

Regulamentações sobre o tempo de trabalho: as “35 horas” na França e comentários sobre a situação brasileira

Paulo Sérgio Fracalanza*

Atualmente, o desemprego é um dos temas que mais preocupam os economistas e os gestores de políticas públicas brasileiros. Na Europa, esse problema não é recente, e suas origens datam do início dos anos 70, quando o espectro do desemprego voltou a atormentar os países do Velho Mundo. A persistência do desemprego e sua aparente imunidade contra todas as medidas que foram implementadas desde então para debelá-lo autorizaram os *policy makers* europeus a invocarem antigas fórmulas e a ensaiarem novas experiências.

O Governo francês, com a eleição do primeiro-ministro socialista Lionel Jospin em 1997, retomou o debate sobre a redução do tempo de trabalho como alternativa para o combate ao desemprego, debate este que fora abandonado depois de uma experiência traumática de redução da jornada legal de trabalho realizada em 1982. Após um período de intensos debates, a lei das “35 horas”, que reduz a jornada semanal legal de trabalho de 39 para 35 horas, foi finalmente votada e aprovada.¹

O principal objetivo deste artigo consiste numa interpretação da importância da lei das “35 horas” na França, tendo em vista o processo, iniciado em 1982, de modificações da legislação trabalhista francesa que disciplina a duração do tempo de trabalho.

Ademais, acreditamos que um atento estudo do caso francês pode nos ajudar a interpretar alguns dos aspectos envolvidos nas recentes leis brasileiras que dispõem sobre os contratos temporários e que instituem o “banco de horas”, bem como, é certo, contribuir para o debate, que apenas se inicia, sobre a redução do tempo de trabalho no Brasil.

* Professor da disciplina de Matemática para Economia no Instituto de Economia da Unicamp e Professor das Faculdades de Campinas. Realizou "doutorado-sanduiche" na Université Louis Pasteur, Strasbourg, França. Mestre em Economia pela USP/FEA.

¹ O texto da **segunda lei** das "35 horas" que precisa uma série de aspectos da **primeira lei** foi aprovado pelo Parlamento francês em 15 de dezembro de 1999.

Para cumprir esses objetivos, em um primeiro tópico deste artigo mostramos como a redução do tempo de trabalho retornou à cena política francesa depois da experiência de 1982.

Em um segundo tópico, apontamos a importância de uma diferenciação clara das medidas da duração legal do trabalho e da duração efetiva do trabalho num estudo que se dedica a avaliar os impactos de uma política de redução do tempo de trabalho.

Justamente com base nesses conceitos, recorreremos a um relato histórico, num terceiro tópico, para evidenciarmos como a legislação trabalhista na França passou a prever formas mais flexíveis de gestão do tempo de trabalho, com o que se desenhou um cenário onde as durações efetivas do trabalho se tornaram crescentemente diversificadas para os trabalhadores tomados individualmente.

Num quarto tópico, apresentamos os principais dispositivos da lei atual das “35 horas” na França, que hoje concentra a atenção de muitos dos que se dedicam ao estudo das políticas públicas de emprego. Tecemos algumas considerações sobre a lei das “35 horas”, buscando, sobretudo, evidenciar como essa lei procura restabelecer algum ordenamento em um mercado já bastante desfigurado pelas medidas de flexibilização.

Um quinto e último tópico, à guisa de conclusão, é dedicado a um ensaio de leitura crítica, à luz da experiência francesa, da Lei nº 9.601 e da Medida Provisória nº 1.709, de 1998, que instituíram uma nova modalidade de contrato temporário e o mecanismo de compensação das horas extras.

