

Reduzir a jornada semanal vai recuperar empregos?

Pedro Fernando Nery¹

1. Introdução

A redução da jornada semanal de trabalho, sem redução dos salários, é bandeira antiga de atores tão diversos quanto o movimento sindical brasileiro e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)². [Previamente discutida neste blog](#), a redução de 44 para 40 horas é vista como uma maneira de gerar empregos: limitando o máximo de horas que um empregador pode contratar de um empregado, estaria se obrigando o patrão a contratar mais funcionários para dar conta do trabalho. O debate voltou à tona com o dramático aumento do desemprego e o prelúdio de mudanças na legislação trabalhista, e também com declarações públicas desastrosas que geraram falsos rumores de aumento da jornada diária para 12 horas e até da jornada semanal para 80 horas³. Outro boato falso das redes sociais que fomenta a questão é o de que países como a Suécia estariam reduzindo a jornada diária para apenas 6 horas⁴.

Este texto revisita o tema, introduzindo o histórico da discussão, os argumentos da teoria econômica e achados de evidências empíricas sobre a questão. Focamos no efeito da redução da jornada semanal sobre o nível de emprego, e não em outros importantes aspectos ligados ao tema, como saúde, segurança do trabalho, [mobilidade urbana e qualidade de vida](#).

2. A redução da jornada como medida contra o desemprego

¹ Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: pedrofnery@gmail.com.

² <http://www.euquero40horas.org.br/>.

³ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1811894-ministerio-do-trabalho-faz-acao-em-redes-sociais-para-esclarecer-fala-de-ministro.shtml> e <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/07/1,91848/presidente-da-cni-robson-braga-de-andrade-jamais-defendeu-aumento-da-jornada-de-trabalho.html>.

⁴ Em verdade, o que existe por hora são experimentos, financiados pelo governo, ou iniciativas privadas, e não uma imposição legal valendo para todo o país. Segundo a OIT, a jornada semanal legal é de 40 horas, e não de 30. Ver, entre outros: http://www.nytimes.com/2016/05/21/business/international/in-sweden-an-experiment-turns-shorter-workdays-into-bigger-gains.html?_r=0

Como é proposta desde os anos 90 pelo movimento sindical brasileiro, existem várias estimativas sobre o aumento de vagas decorrente da redução da jornada semanal de 44 para 40 horas. Em 2004, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) apontou que a redução geraria 2,8 milhões de novos postos. Em 2007, a estimativa do órgão era de 2,5 milhões. Mais recentemente, em 2010, a estimativa do Dieese era de 1,7 milhões de novos empregos, enquanto a União Geral dos Trabalhadores (UGT) estimava o número de 2,2 milhões.

Reduções maiores na jornada tiveram efeitos estimados maiores: em 1997, a Força Sindical estimava 4,4 milhões de novos postos com uma redução de 44 para 30 horas, enquanto a Central Única dos Trabalhadores (CUT) previa 3,6 milhões para uma redução de 44 para 32 horas⁵.

De fato, a redução da jornada semanal é uma bandeira histórica da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Este foi o objeto da sua primeira Convenção, a nº 1, de 1919, que limitava a jornada da época para 48 horas. Com a Grande Depressão de 30, a OIT passa a recomendar a redução da jornada como estratégia contra o desemprego, quando a Convenção nº 47, de 1935, reduzia a jornada para 44 horas semanais.

A Convenção da OIT seguiu os passos do Acordo de Reemprego (PRA) do presidente americano Franklin Delano Roosevelt. Implantado a partir de 1933 no âmbito do *New Deal*, ele encorajava as empresas a reduzir a jornada de trabalho para 35 horas, com o objetivo de criar demanda por mais empregados, aliviando as consequências da Grande Depressão da década de 30.

3. A jornada semanal máxima em países desenvolvidos

Vários países desenvolvidos possuem atualmente jornadas semanais de 40 horas, ou menores, como a proposta para o Brasil (embora alguns mantenham a de 48 horas). Essas informações são apresentadas para países selecionados na Tabela 1,

⁵ Não está claro, porém, se a metodologia dessas estimativas seguiram as melhores práticas estatísticas ou se apenas aplicam, linearmente, a percentagem de redução das horas no estoque de trabalhadores empregados.

abaixo. Informações para países em desenvolvimento, que possuem jornadas mais longas, serão apresentadas mais adiante.

