tais cláusulas permitem às empresas se afastar dos contratos coletivos setoriais, inclusive no campo da remuneração. Durante a crise, os conselhos de empregados avançaram nesse campo, trocando concessões salariais por garantia de emprego. Assim, muitas empresas foram autorizadas a ajustar e reduzir os salários, assim como adiar aumentos salariais. Os sindicatos tiveram uma postura muito pragmática na negociação salarial setorial, chegando a aceitar inúmeros cortes de salários.

As demissões ocorreram com mais frequência na margem da força de trabalho. Nos últimos tempos, as empresas incorporaram muita mão-de-obra nesses segmentos, o que permitiu um ajuste rápido na hora da crise. Isto foi possível devido às várias medidas de desregulamentação que tornaram o temporário (e outras modalidades de trabalho atípico) um trabalho mais barato e flexível. Não existem limites para a prática desse tipo de contratação, e os salários têm sido bem inferiores aos negociados em contratos coletivos setoriais.

Ou seja, as atividades mais estratégicas e complexas e que exigem alta qualificação são realizadas por empregados permanentes, enquanto que as tarefas rotineiras são executadas pelos trabalhadores temporários ou contratados por prazo determinado. Este modelo “dual” tem sido bastante questionável em termos normativos, mas, sem dúvida, tem se mostrado eficiente para muitas empresas e trabalhadores. Logo no início da crise de 2008, houve uma redução de aproximadamente 300 mil postos de trabalho – a grande maioria entre os temporários. Em menor escala foram atingidos os trabalhadores que tinham contratos por prazo determinado, que não foram renovados (Hohendanner, 2010).

- 3.** Ao mesmo tempo, muitos empregos foram poupados pelo uso de subsídios aos empregados que passaram a trabalhar em horário reduzido. Tais subsídios fazem parte do sistema de seguro-desemprego. Ou seja, os empregados passam a trabalhar menos horas na empresa (muitas vezes, meio período). Estas horas são pagas pelas empresas. As horas não trabalhadas são pagas pelo seguro-desemprego. A adoção desse sistema foi de suma importância na crise. Em 2009, 1,1 milhão de trabalhadores (cerca de 350 mil a tempo integral) trabalhou com horário reduzido e amparado pelo referido mecanismo. Isso deu uma grande contribuição para manter baixo o desemprego aberto (OECD, 2010b). Muitos ajustes nesse sistema foram feitos em função da crise de 2008-09. Seus efeitos, portanto, devem ser vistos como consequências de intervenções discricionárias, não de medidas automáticas.

As mudanças referidas ocorreram em três aspectos: (i) a duração máxima em que as horas não trabalhadas são reembolsadas pelo seguro-desemprego foi aumentada de 6 para 24 meses em 2009 e para 18 meses em 2010; (ii) para os casos de curto tempo de trabalho resultantes em 2009 e 2010, os empregadores foram isentados da contribuição previdenciária pelas horas não trabalhadas e o mesmo ocorreu para os empregados; (iii) os requisitos administrativos para as empresas entrarem neste esquema foram consideravelmente simplificados.

Em suma, a estabilidade de emprego foi garantida principalmente por meio do trabalho de curta duração e por ajustes nos salários e na jornada de trabalho. Uma estimativa recente para os anos de 2008 e 2009 sugere que cerca de 25% da redução do tempo de trabalho atingida se deveu à incorporação de trabalho de curto tempo; 40% decorreram de concessões nos contratos coletivos, e 20% do uso de banco de horas (Bach et. al., 2009) O sistema previdenciário, que já é bastante generoso, não foi sobrecarregado. Em suma, houve uma combinação do uso do regime de trabalho de curta duração com os ajustes nos contratos existentes e a assistência aos desempregados – um mix de vários tipos de flexibilidade.

Dado o caráter abrupto da crise de 2008-09, os empregadores resistiram em despedir pessoal qualificado, na esperança de uma breve recuperação. O pacote de estímulo fiscal alemão teve influência, mas, comparado com os ajustes do mercado de trabalho, seu impacto foi limitado. Medidas para manter a confiança do consumidor, como corte no imposto de renda e nas contribuições previdenciárias, também ajudaram. Dados recentes sobre o comportamento do PIB e das exportações mostram fortes sinais de recuperação associados à estabilidade no nível de emprego, observando-se, ainda, a ocorrência de novas contratações tanto de trabalho temporário como de prazo mais longo.

O desempenho do mercado de trabalho alemão em 2009 e 2010 foi melhor do que nas previsões anteriores. A flexibilidade no uso do tempo de trabalho e os subsídios complementares ao trabalho de curto tempo ajudaram a superar a queda na produção, sem comprometer a mão-de-obra qualificada do núcleo da força de trabalho. A ação política mais recente incide no esforço de equilibrar o orçamento público, o que levou o governo a cortar alguns benefícios sociais marginais. Mas foi decidido na Primavera de 2010 prolongar o apoio ao trabalho de curta duração até o início de 2012, ficando claro, porém, seu caráter transitório.

6.2 Brasil

Como a Alemanha, a economia brasileira também apresentou um bom desempenho nos anos recentes. Em 2010, o PIB cresceu 7,5% e o Brasil gerou 2,8 milhões de empregos formais.

No entanto, a crise de 2008/2009 trouxe graves apreensões no campo do emprego. O ano de 2008 seguiu em ritmo acelerado de janeiro a setembro, período em que dois milhões de empregos foram criados. Os três últimos meses, no entanto, foram desastrosos.