A redução do tempo de trabalho no centro do debate na França

Nos dias de hoje, na Europa, a redução do tempo de trabalho está no centro do debate sobre a questão do desemprego. A bem da verdade, a idéia de reduzir o tempo de trabalho com o objetivo de criar empregos representa uma mudança de perspectiva com relação ao debate dos anos 60.² De fato, naquele

² Convém notar que, na França, a idéia de reduzir o tempo de trabalho para criar empregos conta com um importante precedente histórico. Em 1936, o governo do *Front Populaire*, formado por uma coalisão de partidos de esquerda, instituiu a semana de trabalho de 40 horas. Essa medida, porém, teve poucos resultados práticos, devido à mobilização crescente dos esforços nacionais para a indústria armamentista e aos temores de que a redução do tempo de trabalho provocasse uma diminuição do ritmo da atividade econômica.

momento, os países desenvolvidos viviam na confortável situação de um quase pleno emprego. As reivindicações pela redução do tempo de trabalho objetivavam, acima de tudo, a melhoria das condições de trabalho e de vida, libertando o trabalhador das limitações impostas por jornadas de trabalho muito longas.

Com efeito, finda a Segunda Guerra Mundial, a Europa viveu, durante pouco mais de 20 anos, com taxas de desemprego negligenciáveis. Entretanto, em fins dos anos 60 e sobretudo depois do primeiro choque do petróleo em 1973, os europeus assistiram novamente à escalada do desemprego. Apenas entre 1970 e 1980, a taxa de desemprego mais que dobrou para o conjunto dos países da União Européia e, nos anos seguintes, voltaria a dobrar.

No início dos anos 70, dada a urgência em se encontrarem respostas para o problema do desemprego e, em parte, é bem certo, pelo êxito das experiências de redução do tempo de trabalho que haviam sido levadas a cabo anteriormente em diversos países, essa medida era apontada como uma alternativa de política para atenuar os efeitos da destruição de empregos.³

De todos os países europeus, é na França, especialmente, que as discussões sobre o tema da redução do tempo de trabalho são as mais apaixonadas.

Em 1982, no primeiro setenato de Mitterrand, o Governo francês implementou uma política de redução do tempo de trabalho, diminuindo a duração da semana legal de trabalho de 40 para 39 horas, aumentando de quatro para cinco semanas a duração legal das férias pagas e diminuindo a idade de aposentadoria de 65 para 60 anos. Ainda que permaneça a controvérsia entre os economistas sobre os resultados concretos dessa experiência, ela foi sentida, de um ponto de vista simbólico e político, como um profundo fracasso.

O debate sobre a pertinência de uma redução forte do tempo de trabalho com o objetivo de criar empregos só foi retomado em 1992. Tendo como base simulações operadas com o auxílio de três modelos macroeconômicos, acreditava-se que a redução do tempo de trabalho poderia estimular a criação de empregos. O momento, aliás, era bastante delicado, pois as projeções para a taxa de desemprego nos anos seguintes apontavam para uma deterioração ainda maior das condições do mercado de trabalho.

Em 1997, uma nova maioria política de partidos alinhados à esquerda na Assembléia Nacional elegeu como primeiro-ministro o socialista Lionel Jospin,

³ Na França, já em 1970, o sexto relatório do Commissariat Général du Plan sugeria que uma redução do tempo de trabalho poderia constituir-se num instrumento de luta contra o desemprego. A esse respeito ver Rigaudiat (1996) e Cahuc e Granier (1997).

com o que um novo período de coabitação se inaugurou no Governo francês.⁴ O Primeiro-Ministro elegera-se tendo firmado como plataforma de seu governo combater o desemprego por meio de uma política de redução do tempo de trabalho.

Após um período de agitados debates, em 19 de maio de 1998 a **primeira lei** das “35 horas” ou Lei Aubry, como ficou conhecida — do sobrenome da Ministra do Emprego —, foi adotada pela Assembléia. Sob o imperativo do novo enquadramento jurídico concebido pelo Governo, ficou estabelecido que a duração semanal legal do trabalho seria reduzida a 35 horas a partir do ano 2000, o que representava uma diminuição de 10% do tempo legal de trabalho, tendo em conta o patamar anterior de 39 horas. Na avaliação do Governo, a política de redução do tempo de trabalho poderia contribuir para a criação de até 700.000 empregos.

As medidas da duração legal e da duração efetiva do trabalho

A lei das “35 horas” na França recorre ao expediente de uma diminuição da duração da semana legal do trabalho.