Tabela 1 – Jornada semanal de trabalho legal máxima – Países desenvolvidos selecionados

País	Jornada
França	35
Austrália	38
Canadá	40
Itália	40
Japão	40
Espanha	40
Estados Unidos	40
Dinamarca	48
Alemanha	48
Reino Unido	48

Fonte: *Travail Database* da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionChoice?p_structure=. Acesso em: fevereiro de 2016.

4. Evidências favoráveis à redução

Apresentamos a seguir algumas evidências que podem ser entendidas como favoráveis à proposta de redução da jornada semanal de 48 para 44 horas no Brasil. Estudo dos professores de economia Gustavo Gonzaga e José Márcio Camargo, da PUC-Rio, e Naércio Menezes-Filho, da USP, buscou isolar o efeito, no emprego, da redução da jornada de 48 para 44 horas e outras mudanças ocorridas com a Constituição de 1988⁶. Contrariamente à previsão da teoria econômica, os pesquisadores não observaram aumento da probabilidade de desemprego por parte dos que estavam empregados, pelo menos em curto prazo. Eles ressaltam, porém, que outras mudanças da Constituição, como o aumento da hora extra, podem ter contribuído para este resultado, bem como o fato da economia brasileira ser na época significativamente mais fechada à competição internacional.

⁶ GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N. A.; CAMARGO, J. M. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, nº 2, 2003.

Já estudo de 2012 dos economistas americanos Lonnie Golden, da Universidade do Estado da Pensilvânia, e Stuart Glosser, da Universidade de Wisconsin, encontrou “efeitos positivos líquidos” da redução permanente da jornada no nível de emprego em países europeus⁷. Os pesquisadores também simularam os efeitos de uma redução na economia americana, concluindo que ela poderia ter “considerável efeito neutralizador” na perda de empregos ocorrida durante a crise econômica dos últimos anos (“Grande Recessão”).

O efeito no referido estudo existiria por “induzir” os empregadores a acelerar contratações previstas, mas que seriam feitas apenas quando a economia se recuperasse. Por isso, os pesquisadores defendem que a medida poderia não só evitar aumento do desemprego durante a crise, mas conseguir uma redução “modesta” da taxa. O efeito seria mais forte para a manufatura de bens não duráveis (em oposição à manufatura de bens duráveis). Os pesquisadores são contrários a uma redução que gere perdas salariais (argumentando que perdas salariais poderiam reforçar uma contração macroeconômica), mas ressaltam que a reposição integral do salário por parte do empregador seria cara e danosa, subentendendo que deve haver uma perda parcial do salário, ou que a compensação integral deva ser feita pelo governo, e não pelo empregador. **Esta é uma marcante diferença da proposta brasileira**, que veda a redução salarial, completamente a custo do empregador.

Apresentamos a seguir agora o conjunto de evidências desfavoráveis à mudança.

5. Evidências desfavoráveis à redução

Aponta-se que uma redução da jornada por lei, valendo para todos os setores e sem redução salarial, por aumentar em 10% o custo da hora trabalhada, poderia ter os seguintes efeitos adversos:

⁷ GOLDEN, L.; GLOSSER, S; Work Sharing as a Potential Policy Tool for Creating More and Better Employment: A Review of the Evidence. In: MESSENGER, J.; GHOSHEH, N. *Work Sharing: New Developments during the Great Recession and Beyond*. Edward Elgar Publishing e International Labour Organization (ILO), 2012.