A crise se concentrou principalmente na indústria extrativa (que é altamente dependente da exportação), na indústria de transformação e na construção civil. No setor manufatureiro, a demanda caiu mais acentuadamente nas áreas de metalurgia, materiais mecânicos e elétricos, veículos, calçados e alimentos e bebidas industrializadas. O sudeste foi a região mais afetada.

As linhas de créditos (nacionais e internacionais) desapareceram. A produção de automóveis caiu de 300 mil unidades em outubro de 2008 para 97 mil em dezembro, com vendas muito baixas.

Os impactos sobre o emprego vieram logo. Só em dezembro, a paralisia dos negócios destruiu 650 mil postos de trabalho, sendo 273 mil no setor industrial. Empresários e trabalhadores ficaram apreensivos. Em janeiro de 2009, a venda de carros foi baixíssima, e a utilização da capacidade de produção caiu de 84% para 77%. Naquele mês, 100 mil empregos foram destruídos, sendo mais da metade na indústria.

Entre dezembro de 2008 e julho de 2009, a indústria fechou mais de 400 mil postos de trabalho. Por nove meses, o mercado de trabalho ficou essencialmente paralisado³⁰. O PIB diminuiu para -0,2% em relação a 2008.

Mas o governo federal agiu rapidamente, criando medidas de estímulo para reativar a economia³¹, cortando impostos e ampliando crédito para estimular o consumo e a produção. Um dos programas mais agressivos foi o da construção subsidiada de habitações para a população de baixa renda, por meio do qual entre 2009-10 o governo investiu o colossal montante de R\$ 98 bilhões (€ 42,8 bilhões). O país se beneficiou também do aumento de preços de várias commodities exportadas, principalmente minérios, soja, açúcar, algodão e carne.

Tomadas em conjunto, as medidas do governo, combinadas com a referida elevação de preços, amorteceram o impacto da crise, impedindo o aumento do desemprego. Estima-se que, sem essas medidas, o PIB em 2009 teria caído -2 ou -3%, em vez de -0,2%, e que o desemprego teria ido além de 10%.

Os sinais mais claros de recuperação começaram a aparecer no início do segundo semestre de 2009, embora o setor industrial tenha levado um tempo maior para recompor seus quadros de pessoal. Enquanto os setores de comércio e serviços geraram 800 mil empregos formais ao longo de 2009, a indústria criou apenas 11 mil novos postos.

30 Nestes meses, poucos empregos formais foram criados. Em fevereiro, 9 mil; março, 35 mil; abril, 106 mil; maio, 132 mil, junho, 119 mil, julho, 138 mil. Só em agosto o número de novos postos de trabalho excedeu 200 mil.

31 Destacam-se entre as principais medidas tomadas: (1) redução das taxas de juros, e os bancos foram obrigados a manter uma quantia em depósito junto ao Banco Central; (2) expansão do crédito pelos bancos estatais para a produção e o consumo; (3) estímulo para setores-chave por meio de uma isenção (ou redução) em impostos (automóveis, motocicletas, eletrodomésticos e materiais de construção); (4) lançamento de um grande programa de habitações populares para grupos de baixa renda (Minha Casa Minha Vida); (5) expansão do investimento de bancos estatais em companhias abertas (por exemplo, a Petrobrás); (6) intensificação dos investimentos em projetos de infraestrutura (PAC – Programa de Aceleração do Crescimento).

Superando 2009, o Brasil entrou em 2010 com boas perspectivas. A situação voltou ao normal e prometeu quebrar todos os recordes. Foi o que aconteceu. Naquele ano, cerca de 2,5 milhões de empregos foram criados no segmento formal, e os salários reais aumentaram 4,2%.

TABELA 12: COMPONENTES DA REAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

Item	2008	2009	2010	Observações
PIB real (variação em %)	+5,2	0,6	+7,5	Variação anual do PIB. IBGE
Total de horas trabalhadas (variação em %)	+4,5	-7,4	+7,1	Índice dessazonalizado da indústria. CNI
Produtividade por hora (variação em %)	-0,3	+3,7	+2,4	Índices de vendas/índice de horas dessazonalizado – médias – CNI
Horas trabalhadas, formal + informal (variação em %)	-0,5	-0,3	n.d.	Média de horas semanais trabalhadas, > ou = 30 h semanais. PNAD 2007/2009
Empregados formais de curta duração (1.000s)	4161	4336	n.d.	RAIS 2008/2009. Até 30h por semana. Somente empregados.
Total de empregados formais (1.000s)	39442	41208	44068	RAIS 2008/2009 – Total empregado em 31 de dezembro
Total de emprego (variação em %)	+4,8	+4,5	n.d.	RAIS 2008/2009 – Total de empregos em 31 de dezembro
Taxa de desemprego: formal + informal	7,9	8,1	6,7	Taxa de desemprego Regiões Metropolitanas. IBGE
n.d. = não disponível				

Fonte: IBGE, Contas Nacionais; IBGE, PNAD; CNI, Indicadores Industriais; RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego.

Como as empresas do setor industrial se comportaram durante a crise no campo do trabalho e emprego? As empresas se dividiram em dois grupos. No primeiro grupo ficaram as que demitiram grandes massas de empregados aos primeiros sinais de perigo. No segundo, ficaram as que procuraram evitar demissões, utilizando medidas flexíveis.

No primeiro grupo, as demissões foram seletivas. Elas incidiram inicialmente nos empregados temporários, da margem, e só depois, atingiram os empregados do núcleo. Mas houve exceções. A Embraer, por exemplo, despediu 4.270 empregados em um único ato. A Eletrolux dispensou cerca de 3 mil profissionais. As pesquisas registraram vários outros casos de demissão em massa.

