



Número 267  
10 de janeiro de 2021

**Análise dos Relatórios dos Grupos de Estudos Temáticos  
do Gaet (Grupo de Altos Estudos do Trabalho)  
*Anexo I - Economia do Trabalho***

**DIIESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

# Análise dos Relatórios dos Grupos de Estudos Temáticos do Gaet (Grupo de Altos Estudos do Trabalho) - Anexo I - Economia do Trabalho

## Sumário

O debate sobre a produtividade .....	5
Redução dos encargos sociais .....	8
Proposta para ampliar a qualificação profissional dos trabalhadores e trabalhadoras com menores salários .....	9
Propostas para a intermediação da mão de obra .....	10
Reformulação da rede de proteção ao trabalhador .....	15
<i>Garantia de renda mínima</i> .....	16
<i>Fusão do Abono salarial e salário família e alteração de regras de concessão e pagamento</i> .....	17
<i>Promoção da estabilidade da renda</i> .....	19
A Fusão do FGTS com o Seguro Desemprego e a mudança na multa rescisória.....	19
Microempreendedores.....	21

## Introdução

A portaria SEPRT/ME nº 1.001, de 4 de setembro de 2019, republicada em 12/09/2019 pela então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Previdência, atualmente, Ministério do Trabalho e Previdência (MP nº 1.058, de 27 de julho de 2021), criou o Grupo de Altos Estudos do Trabalho (Gaet) com o objetivo de avaliar o mercado de trabalho brasileiro sob a ótica da “*modernização das relações trabalhistas*” (p. 2). O Grupo é formado por ministros de Estado, desembargadores e juizes da Justiça do Trabalho, procuradores, economistas, pesquisadores e advogados.

Em novembro, o Gaet apresentou publicamente o resultado do trabalho realizado ao longo desse período, consolidado no documento “Relatórios dos Grupos de Estudos Temáticos” (MTE, novembro de 2021). No documento, de 262 páginas, estão as propostas referentes a quatro eixos (chamados de “anexos”):

- Economia do trabalho
- Direito do trabalho e segurança jurídica
- Trabalho e previdência
- Liberdade sindical

Na apresentação do documento, os autores destacam que o grupo teve a preocupação de ajustar pontos da reforma trabalhista que se mostraram insuficientes e que as propostas buscam reduzir as desigualdades e promover a retomada do mercado de trabalho brasileiro, com mais segurança jurídica para empregados e empregadores. O texto define, de forma recorrente, a legislação trabalhista brasileira como “generosa, complexa e abrangente” (p. 3 e 9). O documento também ressalta que as propostas não expressam necessariamente a opinião do governo federal.

O grupo *Direito do trabalho e Segurança Jurídica* apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), segundo os autores, “*com mudanças mais profundas*” e ajustes à reforma trabalhista de 2017; um projeto de lei (PL) com as propostas do texto definindo as alterações para a CLT e demais normas trabalhistas; um projeto de lei alternativo, que propõe instituir um novo regime trabalhista (p. 3).

O grupo *Trabalho e Previdência* destacou os temas relacionados a “*problemas gerais de direito de defesa das empresas nos processos administrativos e judiciais previdenciários*;

*conflitos de competência e decisão entre os juízes do trabalho, juízes federais e juízes estaduais (competência acidentária e delegada); falhas e dificuldades na operação do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP; falhas na estrutura das comunicações dos acidentes de trabalho – CAT; insegurança jurídica na tributação (contribuição previdenciária) de verbas trabalhistas; e efeitos da concessão de benefícios previdenciários nas relações de trabalho”* (p. 4), pauta focada nas queixas das empresas e não na garantia do acesso aos benefícios previdenciários.

O grupo sobre *liberdade sindical* faz uma crítica ao modelo de regulação das relações de trabalho com intervenção estatal, em detrimento da autonomia coletiva, e à limitação da negociação coletiva em razão da interferência da Justiça do Trabalho, mediante o poder normativo. Postulam que mudanças devem ocorrer, com a ampliação do negociado sobre o legislado e a criação de unidades de negociação, estabelecidas de comum acordo entre as partes, que podem incluir trabalhadores de várias empresas, uma só empresa ou parte dela (p. 4). O grupo faz defesa da liberdade sindical orientada por uma visão liberal do direito à sindicalização.

A pretexto de conferir ao Relatório legitimidade advinda de diálogo social, o documento menciona que os temas das relações de trabalho no Brasil teriam sido debatidos com as Centrais Sindicais, em encontro realizado em 17/10/2019, na sede da União Geral dos Trabalhadores (UGT), em São Paulo. No entanto, nessa ocasião, houve apenas uma apresentação geral dos trabalhos do Gaet, sem o alegado debate e o necessário diálogo para que, de fato, o documento refletisse a visão e as propostas da classe trabalhadora.

Vale registrar que o governo brasileiro foi incluído na lista curta de países que violaram normas internacionais do trabalho em 2018 e 2019, em decorrência da reforma trabalhista de 2017. O debate na Comissão de Aplicação de Normas (CAS) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) centrou-se no fato de que a reforma viola as Convenções 98 e 154 da OIT: introduz no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de negociação ou acordo coletivo prevalecer sobre a lei, ainda que isso signifique prejuízo ao trabalhador; permite negociação em desfavor dos trabalhadores, sem que haja qualquer forma de contrapartida; introduz a possibilidade de negociação individual direta entre empregado e empregador prevalecer sobre a lei e as convenções e acordos do sindicato, mesmo que seja desvantajoso para o trabalhador;

e, por fim, dispensa qualquer diálogo social para implementação das alterações, o que configura grave violação das normas da OIT (VIVALDO; LISBOA, 2020<sup>1</sup>).