- i) não gerar emprego na magnitude desejada, caso os empregadores optem por aumentar outros custos face à mudança na produção, em vez de fazer novas contratações (como aumentar horas extras ou investimento em maquinário);
- ii) desestimular novas contratações, no médio e longo prazo, que teriam sido feitas caso a redução não ocorresse;
- iii) afastar investimentos produtivos do país e contribuir para a desindustrialização, por ser o custo unitário do trabalho (indicador corrigido pela produtividade) significativamente menor em concorrentes do país a nível internacional;
- iv) gerar pressão nos preços e comprimir o investimento, caso novas contratações sejam de fato feitas, ou caso outras medidas de aumento de custo sejam tomadas frente à mudança (como o aumento de horas extras); e
- v) provocar demissões, caso a produtividade de um trabalhador em 40 horas não compense remunerá-lo no mesmo nível de 44 horas.

Quais efeitos predominam dependeria de cada setor, já que existem diferenças significativas, por exemplo, nos níveis de produtividade; nas possibilidades de substituir o trabalho por maquinário/equipamento; ou no grau de competição externa enfrentada.

A própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) – que não segue a composição de outros órgãos da ONU e possui uma organização tripartite, com forte tradição sindical – tem **predileção por políticas como o Programa de Proteção ao Emprego (PPE)**, em vez da redução universal da jornada sem redução de salários. Este tipo de política foi considerado “chave” para a OIT na crise mundial dos últimos anos, integrando o seu “Pacto Global para o Emprego”. Programas como PPE se proliferaram nos últimos anos com apoio entusiasmado da organização, inspirados no sucesso do alemão *Kurzarbeit*.

Ao contrário da redução legal da jornada, a redução de carga horária de programas como o PPE é considerada mais flexível (respeitando diferenças setoriais, por ser a adesão facultativa); menos custosa para quem contrata (já que reposições salariais são feitas pelo governo); e capaz de gerar maior aumento da produtividade (porque, em geral, dão concomitantemente oportunidade de qualificação ao trabalhador que teve a carga horária reduzida).

Entretanto, programas como o PPE objetivam, em verdade, frear as demissões em um período recessivo, e não gerar mais contratações (como a proposta de redução da jornada semanal), sendo temporários, e não permanentes (como a redução da jornada).

A redução da carga horária de 44 para 40 horas sem redução salarial, por implicar em um aumento de 10% no custo por hora trabalhada, tornaria ainda mais elevados os “custos unitários do trabalho” (CUT), que já vinham em alta⁸. Os CUT são entendidos como o custo médio da mão de obra por unidade produzida, e foram significativamente afetados pelos ganhos salariais reais dos últimos anos sem contrapartida de aumento de produtividade. A elevação desses custos muito acima da de concorrentes internacionais prejudica setores que enfrentam competição externa.

Gráfico 1 – Custos unitários do trabalho no setor manufatureiro em diversos países – 2000-2015 – Em dólares

⁸ Em verdade, o aumento de custos seria superior a 10% porque há custos fixos na remuneração da mão de obra, como vale-transporte, auxílio alimentação, creches (por exemplo, o custo de manter uma creche é o mesmo se as funcionárias trabalharem 40 ou 44 horas semanais), além de alguns custos de monitoramento e de recursos humanos.



Fonte: *The Wall Street Journal*, a partir de dados do *Boston Consulting Group*. Na escala à esquerda, a base 100 é o custo nos Estados Unidos.

Legenda: *Germany* = Alemanha; *U.K.* = Reino Unido; *U.S.* = Estados Unidos; *Czech Republic* = República Tcheca; *South Korea* = Coreia do Sul; *Poland* = Polônia; *Thailand* = Tailândia.

Ilustrativamente, conforme o Gráfico 1, acima, os custos unitários do trabalho (CUT)⁹ dobraram no Brasil entre 2000 e 2015, e estariam, em 2015, no mesmo patamar da Alemanha, muito acima de países ricos como Estados Unidos, Japão, Reino Unido e Canadá. Mais importante, eles seriam o dobro dos de competidores emergentes como

⁹ Especificamente, a medida aqui analisada é o “custo da hora trabalhada, controlado para produtividade na manufatura”, em dólares.

Polônia e China, o triplo dos da Rússia e quatro vezes os do México. Assim, a elevação dos CUT tornaria o emprego no Brasil ainda mais desvantajoso perante seus competidores internacionais, reforçando a tendência do gráfico. Entretanto, cabe observar que esses dados são antecedentes à forte depreciação do real ocorrida em 2015, que aliviou esta tendência.