No segundo grupo, a flexibilidade mais utilizada foi o banco de horas. Isto ocorreu particularmente em empresas que dependem de mão-de-obra qualificada de difícil substituição. Para elas era importante manter esses quadros até a hora da recuperação. Outra medida flexível muito usada foi a não renovação de contratos por prazo determinado. O tempo parcial e o trabalho temporário foram pouco utilizados.

Muitas empresas procuraram reter seus empregados antecipando férias coletivas ou colocando-os em licença remunerada (acumulando créditos de horas em favor das empresas). Algumas procuraram reduzir a jornada com corte de salários. Em casos excepcionais, suspenderam temporariamente os contratos de trabalho (*lay-off*).

Com base em expedientes flexíveis, essas empresas conseguiram preservar a maior parte do seu mais valioso capital – os empregados – e chegaram ao segundo semestre de 2009 bem posicionadas para retomar a produção. Em 2010, o problema se inverteu, e as empresas, de modo geral, passaram a enfrentar grave escassez de mão-de-obra qualificada.

6.3 Estudo de casos

As pesquisas de opinião da época da crise revelaram que 50% dos brasileiros eram a favor do uso de medidas flexíveis para preservar os empregos; apenas 39% eram contra (CNT SENSUS, 2009). Apesar disso, persistiam muitas resistências. Funcionários do governo, incluindo o Ministro do Trabalho³², juizes e advogados especializados em questões trabalhistas³³ bem como os procuradores do trabalho expressaram muitas reservas. Em relação às empresas que tentaram negociar redução de jornada e salário, os procuradores do trabalho opuseram-se francamente, mesmo depois de negociação coletiva. Muitas empresas passaram a temer a anulação de acordos em face da falta de clareza das leis e da intervenção das autoridades. Como mencionado anteriormente, a Lei 4.923/1965 determina que a redução do tempo e de salário só pode ser usada em caso de dificuldades econômicas “devidamente comprovadas”, o que pode ou não ser aceito pela Justiça do Trabalho. Isto gerou um alto nível de insegurança na gestão das empresas e, em muitas delas, inibiu o uso da medida, levando-as a optar pela demissão simples de seus empregados.

Apesar dessas dificuldades, as medidas flexíveis foram usadas por várias empresas grandes, com resultados positivos para os funcionários e para as empresas.

Os parágrafos que seguem relatam quatro casos em que medidas flexíveis foram usadas com diferentes intensidades.

Empresa 1 – Resistência extrema, sem flexibilidade

Em novembro de 2008, o estoque da empresa estava muito alto. A produção fora drasticamente reduzida. Havia um grande excedente de trabalhadores. A empresa tentou utilizar o banco de horas, mas a direção do sindicato rejeitou. Em seguida, tentou suspender os contratos de trabalho temporariamente (*lay-off*), colocando os trabalhadores em treinamento remunerado. O sindicato se opôs novamente. Os dirigentes alegaram que concordar com tais medidas acabaria com seu prestígio entre os trabalhadores. Ao que parece, eles estavam mais preocupados com sua imagem do que com a preservação dos empregos.

Os líderes sindicais sabiam que, sem a adoção de medidas flexíveis, uma demissão em massa seria inevitável. Ainda assim resistiram. Preferiram que a decisão fosse tomada solitariamente pela empresa, pois isso lhes daria a chance de mobilizar os trabalhadores contra o ato, alimentando sua reputação de líderes corajosos.

32 “Não existe razão para demitir empregados.” Esta declaração foi feita pelo Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi (Folha de S. Paulo, 16/1/2009). “Onde houver um contrato entre empregados e empregadores, nós não vamos interferir. A CLT permite redução de salários de até 25%, mas o Ministério não vai tolerar nenhum acerto que fira a lei.” (Agência Brasil, 1/30/2009). “O trabalhador não pode carregar as perdas do que não concordou.” (Folha de S. Paulo, 1/22/2008).

33 Em janeiro de 2009, 262 advogados, promotores e juizes do trabalho enviaram uma carta na qual expressaram sua oposição a esforços de flexibilização: “A muito praticada ‘flexibilização’, em sua raiz, é um eufemismo, ou seja, uma forma palatável para reduzir direitos dos trabalhadores, e que, no Brasil, já está começando a revelar claramente sua falsidade”. www.conjur.com.

Sem solução, a empresa concedeu férias coletivas a partir de meados de dezembro de 2008 até o fim de janeiro de 2009. Ao mesmo tempo, a empresa iniciou o programa de demissão, que, até o final de maio, atingiu cerca de 5.000 trabalhadores. Foi um grande estrago para a empresa, para os empregados e para as suas famílias.

Após a recuperação, a empresa decidiu terceirizar vários de seus serviços. Um pequeno número de empregados demitidos foi recontratado. Outros foram contratados pelas prestadoras de serviços, em condições inferiores. A partir de setembro de 2009, a produção e as vendas começaram a voltar ao normal, mas a empresa ressurgiu com um quadro menor e diferente, em que várias atividades passaram a ser realizadas por outras empresas. Este caso mostra que a rigidez na negociação por parte do sindicato levou a empresa a tomar medidas radicais e prejudiciais aos trabalhadores.

Empresa 2 – Flexibilidade parcial e a um preço alto

Esta empresa também acumulara um enorme estoque em dezembro de 2008, enfrentando, por isso, um grave problema de liquidez. Os pedidos haviam desaparecido, e a situação se tornava alarmante a cada dia. A empresa teve que fechar sua principal fábrica durante duas semanas, colocando milhares de funcionários em férias coletivas, incluindo a administração e a equipe técnica.