Esta Nota Técnica apresenta, com mais detalhes, as propostas do grupo *Economia do trabalho*, assinado por Ricardo Paes de Barros (Insper), José Márcio Camargo (Banco Genial, Carlos Henrique Corseuil (Ipea), Miguel Foguel (Ipea) e André Portella (FGV).

Apesar de o grupo responsável pelo tema *Economia do trabalho* destacar as questões relacionadas ao crescimento econômico como fator para geração de mais e melhores empregos, tem como foco aspectos microeconômicos da legislação trabalhista e programas sociais.

O Gaet formulou as propostas em torno do que chama de rede de proteção ao trabalhador, na qual inclui os programas de transferência de renda à população em idade ativa. Nesse sentido, as propostas visam integrar diversos programas, além daqueles específicos da legislação e políticas de trabalho e renda, englobando também programas da seguridade social. A formulação se estrutura em três pilares: garantia de renda mínima, promoção e incentivo ao trabalho formal e estabilidade de renda. O pilar da garantia de renda mínima trataria do Bolsa Família. O pilar do incentivo ao trabalho formal reformaria o salário família e o abono salarial. O da estabilidade de renda envolveria a unificação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do seguro-desemprego, bem como mudança de destinação da multa rescisória.

## O debate sobre a produtividade

No documento, o diagnóstico aponta que a produtividade no país é baixa devido, entre outros motivos, à alta informalidade e à excessiva rotatividade no emprego. Ambos os problemas teriam como causa principal a Legislação e Política de Trabalho e Renda (LPTR), da qual a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é parte fundamental.

A rotatividade no emprego é elevada, na visão dos autores, porque os trabalhadores são estimulados a buscar o próprio afastamento, inclusive pelos “acordos de demissão”, e tem como resultado a redução dos ganhos de eficiência que se adquire com o tempo de permanência no mesmo posto de trabalho. Por essa visão, encorajados pelos benefícios que se tornam acessíveis unicamente no momento da demissão, os trabalhadores seriam os maiores responsáveis pela

---

<sup>1</sup> PESSANHA, Eline Fonte; RODRIGUES, Maria Cristina Barroso, Márcia Castro (ORGs). **OIT 100 Anos: Ações, Impasses e Perspectivas** - 2020, Rio de Janeiro, RJ: Editora Lumen Juris, 2020.

rotatividade. Não há consideração sobre o papel do empregador ou sobre a qualidade dos empregos e das relações de trabalho, bem como a respeito do possível uso da rotatividade como instrumento de rebaixamento dos salários.

Quanto à informalidade, consideram que, mesmo em períodos de crescimento econômico, a demanda por trabalho formal é inferior ao que seria se a legislação e política de trabalho e renda não contivesse fatores negativos. Esses fatores estimulam relações informais, à margem da lei, que não se beneficiam do acesso a crédito e tecnologia necessários à elevação da produtividade. Portanto, a excessiva informalidade também teria papel fundamental na baixa produtividade.

Esse diagnóstico não discute, por exemplo, as evidências do período de 2004 até 2014, quando houve elevação expressiva do emprego formal sem qualquer flexibilização na legislação trabalhista, que, inclusive, foi reforçada.

Pode-se considerar que há certa contradição, já que a LPTR foi criada justamente com o objetivo de gerar maior estabilidade nas relações de trabalho, tornando mais custosa a dispensa imotivada. É evidente que trabalhadores formais possuem muito mais estabilidade do que informais, cujo custo de dispensa é igual a zero.

O texto, adotando uma visão estritamente microeconômica, coloca também as relações de trabalho e a escolaridade como fundamentais para elevação da produtividade, alinhando-se à teoria do capital humano, segundo a qual o trabalhador pode se tornar mais produtivo, no longo prazo, com aumento da escolaridade e da condição de saúde da população. Não se trata de ignorar esses elementos, mas o fundamental (e muito pouco explorado) é que a produtividade, assim como a demanda por trabalho, depende, em grande medida, da estrutura produtiva do país.

Nesse sentido, a questão macroeconômica ganha centralidade ao influenciar a taxa de investimento: uma política econômica que não estimule investimentos em setores dinâmicos não favorece elevação significativa de produtividade, mesmo que haja elevação da escolaridade e de qualificação, por exemplo. Ou seja, trata-se de uma visão, no mínimo, parcial, que coloca o motivo da baixa produtividade totalmente nas costas dos trabalhadores, como se não fosse um fenômeno de causas multifatoriais, que passam muito mais pela estrutura produtiva e da política econômica do que pela qualificação e rotatividade.

Parece também ser demasiadamente estilizada a proposição, formulada pelos autores, de que a simples formalização da mão de obra, especialmente em microempresas, elevaria automaticamente a produtividade.

Então, existem dois pontos que devem ser mais discutidos nesse diagnóstico: 1) o que diz que a LPTR atua como causa da elevada rotatividade, ignorando que um dos seus principais efeitos é justamente o de dificultar as demissões; 2) e o que atribui a informalidade ao alto custo imposto pela legislação às empresas formalizadas, desconsiderando que o problema, que tem piorado nos últimos anos, é resultado das deficiências estruturais e das características intrínsecas da economia brasileira - especialmente a baixa taxa de assalariamento em comparação com outros países.

Acreditar também que a alta rotatividade seja causada principalmente por “acordos de demissão” é simplificar uma questão extremamente complexa. O texto não considera, por exemplo, que o custo de substituição da mão de obra no país é relativamente baixo, uma vez que a grande maioria das ocupações requer pouca ou nenhuma qualificação nem treinamento prévio para ser exercida. Assim, a rotação de trabalhadores no mesmo posto de trabalho, na maioria dos empregos, pode ser realizada sem grandes investimentos em formação e os ganhos de eficiência não dependem de longa permanência na mesma colocação.