Cabe ressaltar que a preocupação em relação às dificuldades de competitividade decorrentes dos grandes aumentos dos custos unitários do trabalho (CUT) (ou seja, aumento do custo da mão de obra sem contrapartida de produtividade) é externada inclusive por economistas heterodoxos atuantes no debate de política econômica, como os professores Luiz Gonzaga Belluzzo (Unicamp), Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV/EESP) e José Luis da Costa Oreiro (UFRJ/UnB).

A Tabela 2, abaixo, apresenta dados das jornadas para países em desenvolvimento, significativamente maiores dos que as dos países desenvolvidos apresentadas anteriormente e mesmo que as do Brasil. Ressaltamos que tal comparação não é aqui colocada por ser a jornada destes países, de alguma forma considerada ideal, mas porque se trata de países com renda *per capita* mais próxima da do Brasil e que **competem com o país em vários setores**, com custos unitários do trabalho menores, conforme apresentado anteriormente.

Tabela 2 – Jornada semanal de trabalho legal máxima – Países em desenvolvimento selecionados

América do Sul		Outros emergentes	
País	Jornada	País	Jornada
Equador	40	Indonésia	40
Brasil	44	Rússia	40
Uruguai	44	China	44
Venezuela	44	África do Sul	45
Chile	45	Turquia	45
Argentina	48	Índia	48
Bolívia	48	Malásia	48
Colômbia	48	México	48
Paraguai	48	Tailândia	48
Peru	48		

Fonte: *Travail Database* da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionChoice?p_structure=. Acesso em: fevereiro de 2016.

Nesse sentido, dados de 2011 da OIT indicam que 44% dos países não adotam a carga horária de 40 horas, contra 41% que a adotam, o que vai de encontro a um argumento central da redução da jornada no Brasil, que é o de que “a grande maioria dos países adota as 40 horas. Consoante com a tabela anterior, a OIT aponta que a jornada de 40 horas é adotada predominantemente por países ricos: a taxa é de quase dois terços para os países desenvolvidos, mas de menos de 10% para a América Latina. Cabe observar, ainda, que é notória a violação da legislação trabalhista em países emergentes, como os do Sudeste Asiático, trazendo dificuldades adicionais de competitividade para a redução da jornada no Brasil sem contrapartida de aumentos de produtividade.

Por fim, um último aspecto que costuma ser levantado em relação à competitividade e à jornada de trabalho no Brasil se refere à jornada **anual** de trabalho. Não apenas os custos unitários do trabalho cresceram no país (custo da mão de obra ajustado pela produtividade), como o Brasil possuiria já uma jornada anual menor, em consequência de adotar mais dias de *férias* remuneradas em relação aos outros países, como também por possuir, ligeiramente, maior número de *feriados* pagos.

Complementarmente, o sociólogo José Pastore, especialista em mercado de trabalho, argumenta que os empregadores seriam induzidos a escolher alternativas antes de empregar um novo funcionário, diante dos custos envolvidos (salários, despesas de contratação, treinamento). Estes ajustes incluiriam alterações nos turnos, folgas e férias; na tecnologia; e no uso do capital. A própria argumentação dos defensores da redução da jornada parece reconhecer este efeito, ao afirmar que jornadas mais reduzidas trariam aumento da produtividade.

Pastore alerta que, além de evitar novas contratações, tais ajustes poderiam ter como consequências adversas, em um segundo momento, o aumento da produtividade e da automação, que reduziriam os empregos diretos. Assim, os referidos ajustes não

estariam previstos nas estimativas apresentadas anteriormente de entidades como o Dieese, que seriam demasiado otimistas.

Pastore aponta ainda que, caso de fato haja novas contratações isto é, caso o empregador não adote as estratégias anteriores (ou elas tenham se exaurido) e também não opte por contratar um empregado *informalmente* –, pode haver repasses nos preços (alimentando a inflação) ou redução do investimento (que já está baixo, comprometendo o crescimento da economia, e do emprego, no futuro).