As atividades foram parcialmente retomadas em janeiro de 2009. Um banco de horas estava em vigor e, por isso, continuou a ser usado sem resistência. No período, a empresa acumulou um grande volume de créditos. No entanto, a resistência surgiu em relação ao uso desses créditos, porque o acordo anterior que regia essa medida fixava que o pagamento dessas horas seria na base de apenas 30 minutos por dia. A empresa não conseguiu convencer os dirigentes sindicais a mudar a cláusula para fazer face a um volume de horas muito mais elevado. Em suma, o “pagamento daquelas horas” levou mais de um ano para ser concluído. A empresa fez uso da medida disponível, mas o custo foi alto.

Ao longo dos meses de crise, outras medidas foram usadas. Como as vendas permaneceram paralisadas, em fevereiro de 2009 a empresa promoveu um plano de demissão voluntária (PDV), que não foi bem aceito pelos empregados. Houve apenas 1% de adesão. Em face disso, a empresa teve de conceder uma licença remunerada para o pessoal da produção.

Em junho de 2009, a situação se tornou mais alarmante. A empresa não teve outra escolha a não ser demitir uma parte de seu pessoal, começando por um grupo de aposentados que haviam sido recontratados em momento de necessidade.

Pelo fato de terem uma experiência considerável e um alto desempenho no que faziam, a empresa considerou esta demissão como uma perda lamentável de capital humano.

As vendas começaram a se recuperar em agosto de 2009, quando a produção retornou ao nível quase normal. Desse ponto em diante, o processo se inverteu. Novos empregados foram contratados, novos turnos foram criados e os trabalhadores foram pagos para realizar horas extras. Em 2010, a empresa começou a operar em plena capacidade e implementou um forte plano de expansão.

Em suma, esta empresa usou as medidas flexíveis no limite do espaço de liberdade deixado pelo sindicato. A redução de jornada e salário foi tentada e rejeitada. A própria empresa temeu enfrentar uma interpretação desfavorável da Lei 4.923/1965 tempos depois.

Empresa 3 – Flexibilidade mais ampla e a preço acessível

Para esta empresa, os sinais de crise surgiram entre final de novembro e início de dezembro. Naqueles meses, as vendas caíram a quase zero. Havia um excedente de mão-de-obra da ordem de 25%.

Antes de passar para uma eventual demissão, a empresa eliminou todas as horas extras e não renovou contratos de trabalhadores contratados por prazo determinado, o que afetou cerca de 800 trabalhadores. Os saldos do banco de horas eram muito elevados.

Tendo esgotado essas medidas, a empresa colocou todos os funcionários da produção em férias coletivas. A área administrativa continuou funcionando como de costume.

A primeira esperança veio em janeiro de 2009, com os programas de estímulo do governo. No entanto, as vendas continuaram abaixo do normal. A empresa analisou os prós e contras da adoção de medidas flexíveis e decidiu pela suspensão do contrato de trabalho (*lay-off*) para uma grande parte de seus empregados. O plano foi bem explicado aos empregados e ao sindicato. A suspensão seria feita nos termos da Medida Provisória 1.726 e 1.709-4 e do artigo 476-A da CLT. A reação inicial dos dirigentes sindicais foi negativa. Depois de muita negociação, o sindicato aceitou e passou a defender a medida junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, que deveria aprová-la.

A reação dos advogados da empresa foi semelhante à dos sindicatos. A primeira reação foi contrária, mas aceitaram e ajudaram a formular a solução depois da negociação com o sindicato.

Com base na lei, a suspensão de contratos de trabalho de 25% da mão de obra foi negociada pelo período de cinco meses (limite máximo permitido por lei) sem, entretanto, prejudicar o período de férias e o décimo terceiro salário. Além disso, foi montado um programa de treinamento de 140 horas, e foram usados os recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, que são destinados para este fim. Além disso, porém, a empresa concordou em pagar uma complementação, de modo a recompor praticamente o nível salarial regular. Foi garantido, ainda, o recolhimento da contribuição de 8% do FGTS sobre o salário total.

A complexa burocracia que se exige para implementar esta medida foi superada. O programa de treinamento começou em meados de janeiro, e os empregados ali ficaram até março, quando as vendas começaram a se recuperar.

No início de junho de 2009, a empresa voltou às atividades normais. Cerca de 15% dos empregados treinados decidiram deixar a empresa e foram substituídos por novos funcionários.

Como conclusão, vê-se que esta empresa utilizou uma das mais difíceis medidas do ponto de vista das exigências burocráticas – o *lay-off*. Teve sucesso ao atravessar a crise mantendo o seu quadro de pessoal. Mas, em vista das várias concessões realizadas pela empresa, a solução foi considerada bastante onerosa.

Empresa 4 – Impacto leve da crise e pouca flexibilidade

Neste caso, a empresa foi menos afetada pela crise em comparação com as anteriores. Diferentes soluções flexíveis foram usadas em diferentes plantas. Na fábrica 1, o estoque de produtos estava alto, e as vendas caíram acentuadamente desde o início em novembro de 2008. A produção e os quadros de pessoal precisavam encolher. A empresa tentou reduzir as horas de trabalho e cortar salários – o que foi rejeitado pelo sindicato. Em vista disso, a empresa colocou

os empregados em férias coletivas de 30 dias. Tendo esgotado esse período sem uma recuperação de vendas, a empresa não teve outra escolha a não ser fechar a fábrica durante vários dias. Esse período acumulou sete dias. Mas o pagamento desse débito foi feito a conta-gotas, tendo sido completado apenas no início de 2010.