A duração **legal** do trabalho **não** estabelece a amplitude máxima da duração da jornada semanal de trabalho, mas apenas o patamar a partir do qual cada hora adicional de trabalho é contada como uma hora extra. As horas extras abrem direito a um pagamento majorado com relação às horas normais de trabalho e mesmo, em alguns casos, abrem direito a períodos de repouso compensatório.

Já a duração **efetiva** do trabalho corresponde à duração do trabalho efetuada no período de referência, levando-se em conta as horas suplementares, as greves, o absenteísmo, os dias de feriados e as férias anuais.

Ora, não é evidente que a duração legal do trabalho coincida com a duração efetiva do trabalho ou, ainda, não é evidente que a redução da duração semanal legal do trabalho produza uma diminuição da duração semanal efetiva do trabalho. A importância de compreender-se a relação entre essas duas medidas da duração do trabalho deve-se ao fato de que não se pode presumir que a redução da duração semanal legal do trabalho irá provocar, necessariamente,

⁴ Diz-se um período de coabitação na França, quando o primeiro-ministro, chefe de governo, e o presidente, chefe de Estado, pertencem a partidos que se encontram em oposição. No presente caso, o presidente era Jacques Chirac, do RPR, e o primeiro-ministro, eleito pela nova maioria na Assembléia, do partido socialista.

uma diminuição do tempo de trabalho, a menos que ela consiga reduzir a duração semanal efetiva do trabalho.

Hoje a duração semanal efetiva do trabalho na França se situa praticamente no mesmo nível da duração semanal legal do trabalho. Contudo houve momentos onde a duração efetiva ultrapassava amplamente a duração legal do trabalho.

Com efeito, há muitas razões para que essas duas medidas da duração do trabalho não se equalizem.

Em primeiro lugar, os diferentes *status* de trabalho associam-se a diferentes formas de regulação da duração do trabalho. Um trabalhador autônomo, por exemplo, não sofre o constrangimento de restrições legais na determinação de seus horários de trabalho, enquanto o tempo de trabalho de um assalariado em uma fábrica é regulamentado por lei ou por meio de um acordo setorial ou de estabelecimento.

Em segundo lugar, os contratos de trabalho diferenciam-se na determinação da duração do trabalho. É assim que, ao lado do tradicional contrato de trabalho estável em regime de tempo integral, são cada vez mais freqüentes formas mais flexíveis de contratos — que incluem as modalidades de trabalho em regime de tempo parcial e contratos temporários. Portanto, quando afirmamos que a duração semanal efetiva do trabalho na França se situa praticamente no mesmo nível que a duração semanal legal do trabalho, não devemos esquecer que, entre os trabalhadores, subsiste uma profunda diversificação das durações efetivas do trabalho.

Em terceiro lugar, devemos lembrar que, até certo ponto, a duração do trabalho resulta de escolhas e, sobretudo, de limitações pessoais. O absentéismo, de um lado, e a caça às horas suplementares, de outro, são fenômenos que revelam essas opções pessoais.

Finalmente, a duração do trabalho pode ser influenciada pela gestão do tempo de trabalho implementada em cada empresa. Os instrumentais de análise econômicos — microeconômicos, sobretudo — procuram mensurar em que condições as empresas podem preferir pagar mais horas extras a contratar novos trabalhadores. Porém a realidade é bastante mais complexa. Nos dias de hoje, as empresas dispõem de um leque de alternativas na gestão do tempo de trabalho que não se resume à oposição binária entre homens e horas.

Ao lado das modalidades de trabalho em tempo parcial ou por tempo determinado, que se tornaram mais importantes nos últimos anos, as empresas também podem negociar diferentes regimes de **modulação dos horários de trabalho**, regimes em que a referência para o cômputo da duração de trabalho passa a ser um período mais longo do que a semana de trabalho. Veremos, mais à frente, o significado e o impacto da **modulação dos horários de trabalho**.

São justamente essas questões que pretendemos analisar com mais vagar — como progressivamente a legislação do trabalho passou a prever novas modalidades de gestão do tempo de trabalho, com o que se desenhou um cenário onde as durações efetivas do trabalho são crescentemente diversificadas. Na França, particularmente, a história dos últimos anos é rica nesses ensinamentos.⁵

As novas formas de gestão do tempo de trabalho

Como já foi dito, o decreto-lei de 1982 reduziu para 39 horas a duração semanal legal de trabalho, legalizou a quinta semana de férias anuais pagas e diminuiu a idade de aposentadoria de 65 para 60 anos.