Segundo o DIEESE (2017<sup>2</sup>), no período de crescimento econômico e de empregos, entre 2003 e 2014, o desligamento a pedido do trabalhador foi gradativamente ganhando participação no total dos motivos de desligamentos. A ampliação desse tipo de desligamento reflete a possibilidade de o trabalhador buscar melhores oportunidades, não só em termos de remuneração, mas também de condições de trabalho. Outro dado importante é que os demitidos a pedido, em geral buscando oportunidades de trabalho mais vantajosas, tinham médias salariais menores do que os dispensados, que foram afastados sem justa causa por iniciativa do empregador. Vale também destacar que as médias salariais dos trabalhadores admitidos eram menores do que as recebidas pelos dispensados, no momento do afastamento. Desse modo, os dados permitem inferir que há, sim, uso da rotatividade da mão de obra pelo empregador para reduzir as médias salariais.

---

<sup>2</sup> DIEESE. **Movimentação no mercado de trabalho**: rotatividade, intermediação e proteção ao emprego. 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2017/rotatividade.pdf>

## Redução dos encargos sociais

O relatório parte de um diagnóstico centrado na ideia de que a baixa produtividade explica a má qualidade dos postos de trabalho. Como dito no item anterior, segundo o documento, a baixa produtividade estaria associada, em parte, à informalidade das empresas e dos empregos, explicada pelo alto custo que a LPTR impõe sobre as empresas formalizadas. Assim, o remédio para esse problema seria tornar o emprego formal mais atrativo para as empresas, reduzindo o custo total do trabalho.

Os autores argumentam que, no Brasil, o custo do trabalho não se traduz inteiramente em benefício direto para o trabalhador. A parte do custo em que o empregador incorre, mas que não é salário direto recebido pelo trabalhador, representaria um acréscimo artificial, que acabaria reduzindo a demanda por trabalho e estimulando a informalidade, pois esses valores, diferidos no tempo ou que financiam programas gerais, não são percebidos pelos trabalhadores imediatamente. Em outras palavras, o empregador teria um custo que é superior àquilo que o empregado consideraria como seu ganho, havendo um diferencial que distorceria a relação entre esses dois agentes. Assim, propõem que se altere a LPTR para eliminar essa parte do custo do trabalho, o que não prejudicaria “significativamente” o acesso aos benefícios por parte do trabalhador.

A proposta de redução dos encargos sociais é fundamentada em estudos empíricos internacionais e nacionais que comprovariam efeito positivo no emprego e na formalização, na tendência internacional de redução de encargos. A proposta também é justificada pela necessidade de se ajustar o financiamento de direitos sociais e trabalhistas às mudanças estruturais decorrentes de tecnologias, que reduzem a base de tributação sobre a folha de salários em decorrência dos trabalhos precários – como o dos entregadores ou motoristas de aplicativos.

Mais especificamente, a redução de encargos que o grupo propõe incidiria sobre as contribuições para o Sistema S e para o salário educação, bem como sobre a contribuição previdenciária patronal nas empresas que não estão no Simples. A desoneração seria focada nos salários mais baixos, eliminando os encargos integralmente para os recebedores de um salário mínimo e fixando alíquotas crescentes dos tributos até atingir os níveis atuais para quem recebe 1,5 salário mínimo ou mais.

A conseqüente perda de arrecadação tributária, notadamente para a Previdência, que essa proposta acarreta é reconhecida pelos autores. Uma forma alternativa de financiamento dos



setores que seriam afetados (Sistema S, infraestrutura educacional e Previdência) não é discutida no texto, embora argumentem que os ganhos de emprego e formalização compensariam em parte a perda de arrecadação.

A proposta retoma uma ideia bastante discutida a respeito da desoneração dos encargos sobre o salário mínimo, frequentemente justificada pelo fato de os benefícios da seguridade social garantirem uma renda com esse valor para idosos (BPC) e para o piso previdenciário. Assim, a contribuição previdenciária nessa faixa salarial seria um encargo social não valorizado pelos trabalhadores, pois ela não repercutiria sobre a renda na velhice.

O aspecto mais complexo da proposta nem mesmo é a discussão referente ao eventual efeito sobre o mercado de trabalho, já que não há consenso quanto ao impacto na geração de emprego e na formalização, mas a repercussão sobre o Sistema S, a educação e a Previdência. Além de requerer uma Emenda Constitucional em tema complexo como a Previdência Social, a proposta precisaria vir acompanhada de uma alternativa a essa fonte de recursos para políticas públicas e para a qualificação profissional proporcionada pelo Sistema S.

Além disso, para atacar o alto desemprego gerado pela pandemia, o relatório propõe uma medida emergencial de desoneração da folha, na forma de um desconto temporário, em valor fixo, para cada novo emprego gerado por empresa. O emprego seria enquadrado como novo se representasse acréscimo no quadro de empregados em relação a uma média calculada no passado - por exemplo, no 2º trimestre de 2020. Essa proposta é um pouco diferente da que fazia parte da MP 1.045/2021, pois não está limitada a jovens e adultos com 55 anos ou mais de idade, mas os detalhes não estão totalmente apresentados no texto.