Na fábrica 2, a situação foi diferente. As vendas tiveram uma ligeira queda durante a crise. As horas extras foram suspensas, os contratos a prazo determinado (cerca de 4% da mão de obra) foram cancelados, e a empresa parou toda a fábrica duas vezes. Além disso, foram concedidos dez dias de férias coletivas e foi implementado um plano de demissão voluntária (PDV) para cerca de 350 aposentados. A condição normal voltou em fevereiro de 2009.

Na fábrica 3, em novembro de 2008, o estoque estava muito alto e as vendas esfriaram. As horas extras foram suspensas. Para vários departamentos foram concedidas férias coletivas no mês de dezembro. Além disso, no mesmo mês, houve uma paralisação de sete dias. Um sistema de compensação de dias parados estava em vigor como resultado de negociação coletiva anterior. Mas o sistema de "pagamento" desses dias prolongou-se por um ano. Na verdade, era necessário ainda mais tempo, o que a lei não permitiu.

Na fábrica 4, a empresa concedeu 19 dias de férias coletivas nos meses de janeiro e fevereiro e fechou a produção por quatro dias em janeiro. Nesta fábrica foram empregadas equipes especiais, que trabalharam 20 horas nos fins de semana, oferecendo à empresa uma maior flexibilidade. No mês de fevereiro as vendas foram retomadas, assim como a produção.

De modo geral, a crise foi relativamente leve nesta empresa. Não houve necessidade de demissões e de redução de jornada e de salário. O expediente mais usado foi o fechamento das fábricas nos momentos mais críticos, mas com remuneração garantida e, na hora de os empregados "pagarem" as horas não trabalhadas, o método foi homeopático, tendo durado um logo período.

Os gestores de recursos humanos, no entanto, acreditam que, se a crise tivesse durado mais tempo, as medidas adotadas teriam sido insuficientes e não sabem como venceriam a forte resistência dos sindicatos para adotar as medidas de flexibilidade permitidas.

Em resumo, os mecanismos flexíveis são pouco utilizados no Brasil. Os sindicatos laborais os condenam e os empresários se sentem inseguros diante da possibilidade de terem os acordos anulados pela Justiça do Trabalho e serem penalizados com pagamentos de salários atrasados, juros e correção monetária.

Entretanto, tais mecanismos, quando usados, têm funcionado como elementos de proteção do capital humano das empresas e do emprego dos empregados. De fato, as empresas que lançaram mão de medidas flexíveis na crise de 2008-09 conseguiram segurar a maior parte dos quadros de pessoal, preservando o seu capital humano e garantindo emprego e renda para os seus empregados.

Apesar disso, diferentemente da Alemanha, a resistência contra a flexibilização persiste. Durante o período de 2010-11, com a volta à situação de quase pleno emprego (o desemprego tem ficado em torno de 6%) e com a escassez de mão-de-obra, os sindicatos, grande parte dos magistrados e procuradores do trabalho, assim como funcionários do Ministério do Trabalho e Emprego, reiteram ser desnecessária a flexibilização das leis trabalhistas no Brasil. Com a volta da euforia, o clima tornou-se inóspito para o debate sobre medidas flexíveis.



7 Avaliação comparativa

7.1 Relações do trabalho

Alemanha e Brasil têm sistemas de relações do trabalho bastante diferentes e, ao mesmo tempo, possuem mecanismos semelhantes para realizar ajustes no mercado de trabalho. Entretanto, tais mecanismos são usados com diferente intensidade e frequência.

Ao longo do tempo, a Alemanha desenvolveu uma sólida tradição de negociação coletiva. Empregadores e sindicatos foram capazes de ir ajustando o sistema de relações do trabalho às mudanças econômicas. Uma densa rede de instituições passou a organizar as diferentes dimensões do sistema que incluem a negociação coletiva, a co-gestão e os conselhos de empregados no nível das empresas – todos eles intermediados por sindicatos e associações patronais. Hoje, essa rede apóia vários mecanismos para lidar com as necessidades empresariais de inovação e competitividade e com as necessidades dos trabalhadores nas áreas de emprego e qualificação.

Os contratos coletivos são respeitados pelas partes e operam sem interferência do Estado. As negociações são realizadas continuamente e em todos os níveis. Empregados e empregadores têm uma alta capacidade para resolver conflitos de forma construtiva. A harmonia é a regra. Esse sistema é visto como um dos principais pilares do sucesso do período pós-guerra na Alemanha, além de muito ajudar na administração das crises.

No caso do Brasil, a maioria das regras trabalhistas foi definida por lei nos anos 1940, e pouco espaço foi reservado para a negociação coletiva. Até hoje, o papel do Estado é grande e os tribunais do trabalho interferem em várias instâncias. A resolução de conflitos pelas próprias partes é rara.

Dispositivos legais em profusão foram se acumulando ao longo do tempo, gerando despesas de alta monta para a contratação do trabalho. O alto custo das despesas não salariais e a rigidez das regras legais podem ser vistos como importantes determinantes de um grande setor informal, especialmente nas pequenas e micro empresas, e um alto nível de conflito entre capital e trabalho. A desconfiança é a regra.

No Brasil, as leis e os dispositivos administrativos, assim como a jurisprudência, são extremamente detalhados e inibem a negociação contínua entre as partes. Além disso, os parceiros sociais são organizados em um sistema peculiar, com suas respectivas instituições (ambos chamados sindicatos) apoiadas financeiramente por contribuições compulsórias pagas por filiados e não filiados o que compromete severamente a sua representatividade.

7.2 Proteção social e proteção ao emprego

Uma diferença importante entre os dois países é observada na área de proteção do emprego. A Alemanha possui regras de dispensa que garantem a proteção de cerca de 60% dos empregos públicos e privados. O motivo da dispensa pode ser contestado pelo empregado, mas os impasses são resolvidos, em primeira instância, dentro das próprias empresas, e em última instância pela Justiça do Trabalho.