Adicionalmente, Pastore, aponta alguns empecilhos para esta hipótese (de que a proposta de redução da jornada tenha efeitos do nível de emprego): a invisibilidade do trabalho; a necessidade de qualificação do empregado adicional para fazer o trabalho antes executados por outros trabalhadores; e ajustes nas instalações.

Segundo o sociólogo, reduções da jornada na França, em 1982 (de 40 para 39 horas) e em 2000 (de 39 para 35), – que inspira ram propostas no Brasil – teriam sido seguidas por aumento de desemprego. As mudanças teriam sido seguidas ainda por alterações em turnos; remanejamentos e determinações rígidas de férias; e encurtamento de descanso, especialmente na indústria, o que tornou a alteração impopular entre os trabalhadores do setor. Finalmente, em janeiro de 2016, o governo do Partido Socialista começou a reverter a jornada de 35 horas por conta de dificuldades com a competitividade da economia¹⁰. Tal movimento também estaria ocorrendo em outros países da União Europeia, para evitar transferências de empreendimentos para o leste europeu.

6. Alternativas

Diante deste quadro, José Pastore sugere que a redução na jornada no Brasil siga exemplos bem-sucedidos pelo mundo, que permitem a redução da jornada por negociação, não por norma legal imposta a todos os setores. No Brasil, tal possibilidade decorre do art. 7º, inciso XIII da Constituição, que faculta a redução da jornada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

¹⁰ France reviews its 35-hour working week. *The Telegraph*, 25 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/12120927/France-reviews-its-35-hour-working-week.html>.

Para Pastore, investimento e educação continuam sendo as melhores políticas para emprego. Em se tratando de medidas legislativas de combate ao desemprego, o sociólogo argumenta que elas deveriam estar voltadas para a redução das despesas de encargos sobre a folha; contratos mais flexíveis e inovações (como contratos especiais para jovens, o SIMPLES trabalhista e a controversa terceirização).

Já os professores Gustavo Gonzaga e José Márcio Camargo (PUC-Rio) e Naércio Menezes-Filho (USP) propõem uma alternativa (no mesmo sentido da proposta aqui analisada) de aumentar o volume de emprego, reduzir a jornada, manter os mesmos salários, mas sem afetar o custo total do trabalho para o empregador. Tal alternativa consistiria em reduzir, concomitante à redução da jornada, o custo fixo do emprego (como número de dias pagos e não trabalhados) e aumentar o adicional pago por horas extras.

O governo, por sua vez, tem demonstrado a intenção de ampliar o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), estendendo seu prazo ou tornando-o permanente, permitindo sua adoção em todos os setores da economia. Entretanto, como os custos da manutenção parcial do salário do empregado ficam por conta do governo, o aumento do PPE pressiona ainda mais as contas do Estado, em um momento em que o próprio governo prescreve o ajuste fiscal como solução para o crescimento da economia.

7. Considerações finais

A **teoria** econômica prevê que um aumento do custo do trabalho – como o da redução da jornada em 10% (de 44 para 40 horas) – seria prejudicial ao emprego. Dois efeitos se somariam: o “efeito substituição” (estímulo a troca de trabalhador por capital) e o “efeito escala” (aumento de custos que deprime a produção em um primeiro momento, e, por isso, o emprego em um segundo momento).

Reconhecendo que a redução da jornada sem redução salarial tem dificuldades em dar incentivos econômicos para o aumento do emprego, o presidente americano Franklin D. Roosevelt, quando adotou essa mesma medida durante a Grande Depressão dos anos 30, justificou a redução da jornada sob argumentos não-econômicos. Roosevelt fez um chamamento, pedindo “*aos empregadores da nação*” que participassem de

“pacto em nome do patriotismo e da humanidade” para reduzir o desemprego e sair da crise. Trata-se certamente de tema sensível, que traz à superfície uma série de tensões da relação capital-trabalho, mas que terá de ser inevitavelmente debatido enquanto a sociedade busca saídas para a face mais cruel da crise: o desemprego.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2856>