## **Proposta para ampliar a qualificação profissional dos trabalhadores e trabalhadoras com menores salários**

Não há discordâncias sobre o fato de o aumento da qualificação e escolaridade dos trabalhadores ser desejável e sempre benéfico. A questão é considerar que somente medidas operacionais nos programas de formação profissional serão capazes de promover mudança de patamar produtivo no Brasil. Ao oferecer cursos de qualificação em ocupações de baixa complexidade, apenas se reforça um mercado de trabalho que está à margem de avanços tecnológicos da revolução 4.0, excluindo a possibilidade de o país ter um projeto de desenvolvimento socioeconômico e participar do comércio internacional em condições de real

competitividade e soberania. Embora o mercado de trabalho brasileiro seja composto predominantemente por ocupações operacionais, deve-se estimular o surgimento de funções mais complexas, que acompanhem o ritmo das inovações e tendências existentes nos países desenvolvidos.

Sobre a qualificação dos trabalhadores, existem duas questões que não podem ser ignoradas: 1 - de fato, parece haver certa lógica em privilegiar qualificação para os que já estão empregados, em um sistema *on the job* (treinamento no próprio local de trabalho); 2 - o sistema atual pode promover descasamento entre os cursos dados para desempregados e as possíveis demandas do novo trabalho dessas pessoas. Mas é necessário ainda considerar a diferença existente entre trabalhadores assalariados, que estão ocupados na informalidade, e aqueles que estão subocupados, ocupados em trabalhos intermitentes e em outros contratos criados após a reforma trabalhista de 2017, quer dizer, os cursos devem levar em consideração as distintas necessidades de qualificação. Também não se pode abrir mão de oferecer oportunidades de qualificação para os desempregados, principalmente visando cobrir lacunas educacionais e de instrumentais básicos, que vários podem não possuir. Então, não se trata de privilegiar um grupo em detrimento de outro, mas de estruturar um sistema com maior capacidade de adaptação às diferentes realidades e necessidades de formação.

E, por fim, o texto sustenta que a qualificação não deve necessariamente ser financiada por recursos públicos. Sugere que o trabalhador *“poderia fazer sua contribuição à qualificação abrindo mão, por exemplo, de uma parcela (digamos 1/4) de seu abono salarial e o empregador contribuindo com um volume de recursos equivalentes”* (p. 25).

Apesar de reconhecer que todo processo de qualificação gera efeitos positivos, o rateio da despesa entre empregadores e trabalhadores para custear a formação não é algo desejável, pois o trabalhador pode financiar um curso que acaba servindo apenas ao empregador, já que não há garantia de ganhos automaticamente. Também o uso do abono salarial é questionável, porque esse benefício é concedido a trabalhadores de menores salários, que teriam a pequena renda ainda mais reduzida.

## **Propostas para a intermediação da mão de obra**

A intermediação de mão de obra é uma das atribuições clássicas de um sistema público de emprego e, no Brasil, é de responsabilidade do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. No país, a preocupação com essa atividade levou à estruturação, em 1975, do Sistema Nacional de Emprego (Sine), a primeira forma de atendimento ao desempregado implementada. Posteriormente, em 1986, foi criado o seguro-desemprego e, a partir de meados da década de 1990, foram implantados os primeiros programas de qualificação profissional (DIEESE, 2010<sup>3</sup>).

A intermediação da mão de obra não é realizada exclusivamente, pelo Sine. Além de agências públicas de emprego, que fazem parte do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, existem agências privadas. O papel das agências de intermediação públicas e privadas é, basicamente, ajudar a reduzir o desemprego friccional, que ocorre durante o período em que os indivíduos se desligam ou são demitidos de um posto de trabalho e saem em busca de outro. Esse tipo de desemprego ocorre em conjunturas econômicas favoráveis, nas quais o trabalhador consegue se recolocar de forma relativamente rápida no mercado de trabalho. Em contextos de crise do mercado de trabalho, quando vigoram elevadas taxas de desemprego, o papel das agências de intermediação é muito limitado, pois existe forte escassez de postos de trabalho em decorrência, geralmente, de baixos índices de crescimento econômico (DIEESE, 2010).

Devido ao difícil acesso às agências privadas de intermediação e a baixa eficácia do sistema público de intermediação de mão de obra, Nadya Araújo Guimarães (2009)<sup>4</sup> argumenta que a obtenção de emprego ocorre, costumeiramente, por meio de relações sociais ou contatos pessoais – amigos, parentes, vizinhos. Ainda segundo a autora, as relações sociais adquirem importância na medida em que se configuram como grande meio de circulação de informações sobre oportunidades de trabalho.

O serviço de intermediação de mão de obra do Sine tem potencial para se expandir e para estruturar a política pública de emprego de forma mais efetiva. Os dados cadastrais levantados pelo *Sistema Mais Emprego* podem ser utilizados como subsídio para a compreensão de desequilíbrios no mercado de trabalho, bem como podem ajudar no planejamento das políticas de qualificação, adequando a oferta de cursos às competências demandadas pelo mercado. O

---

<sup>3</sup> DIEESE. **Intermediação da mão de obra**. Nota Técnica, Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2010/notatec92IMO.pdf>

<sup>4</sup> GUIMARÃES, Nadya Araujo. **A sociologia dos mercados de trabalho, ontem e hoje**. Novos Estudos, São Paulo, v. 85, nov. 2009, p. 150-171. Disponível em: [http://novosestudios.uol.com.br/acervo/acervo\\_artigo.asp?idMateria=1360](http://novosestudios.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1360).

Análise dos Relatórios dos Grupos de Estudos Temáticos do Gaet (Grupo de Altos Estudos do Trabalho)  
*Anexo I - Economia do Trabalho - DIEESE*

Sine também poderia estruturar um atendimento especializado para os grupos de trabalhadores que enfrentam maiores dificuldades de inserção (DIEESE, 2016<sup>5</sup>).

Esse serviço ainda é relativamente pouco utilizado pelos trabalhadores mais qualificados, pelos que procuram o primeiro emprego e pelos trabalhadores dos municípios com as menores concentrações populacionais. Cabe salientar que os gastos com serviços públicos de emprego são relativamente baixos no Brasil, o que certamente resulta em dificuldades para que o próprio Sine amplie e retenha um quadro de pessoal capacitado. (DIEESE, 2016).