O Brasil protege o emprego com base em um sistema de indenização combinado com aviso prévio e seguro desemprego. Os empresários são livres para dispensar empregados sem justa causa. Mas essa liberdade tem um alto custo para as empresas. Ademais, os saques de recursos no FGTS tendem a funcionar como indutores da rotatividade que é particularmente elevada no comércio, na construção civil e na agricultura assim como nas pequenas e microempresas.

A grande diferença entre os dois sistemas está nas atitudes harmoniosas e construtivas que prevalecem entre empregados e empregadores do lado alemão e na desconfiança e litigiosidade no ambiente brasileiro. As instituições alemãs induzem o entendimento; as brasileiras instigam o conflito.

7.3 Dualismos do mercado de trabalho

Em ambos os países, o mercado de trabalho mostra traços de dualidade decorrentes de opções diferentes em termos de proteção do emprego, padrões salariais e custos não salariais do trabalho. Embora ambos os países tenham uma parcela do mercado de trabalho bem regulada, a natureza da dualidade é bastante diferente.

Na Alemanha, os empregados protegidos são os mais qualificados e também os mais estratégicos para as empresas formando o núcleo do mercado de trabalho. Os menos protegidos trabalham na periferia e, na maioria, são menos qualificados e desfrutam de salários mais baixos.

Fazem parte do núcleo os empregados que trabalham sob contratos em tempo integral e por prazo indeterminado. Os que trabalham sob contratos por prazo determinado, trabalho temporário e em regime de tempo parcial assim como o trabalho autônomo constituem o segmento mais flexível e menos protegido. Mas as proteções básicas da previdência social são asseguradas para todos.

No Brasil, a dualidade exhibe um setor protegido – o formal – e outro não protegido – o informal. Neste caso, nem mesmo as proteções básicas da previdência social são garantidas aos que trabalham na informalidade. Quando se consideram agregadamente as categorias de empregados, trabalhadores por conta própria e empregadores, o mercado informal engloba quase 50% dos brasileiros. O dualismo no Brasil é mais dramático do que o da Alemanha.

7.4 O papel da flexibilidade interna e externa

Apesar dessas diferenças, os dois países têm mecanismos semelhantes de flexibilidade interna e externa, tais como banco de horas, ajustes de jornada e salário, contratos por prazo determinado, tempo parcial, empregos temporários e outros. Como a intensidade de uso é diferente, os resultados também são distintos. Na Alemanha, por exemplo, a flexibilidade interna é muito usada como o principal mecanismo para estabilizar os postos de trabalho em um ambiente econômico volátil e é adotada com o consentimento das partes na negociação coletiva e aprovada pelas comissões de empregados no nível das empresas.

No Brasil, há uma grande resistência em relação à adoção de medidas flexíveis, mesmo em momentos de crise. Os sindicatos laborais, o Ministério Público do Trabalho e a maioria dos juízes do trabalho formam uma severa barreira contra o seu uso. Mas, quando são usadas, os resultados são semelhantes aos da Alemanha, ou seja, elas ajudam as empresas e os empregados a lidar com as dificuldades econômicas e a manter os empregos. Casos relatados durante a crise de 2008-09 mostraram que a utilização de medidas flexíveis contribuiu para salvar muitos empregos. *Contrario sensu*, a não utilização precipitou a destruição de postos de trabalho, muitos deles de alta qualidade.

7.5 Educação e formação profissional

Uma das diferenças mais marcantes entre os dois países se refere à qualidade do fator trabalho. A Alemanha tem um avançado sistema educacional que tem sido crucial para apoiar os avanços tecnológicos de uma economia desenvolvida.

Na educação também existe um sistema dual que garante a alta competência da mão-de-obra e sua capacidade de adaptação a situações cambiantes. O Brasil, embora tenha vencido a batalha da quantidade ao matricular todas as crianças na escola, luta ainda para alcançar a boa qualidade no ensino fundamental e médio. No campo do trabalho, o resultado mais preocupante da baixa qualidade da educação é a reduzida versatilidade dos trabalhadores pouco qualificados para ajustes em situações diversas, o que compromete a prática da flexibilidade funcional. Na Alemanha, a alta qualidade do trabalho – tanto no núcleo como na margem do mercado de trabalho facilita ajustes em diferentes situações e constitui a força motriz da flexibilidade funcional.



8 Implicações para políticas públicas

A pesar de suas diferenças, ambos os países lidaram razoavelmente bem com a crise de 2008-09. O desemprego afetou apenas uma parte da força de trabalho e se manteve ao redor de 7% enquanto vários países desenvolvidos amargaram taxas acima de 9% e até de 20% como foi o caso da Espanha. Nos dois países, muitos empregos foram salvos com o uso de estímulos econômicos e de medidas flexíveis no campo do trabalho. No entanto, algumas questões permanecem.

8.1 Alemanha

No caso da Alemanha, os analistas reconhecem a necessidade de se aproximar as proteções da margem às proteções do núcleo na força de trabalho. Em um país altamente desenvolvido, isso seria fundamental para os empregados temporários (nas várias modalidades) fazerem uma transição em direção aos empregos mais permanentes. Ou seja, o que os analistas reclamam é a universalização das proteções que hoje são exclusivas dos que trabalham no núcleo da força de trabalho.

Este é um grande desafio, é claro, e exigiria uma ambiciosa recalibragem do atual sistema. Mais especificamente, esse passo requer a extensão das proteções dos empregos regulares para os empregos por prazo determinado e outras modalidades. No campo prático, isso demanda também uma regulação mais eficaz para salários iguais no caso de trabalho temporário.

Apesar do alto nível educacional existente, a Alemanha se ressentida da necessidade de avançar ainda mais no campo das políticas ativas de emprego, em especial, no combate ao abandono precoce da escola no caso dos jovens e na capacitação dos que já a abandonaram, no caso dos adultos. Neste campo, serão necessários investimentos educacionais maiores e, sobretudo, bem direcionados para fazer face às necessidades das rápidas mudanças tecnológicas ora em andamento.

8.2 Brasil

No caso do Brasil, a necessidade mais evidente é a de se respeitar os resultados das livres negociações e criar um ambiente de negócios marcado por atitudes construtivas. O problema dos gastos elevados com os custos não salariais do trabalho seria mais tolerado se uma grande parte deles pudesse ser negociada. Isso reduziria a parcela do trabalho informal, principalmente entre os empregados de pequenas e microempresas.

A transição dos direitos da lei para o contrato negociado não é fácil, devido a fatores históricos e culturais que presidiram à criação do atual sistema de relações do trabalho. O próprio ensino do direito do trabalho e a decorrente formação dos advogados trabalhistas e juizes estão sob a filosofia de proteção legalista, o que inibe o desenvolvimento de uma cultura de garantias acertadas por negociação coletiva.

Em condições normais, mudar esta cultura levará um tempo considerável. No entanto, as pressões por parte da competição feroz que vem da economia mundial podem acelerar as mudanças. O Brasil terá de dar uma guinada na situação atual na qual se observa uma clara perda de terreno nas exportações de produtos manufaturados e uma grande dificuldade para enfrentar a concorrência dos produtos importados, em especial, da China e do Leste Europeu.

Mesmo com essas pressões, porém, será muito difícil reverter a tradição legalista que plasmou o sistema atual. Parece mais plausível realizar as mudanças passo a passo, ao invés de tentar reformular todo o ordenamento das relações do trabalho. Alguns casos de sucesso nesta trajetória ilustram a sua viabilidade, como foi a criação de programas especiais para as pequenas empresas (Simples e Supersimples) e a recente redução dos custos não salariais para setores selecionados, a saber: têxtil, vestuário, calçados e tecnologia da informação. O mesmo se pode dizer da criação do programa do MEI – Microempreendedor Individual –, que começa a formalizar os trabalhadores por conta própria.

Para qualquer que seja a estratégia, mudanças aceitáveis e duradouras exigem uma liderança forte do lado do governo e um pleno respeito aos direitos trabalhistas adquiridos. A reforma trabalhista tem mais chance de vingar na medida em que se garantam os direitos daqueles que os têm (mercado formal) e se estendam os direitos àqueles que nada têm (mercado informal). Nessa trajetória será crucial modular o papel da Justiça do Trabalho, que hoje anula negociações livremente realizadas pelas partes.

Além disso, é urgente promover correções nas instituições de proteção de trabalho. Não há razão para se ter o sistema de pagamento de indenizações do FGTS descolado do sistema de aposentadoria. Um novo sistema deveria estimular os trabalhadores a usar os recursos do FGTS com muita parcimônia, adiando-os para reforçar o valor das suas aposentadorias e pensões.

Finalmente e não menos importante, impõe-se uma melhoria substancial e continuada da qualidade da educação em geral e da formação profissional em particular. As tecnologias e os sistemas de produção estão mudando em velocidade meteórica. Para acompanhá-los, não basta ser adestrado. É preciso ser bem educado. A boa educação é que permite a versatilidade e a prática do sistema de rotação quando necessário. Ademais, a melhoria do sistema de educação tem um papel crítico no exercício da cidadania que é fundamental para o fortalecimento do regime democrático no Brasil.



Referências

Almeida, Rita and Carneiro, Pedro (2007): "Inequality and employment in a dual economy: Enforcement of labor regulation in Brazil", *IZA Discussion Paper*, No. 3094.

Atkinson, John (1984): "Flexibility, Uncertainty and Manpower Management", *IMS Report*, No.89, Institute of Manpower Studies, Brighton.

Bach, Hans-Uwe, Hummel, Markus, Klinger, Sabine, Spitznagel, Eugen e Zika, Gerd (2009): "Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen", *IAB Kurzbericht*, No. 20/2009.

Baltar, Paulo Eduardo et al.: "Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira," ("Labor in the Lula Administration: Reflecting on the Recent Brazilian Experience"), Berlin: *Global Labour University Working Papers*, Paper No. 9, May 2010.

Bassanini, Andrea P. e Duval, Romain (2006): "Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 486.

Blanchard, Olivier (2006): "European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas", *Economic Policy*, 21(45), 5-59.

Boockmann, Bernhard and Hagen, Tobias (2006): "Befristete Beschäftigungsverhältnisse - Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung?", Baden-Baden: Nomos.

Bulhões, Maria da Graça Pinto (2004): "Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR", *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18, No. 4.

Caliendo, Marco (2009): "Income Support Systems, Labor Market Policies and Labor Supply: The German Experience", *IZA Discussion Paper*, No. 4665.

Cechin, José e Fernandes, Alexandre Z. (2000): "Boletim Informativo GFIP – Avaliação dos Dados", Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Ano 1, No. 2.

Chahad, José Paulo (2002): "Um novo desenho do programa brasileiro de seguro-desemprego", in: Chahad, José Paulo e Fernandes, Reynaldo, *O Mercado de Trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios*, São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Chahad, José Paulo (2006): "Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho", São Paulo: mimeo.

CNT/Sensus (2009): Survey published in February 3, 2009.

Dustmann, Christian, Ludsteck, Johannes and Schönberg, Uta (2009): "Revisiting the German Wage Structure", in: *Quarterly Journal of Economics*, CXXIV (2), 843-881.