De outro lado, o serviço de intermediação do Sine nem sempre é acionado pelos empregadores de forma espontânea e, em geral, os contratantes o buscam visando preencher vagas em atividades que exigem pouca qualificação, que oferecem baixas remunerações, são temporárias ou em atividades tipicamente terceirizadas. Uma alternativa para melhorar a qualidade da captação de vagas seria intensificar a prospecção ativa de vagas junto às empresas contratantes.

O texto apresentado pela Gaet propõe que a intermediação de mão de obra deve: (i) subsidiar a provisão desses serviços, que poderão, no entanto, ser oferecidos tanto por provedores públicos como privados; (ii) disponibilizar de forma rápida informações governamentais sobre trabalhadores buscando trabalho e vagas disponíveis e (iii) regular a oferta desses serviços, sejam públicos ou privados, principalmente com vistas a preservar a privacidade dos envolvidos e combater qualquer forma de discriminação (p. 3 e 40). Os autores reconhecem a necessidade da participação pública na intermediação de mão de obra, mas recriminam a intermediação como monopólio estatal e, usando o velho discurso da eficiência privada, destacam que esse setor poderia ser mais eficaz na realocação dos trabalhadores e trabalhadoras no mercado de trabalho.

Os autores também fazem longa defesa das razões pelas quais esse serviço deve ser mantido com subsídio público, tanto para execução por agentes públicos como por serviços privados. Destacam ainda que contratações mais cuidadosas resultam em vínculos de trabalho mais duradouros e aumento da produtividade, dando pouca atenção ao fato de que a estrutura produtiva e de serviços de baixo valor agregado, que representa boa parte das vagas no Brasil,

---

<sup>5</sup> DIEESE. **Intermediação de Mão de Obra**: Análise de Indicadores Seleccionados do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/NTintermediacaoMaoDeObraProjetao.pdf>

Análise dos Relatórios dos Grupos de Estudos Temáticos do Gaet (Grupo de Altos Estudos do Trabalho)

*Anexo I - Economia do Trabalho - DIEESE*

não demanda trabalhadores com maior qualificação e, portanto, não requer essas relações mais duradouras.

O relatório ainda propõe que “o setor público poderia apoiar a provisão de serviços de intermediação de duas formas: por um lado, regulando e garantindo acesso rápido e o mais universal possível aos arquivos administrativos públicos; por outro lado, melhorando a qualidade e a relevância das informações presentes nesses arquivos” (p. 28). O Grupo não explica como garantir a segurança e a privacidade dos dados pessoais dos trabalhadores, quando repassados para operadores privados, e evitar o possível uso comercial.

O relatório volta a tratar da intermediação da mão de obra no item “Tecnologias e tendências no grau de autonomia dos trabalhadores”. Os autores destacam com entusiasmo as novas formas de intermediação entre os trabalhadores autônomos e os consumidores, apontando o papel importante do setor privado nessa ação, como na atual difusão de empresas de alocação de postos de trabalho via aplicativos. Na avaliação dos autores, esse sistema provê uma avaliação do trabalhador e a possibilidade de escolha, por parte do demandante do serviço, o que geraria dois resultados positivos: menor desnível no acesso às informações entre o requisitante e o trabalhador e possibilidade de este último melhorar o desempenho, com base nas avaliações feitas pelos usuários (p. 35). O único problema para correção seria aumentar a concorrência entre as empresas que intermediam essa mão de obra, de modo que o valor pago ao prestador do serviço de intermediação não seja muito alto, para proteger os consumidores e os trabalhadores que prestam serviços por conta própria via intermediação privada.

Como diversos estudos acadêmicos e relatos têm demonstrado, o resultado dessa intermediação da mão de obra é uma explosão de pessoas com trabalho mediado por aplicativos, com externalidades negativas assumidas pela sociedade e pelo poder público, como o custo da precarização do trabalho (que ficou evidente durante a pandemia): falta de proteção previdenciária, gastos da saúde pública decorrentes de acidentes e problemas relacionados à segurança no trânsito (especialmente nas grandes cidades, para os entregadores de mercadorias em motocicletas e bicicletas), além de evasão fiscal.

É importante também destacar que o trabalho em plataformas digitais é uma realidade em diversos setores, em um primeiro momento, naqueles onde o trabalho autônomo/informal ocorre de forma majoritária, e, em uma segunda fase, se expandindo para segmentos com trabalhadores assalariados e formais, empurrando todos para o mercado formal como supostos “autônomos”.

Os aplicativos adaptam o fluxo de trabalho à própria necessidade, utilizando e subordinando a força de trabalho “sob demanda”, antes autônoma, às próprias regras, extraíndo a “parte” de cada um como intermediário, aprofundando a mercantilização do trabalho. As empresas detentoras dos aplicativos buscam descaracterizar a relação de subordinação jurídica, típica da relação de emprego assalariada.

Apesar de as empresas afirmarem que somente intermediam oferta e demanda, e por isso não há como existir vínculo trabalhista, na verdade, elas vetam a entrada de pessoas, impõem sanções, definem tempo mínimo de trabalho utilizando o aplicativo, definem como os procedimentos do trabalho devem ser feitos, criam regras que induzem os trabalhadores e trabalhadoras a se manterem conectados, estabelecem pressões relativas ao tempo de entrega, aplicam penalidades para recusa de tarefas, entre outros. As empresas detentoras do aplicativo ainda podem controlar os ganhos do trabalhador, ao alterar o valor pago por corridas, o que pode impor grande variação nos rendimentos. São elas que definem o custo da corrida e podem alterá-lo de forma automática.

No caso desses trabalhadores “por conta própria”, “autônomos”, cujo trabalho é mediado por TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), chamam a atenção *“os baixos níveis de produtividade desses postos de trabalho, que tendem a resultar em baixos níveis de remuneração e, conseqüentemente, a ser associados a postos precários. [...] é preciso ter em mente que o nível de produtividade nesses postos de trabalho é diretamente relacionado ao esforço realizado e ao estoque de capital físico e humano à sua disposição. Como ser conta-própria incentiva o esforço, a suposta baixa produtividade e/ou precariedade desse trabalho tende a ser mais influenciada pelo estoque de capital físico e humano ao qual o trabalhador tem acesso”* (p. 34).

Na visão desses autores, não se trata de um trabalho subordinado em que os proprietários dos aplicativos se apropriam de parte relevante da renda gerada pelo trabalho. Eles ignoram que não há possibilidade de melhorar a produtividade se esta não estiver relacionada com a extensão da jornada de trabalho a limites desumanos, o que não melhorará com a sugestão do texto de *“promoção da acumulação do capital necessário para esse tipo de trabalhador, tanto físico como humano”* (p. 34). Sugerem ainda que a formalização desses trabalhadores seja baseada no código comercial ou, alternativamente, poderia ser exigido que fossem cadastrados como MEI e, por fim, que seja *“exigido do trabalhador um curso de especialização, no nível adequado à ocupação desejada”* (p. 36).

Como dito acima, a qualificação dos trabalhadores é sempre bem-vinda, mas a garantia de melhora dos rendimentos e redução da instabilidade da renda é possível com garantia de direitos, remuneração e jornada de trabalho adequadas, regradas por legislação trabalhista, como se observa nos setores do mercado de trabalho formal, com vínculos mais estáveis.

O Sine poderia padronizar atendimento especializado para grupos de trabalhadores que enfrentam mais dificuldades de inserção, a partir de experiências subnacionais dos conveniados, como ocorre na Bahia, onde há unidades de intermediação específicas para a mulher e para pessoas com deficiência. Também deveria criar um serviço de intermediação específico para trabalhadores autônomos, que facilitasse a oportunidade de geração de renda, para aqueles que passam por seleção e cadastramento, além de contribuir com a criação de uma cartela de clientes que demandam diversos serviços através do sistema de intermediação, por meio de uma catalogação prévia. No caso do Sine Bahia, essa intermediação de autônomos possui uma variedade de categorias ocupacionais de serviços, que variam de acordo com as demandas de cada município - as mais comuns são: faxina, lavanderia, serviços gerais, congelamento, forno e fogão, jardinagem, costura, garçom, piscineiro e construção civil. A intermediação de autônomos é uma tentativa de inclusão no mercado de trabalho de parcela expressiva de trabalhadores que não possuem vínculos formais de trabalho. O Sistema proporciona a eles oportunidade de realizar cursos de qualificação e requalificação que ensinam, de modo eficiente, técnicas para a realização do trabalho, respeitando normas de saúde e segurança, estimulando a autonomia das pessoas e orientando para a construção de carteiras próprias de clientes. Há ainda apoio para definição de preços, levando em conta valores cobrados no mercado e correções inflacionárias, com estímulo à contribuição previdenciária.

## **Reformulação da rede de proteção ao trabalhador**

Segundo o Relatório, o país já conta com “*um conjunto de transferências ao trabalhador, abrangente e dotado de um generoso volume de recursos (cerca de R\$ 200 bilhões ao ano)*” (p. 28). Nesse valor, os autores incluem os depósitos e o rendimento das contas vinculadas do FGTS, as multas por demissão sem justa causa, o seguro-desemprego e o seguro-defeso e o abono salarial, o salário família e o Bolsa Família, entre outras transferências à população em idade ativa.

Esse montante de recursos careceria de maior integração, na visão dos autores do programa. A proposta de reorganização dos programas que garantem recursos diretos, indiretos ou

diferidos no tempo para o trabalhador deveria, segundo os autores do documento, ser organizada a partir de três pilares: 1) acesso a uma renda mínima; 2) incentivar a autonomia e o engajamento em atividades produtivas; 3) assegurar maior estabilidade de renda aos mais vulneráveis.

Nesse sentido, eles propõem alteração em três temas principais: 1) garantia de renda mínima; 2) promoção e incentivo ao trabalhador formal com a unificação do abono salarial e do salário família, com novas regras de acesso; 3) estabilidade na renda, com a fusão dos programas do FGTS e seguro-desemprego, para empregados, e uma proposta para reduzir a instabilidade para os MEIs.

## **Garantia de renda mínima**

A garantia de renda mínima está relacionada ao primeiro pilar, conforme destacado acima. Assinalam que deve ser sustentável do ponto de vista fiscal (ignorando a garantia de cobertura para todos os que necessitam) e que promova a inserção em atividades produtivas. Esse objetivo pode ser alcançado, sem qualquer expansão orçamentária, com o redesenho do Bolsa Família.

A melhoria estaria embasada na focalização do programa por meio de: mapeamento das famílias em situação de extrema pobreza em cada município; aprimoramento da atualização e da qualidade das informações com base num recadastramento mais frequente e na utilização mais intensa de visitas domiciliares; utilização de todas as informações cadastrais, em vez do uso apenas da renda declarada, para a definição do grau de vulnerabilidade, e escolha das famílias a serem beneficiadas; e desenvolvimento da atuação do CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), para melhorar o cadastro e promover um processo mais transparente e fidedigno de seleção dos beneficiários.