Ebbinghaus, Bernhard and Eichhorst, Werner (2009): "Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005", in: de Beer, Paul and Schils, Trudie (eds.), *The Labour Market Triangle Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 119-144.

Eichhorst, Werner, Grienberger-Zingerle, Maria and Konle-Seidl, Regina (2008): "Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support", in: Eichhorst, Werner, Kaufmann, Otto and Konle-Seidl, Regina (eds.), *Bringing the Jobless into Work?* Berlin: Springer.

Eichhorst, Werner, Marx, Paul and Tobsch, Verena (2009): "Institutional Arrangements, Employment Performance and the Quality of Work", *IZA Discussion Paper*, No. 4595.

Eichhorst, Werner and Marx, Paul (2011): "Reforming German Labour Market Institutions", in: *Journal of European Social Policy*, 21 (1).

Enste, Dominik/Schneider, Friedrich Jahrbuch Schattenwirtschaft 2010/2011 (2011): *Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung und Finanzkrise*. Berlin: LIT.

França, Milton de Moura (2011): "A Justiça do Trabalho no Brasil: atuação e regularidade dos processos pendentes no TST", São Paulo: Edição do CIEE.

Freier, Ronny and Steiner, Viktor (2008): "'Marginal employment': stepping stone or dead end? Evaluating the German experience", in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, No. 41 (2-3), 223-243.

Fuchs, Johann et al. (2010a): "Entwicklung des Arbeitsmarktes 2010: Die Spuren der Krise sind noch länger sichtbar", *IAB Kurzbericht*, No. 3/2010.

Fuchs, Johann et al. (2010b): "Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an", *IAB Kurzbericht*, No. 18/2010.

Fuchs, Johann et al. (2011): "Rekorde und Risiken : neueArbeitsmarktprognose 2011", *IAB Kurzbericht*, No. 7/2011.

Hohendanner, Christian (2010): "Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung", *IAB-Kurzbericht*, No. 14/2010.

IPEA (2009): "Carga horária de trabalho: evolução e principais mudanças no Brasil", Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Jacob, Olaf (2010): "Sector informal y políticas públicas en América Latina" ("The Informal Sector and Public Policy in Latin America"), Rio de Janeiro, 2010.

Menezes Filho, Naércio (2011): "Curso técnico eleva 12% o salário", Valor 22/07/2011.

Möller, Joachim (2010): "The German labor market response in the world recession: De-mystifying a miracle", *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, No. 42(4), 325-336.

Nascimento, Amauri Mascaro (2005): "Compêndio de direito sindical", São Paulo: Editora LTR.

Neri, Marcelo and Fontes, Adriana (2010): "Brasil", in: *Sector informal y políticas públicas en America Latina*, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

- Nickell, Stephen (1997): "Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, No. 11(3), 55-74.
- Nickell, Stephen, Nunziata, Luca and Ochel, Wolfgang (2005): "Unemployment in the OECD since the 1960s. What do We Know?", *The Economic Journal*, No. 115 (500), 1-27.
- Palma, João Augusto (1997): "Profissões regulamentadas", São Paulo: Editora LTR.
- Pastore, José and Skidmore, Thomas E. (1985): "Brazilian labor relations: a new era?" in Juris, Hervey et al. (eds.), *Industrial relations in a decade of economic change*, Industrial Relations Research Association.
- Pastore, José (2003): "Reforma sindical: para onde o Brasil quer ir?", São Paulo: Editora LTR.
- Pastore, José (2011): "O papel do Estado na flexibilização das leis do trabalho", in: Filho, Ives Gandra da Silva Martins and Meyer-Pflug, Samantha Ribeiro (eds.), *A intervenção do Estado no domínio econômico: condições e limites*, São Paulo, Editora LTR.
- Robortella, Luiz Carlos (2011): "Intervenção do Estado, diálogo social e transformações do mercado de trabalho", in: Filho, Ives Gandra da Silva Martins e Meyer-Pflug, Samantha Ribeiro (eds.), *A intervenção do Estado no domínio econômico: condições e limites*, São Paulo, Editora LTR.
- Schank, Thorsten, Schnabel, Claus and Stephani, Jens (2009): „Geringverdiener: Wem und wie gelingt der Aufstieg?“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, No. 229(5): 584-614.
- Simão, Ana Rosa Alux (2009): "Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007," Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Streeck, W. (1992): "Productive Constraints: on the Institutional Conditions of Diversified Quality Production". In Streeck, W. (ed) *Social Institutions and Economic Performance: Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London and Beverley Hills Sage, pp. 1-40.
- Thelen, K. (2004): "How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan", Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, K. and Busemeyer, M. (2008), "From Collectivism towards Segmentalism. Institutional Change in German Vocational Training", MPIfG Discussion Paper No. 08/13, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- World Bank (2011), "Envelhecendo em um Brasil mais velho (*Aging in an older Brazil*)", Washington.
- World Economic Forum (2010): *The Brazil Competitiveness Report, 2009*.
- Zylberstajn, Hélio (2003a): "Banco de horas: da justificativa teórica à utilização prática no Brasil", in: Chahad, José Paulo and Cacciamali, Maria Cristina (eds.), *Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho*, São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.
- Zylberstajn, Hélio (2003b): "Condomínio de empregadores: uma solução eficiente e justa para vínculos de curta duração", in: Chahad, José Paulo and Cacciamali, Maria Cristina (eds.), *Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho*, São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.
- Zylberstajn, Hélio (2005): "President Lula's union reform", paper presented at the 5th Regional American Congress of Industrial Relations (Santiago).



I Z A

— **CNI** —