Como se vê, as melhorias no programa seriam focar na extrema pobreza e mapear e fiscalizar melhor aqueles que devem receber e aqueles que recebem benefícios. Isso porque partem do pressuposto que um número expressivo de beneficiários do programa está fraudando o acesso ou está inserido de forma equivocada como público-alvo. Não avaliam o tamanho da pobreza no Brasil tampouco a necessidade de garantir um programa inclusivo, adaptado às realidades do país, quais seriam as linhas e os diferentes desenhos a partir das necessidades - de pobreza e pobreza extrema. A demanda pelo auxílio emergencial demonstrou o tamanho da



pobreza brasileira e os resultados de uma política econômica e trabalhista que fomenta a informalidade. Vale ressaltar que essa informalidade, promotora de baixa renda e insegurança de rendimentos, é, em parte, defendida no documento, que aplaude os conta-própria e os trabalhadores de aplicativos, pois, na visão dos autores, esse tipo de ocupação tem a ver com a autonomia dessas pessoas.

Pautados por essa visão, também consideram que os beneficiários podem se acomodar ao benefício. Para encorajar a inclusão produtiva, sugerem que os benefícios recebidos não sejam descontinuados imediatamente após um aumento na renda familiar, mas reduzidos ao longo de alguns meses (dão como exemplo 10 meses).

Não há sugestão de valor e critérios de acesso, exceto para famílias em extrema pobreza.

## **Fusão do abono salarial e salário família e alteração de regras de concessão e pagamento**

O abono salarial foi instituído pela Lei nº 7.998/90 e alterado pela Lei 13.134/15. O benefício equivale ao valor de, no máximo, um salário mínimo a ser pago aos trabalhadores, conforme calendário anual estabelecido pelo Codefat (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador). O valor efetivamente pago será proporcional ao tempo de serviço do trabalhador no ano-base em questão (1/12 do salário mínimo para cada mês trabalhado).

Para ter direito ao abono salarial, o trabalhador deve estar cadastrado no PIS (Programa de Integração Social) há pelo menos cinco anos; ter recebido remuneração mensal média de até dois salários mínimos durante o ano-base de aferição do benefício; ter exercido atividade remunerada para pessoa jurídica durante pelo menos 30 dias, consecutivos ou não, no ano-base considerado para apuração, ou seja, ser trabalhador formal com carteira de trabalho assinada; ter os dados informados pelo empregador (PJ) corretamente na Relação Anual de Informações Sociais - Rais/eSocial.

No calendário 2020/2021, foram identificados 25.028.562 trabalhadores com direito ao abono salarial. Até abril de 2021, um total de 23.284.990 já haviam sacado o benefício, montante de R\$ 19.307.981.482,31, com valor médio de R\$ 829,20.

O salário família é um benefício previdenciário regulado pela Lei nº 8213/91, artigos 65 a 70. O benefício é pago mensalmente aos empregados com carteira de trabalho assinada, às

trabalhadoras domésticas formais (incluídas em 2015, por meio da PEC 150) e aos segurados trabalhadores avulsos, que tenham filhos ou equiparados<sup>6</sup>. Têm direito também ao benefício o aposentado por invalidez ou por idade e os demais aposentados com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade, no caso dos homens, ou 60 (sessenta) anos ou mais, no das mulheres, valor pago juntamente com a aposentadoria.

O valor da cota do salário-família por filho ou equiparado de até 14 anos, ou filho com deficiência de qualquer idade, é de R\$ 51,27<sup>7</sup>, desde que os trabalhadores e trabalhadoras tenham remuneração mensal de até R\$ 1.503,25. O benefício é pago mensalmente junto com o salário.

O pagamento do salário-família é condicionado à apresentação da certidão de nascimento, da carteira de vacinação e de comprovação de frequência à escola do filho ou equiparado, nos termos do regulamento. No caso das trabalhadoras domésticas, é necessária apenas a certidão de nascimento.

As alterações propostas no abono salarial e no salário família estariam relacionadas com o segundo pilar, conforme já mostrou esse texto, com o propósito de garantir um subsídio ao trabalho para empregados formais com baixa remuneração. Nesse sentido, o documento propõe cinco mudanças:

- 1) Unificar o abono salarial e o salário família em um único programa;
- 2) Pagar o benefício mensalmente;
- 3) Excluir os critérios de cadastro no PIS há pelo menos cinco anos (no caso do abono salarial) e a necessidade de ter filhos (como no salário-família).
- 4) Fixar o valor do benefício numa escala suavemente decrescente conforme a remuneração mensal do trabalhador.
- 5) O benefício deve ser focalizado para trabalhadores com remuneração de até aproximadamente R\$ 1.500,00.

De modo geral, unificar os dois programas não é problema, desde que os critérios de acesso não expulsem trabalhadores beneficiados e que não resultem em menor valor na soma dos dois benefícios. A proposta procura facilitar o acesso ao novo benefício, que resultaria da

<sup>6</sup> Equiparam-se aos filhos, mediante comprovação da dependência econômica, o enteado e o menor que estejam sob a tutela do segurado, desde que não possuam bens que possam lhes garantir sustento e educação.

<sup>7</sup> Portaria nº477/21, SEPR/ME.

unificação do abono salarial e do salário família, mas reduziria o público-alvo, focado nos que recebem até R\$ 1.500,00.

Também não haveria problema no fato de pagar mensalmente se as empresas não utilizassem o valor mensal como critério para desembolsar salários menores, visto que o novo abono representaria complementação mensal. Não se discute detidamente o efeito do pagamento mensal sobre os salários de mercado, em comparação com o pagamento anual.

## **Promoção da estabilidade da renda**

### **Fusão do FGTS com o seguro desemprego e mudança na multa rescisória**

O diagnóstico apresentado no documento, como visto anteriormente, apresenta a baixa qualificação do trabalhador (e a baixa produtividade) como uma das explicações para a curta permanência no emprego, o que dificulta a aquisição de habilidades específicas para o posto de trabalho. Nessa visão, a LPTR incentiva o trabalhador a encurtar o tempo no emprego visando acessar benefícios como o seguro-desemprego, o saldo das contas do FGTS e a multa rescisória. O trabalhador provocaria o encerramento do contrato (seja em conluio com o empregador ou simplesmente reduzindo a produtividade). O empregador, nessa visão, é um elemento passivo na situação.

Os autores fundamentam a análise com estudos empíricos que associam as mudanças no seguro-desemprego, implementadas em 2015, à redução da taxa de rotatividade e ao alongamento do tempo de permanência no emprego.

No sentido da estabilidade de renda, haveria a fusão do FGTS com o seguro-desemprego, que seria substituído por um fundo estruturado por contas individuais de titularidade dos trabalhadores, como é o atual FGTS, para formar uma poupança precaucionária. As contas nesse fundo seriam alimentadas por contribuições dos empregadores e, durante o período inicial do vínculo de emprego (30 meses), também por depósitos do Estado a partir da fonte de recursos que hoje se destina ao seguro-desemprego. A contribuição pública começaria em 16% do salário mínimo e decresceria conforme o salário aumenta, sob o argumento de atuar na redução da desigualdade de renda.

Os recursos acumulados nas contas com um teto de até 12 salários mínimos só poderiam ser utilizados em caso de demissão, em substituição ao seguro-desemprego, por meio de saques mensais com valor entre um e cinco salários mínimos. Ou seja, o valor e a duração do seguro

passam a ser uma função da capacidade de acumulação nas contas vinculadas. No caso de um trabalhador que recebesse um salário mínimo, o teto seria alcançado em cerca de quatro anos ( $8\%+16\% = 24\%$ ;  $50 \text{ meses} \times 1 \text{ SM} \times 24\% = 12 \text{ SM}$ ) e garantiria proteção equivalente a 12 parcelas de um salário mínimo, em caso de demissão.

O intuito da mudança seria evitar demissões provocadas pelo interesse em resgatar os saldos das contas de uma única vez, pois está implícita a ideia de que, no sistema atual do seguro-desemprego, o trabalhador provoca a demissão para receber o benefício e, durante o período no seguro, permanece trabalhando informalmente (sem carteira).

O mesmo raciocínio fundamenta a mudança do FGTS, que hoje levaria os trabalhadores a romper prematuramente os contratos de trabalho. Assim, no novo fundo, os saldos nas contas individuais que ultrapassarem o teto fixado de poupança precaucionária estariam livres para serem sacados por qualquer motivo. Essa liquidez, segundo os proponentes, serviria para suprimir o incentivo ao rompimento do contrato de trabalho com a finalidade de retirar os saldos.

O fundo teria que buscar uma rentabilidade financeira pelas taxas de mercado, como forma de tornar atrativa a retenção dos saldos. Esse ponto tem uma repercussão sobre a atual forma de funcionamento do FGTS, em que a rentabilidade das contas tem rendimentos mais modestos, e visa garantir recursos para o financiamento das políticas habitacionais.

A multa rescisória, por sua vez, deixaria de ser paga ao trabalhador demitido e passaria para as mãos do Estado, podendo inclusive ser utilizada para financiar as contribuições públicas para as contas do fundo. Mais uma vez, a ideia seria desestimular o trabalhador a provocar a própria dispensa.

O que se percebe é que a proposta está voltada unicamente para os incentivos ao trabalhador e em nenhum momento trata do empregador. Não se fala, por exemplo, em restringir o poder patronal de demitir individual ou coletivamente. Até mesmo porque os autores não são inclinados a apoiar intervenções do Estado no funcionamento do mercado, que deveria, na visão deles, ser livre ao máximo para operar a alocação de recursos.

No entanto, inclusive nessa perspectiva, não consideram a possibilidade de onerar o empregador que utiliza da demissão como mecanismo de gestão de recursos humanos, por exemplo, por intermédio de uma taxa proporcional à rotatividade do estabelecimento, apesar de reconhecerem que parte da informalidade e da rotatividade decorre de comportamentos abusivos.

A proposta, mais uma vez, não discute os complexos efeitos de uma mudança estrutural na rede de proteção do trabalho, notadamente o encerramento dos atuais FGTS e do FAT. O FGTS, atualmente, é o único fundo com capacidade de financiar a habitação popular, além de aportar recursos substanciais para o saneamento e a infraestrutura. Já o FAT, além do seguro-desemprego, provê o BNDES de *funding* para programas de desenvolvimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura, além de apoio a outros setores econômicos, a taxas inferiores às do mercado.

### **Microempreendedores**

O documento também apresenta uma proposta semelhante de fundo precaucionário para os Microempreendedores Individuais, com a finalidade de estabilizar a renda ao longo do tempo. As regras de utilização seriam diferentes daquelas previstas para os assalariados, com maior liberdade de saque, mas também com limites de valor.

**Escritório Nacional**

Rua Aurora, 957, Centro, São Paulo, SP  
CEP 01209-001  
Tel.: 11 3874-5366 – 11 3821-2199  
www.dieese.org.br

**Presidente** - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

**Vice-presidente** - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP

**Secretário Nacional** - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo** - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo** - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo** – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

**Diretora Executiva** - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva** - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva** - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo** – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo** - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretor Executivo** - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva** - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

**Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico  
José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto  
Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

**Equipe técnica**

Adriana Marcolino  
Clóvis Scherer  
Leandro Horie  
Flávia Santana Rodrigues (revisão técnica)