Afora isso, o decreto de 1982 abriu a brecha legal para uma experiência que se tornaria bastante difundida com o correr dos anos: a **adequação dos horários de trabalho**.⁶ Sob a denominação de adequação dos horários de trabalho estão incluídas práticas diversas, que objetivam tornar mais flexíveis os horários de trabalho, com o propósito de adaptá-los às necessidades das empresas. Uma das formas de adequação dos horários de trabalho consiste na **modulação dos horários de trabalho**.⁷

Para que se compreenda o impacto da modificação introduzida pela possibilidade de **modulação dos horários de trabalho**, é preciso ter em mente a forma regular de funcionamento de um contrato de trabalho que não prevê o recurso a tal medida.

A duração semanal legal do trabalho na França é de 39 horas. Isto significa dizer que, em cada semana, cada hora a mais trabalhada para além desse patamar abre direito a pagamentos majorados — as horas extras. Além do mais, existe um número máximo de horas extras que podem ser realizadas no decorrer de um ano. De acordo com a legislação em vigor, o contingente anual de horas extras está fixado em 130 horas.

⁵ Para uma compreensão mais geral do processo de fragmentação das relações de trabalho, na forma em que estas haviam sido gestadas no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, ver, especialmente, Dedecca (1997) e Mattoso (1997).

⁶ Em francês, a expressão consagrada é *aménagement des horaires de travail*. Por *aménagement*, no sentido que aqui nos interessa, deve-se compreender "a ação de adaptar, de modificar alguma coisa, para torná-la mais adequada" (Petit Robert, 1993).

⁷ Em francês, *modulation des horaires de travail*.

Já a **modulação dos horários de trabalho** permite à empresa adaptar-se às flutuações da demanda por seus produtos por meio de uma gestão mais flexível dos horários de trabalho de seus efetivos. Respeitados certos limites estabelecidos pelo texto legal, a duração semanal do trabalho pode variar amplamente ao longo do ano.

No caso particular da **modulação dos horários de trabalho**, o decreto-lei de 1982 autorizava as empresas — que houvessem firmado um acordo setorial ou mesmo restrito à empresa — a fazer flutuar seus horários, conquanto três condições fossem observadas. Em primeiro lugar, o cômputo da duração semanal média do trabalho ao longo do ano não deveria ultrapassar o limite legal das 39 horas. Em segundo lugar, as modificações dos horários de trabalho deveriam ser comunicadas aos trabalhadores com antecedência. Em terceiro lugar, a duração diária máxima do trabalho não poderia ultrapassar o teto de 10 horas.

Ademais, e este é um ponto de fundamental importância, as horas que ultrapassassem em cada semana as 39 horas de trabalho seriam computadas como horas extras e dariam, assim, direito a pagamentos majorados. Entretanto, se, no cômputo da média anual, a duração semanal do trabalho não ultrapassasse o patamar das 39 horas, as horas extras pagas aos trabalhadores não se integrariam ao contingente anual de horas extras. Portanto, no quadro jurídico do decreto-lei de 1982, o cálculo para o pagamento das horas extras ainda fazia referência à duração semanal legal do trabalho.

Embora permaneça a controvérsia em termos da eficácia do decreto-lei de 1982 em termos da criação de empregos, do ponto de vista simbólico e político a experiência das 39 horas de trabalho ficou marcada como um grande fracasso. Na opinião de Cette e Taddéi, as esperanças que haviam sido depositadas nessa política — em certa medida alimentadas por discursos exageradamente otimistas — ultrapassavam em muito os objetivos que ela podia cumprir.⁸

Antes de avaliarmos os acontecimentos mais recentes que sucederam ao decreto de 1982, uma palavra deve ser dita sobre a evolução da duração efetiva

⁸ A esse respeito, ver Freyssinet (1997) e Cette e Taddei (1997). Ademais, é importante ressaltarmos que a redução do tempo de trabalho era apenas uma entre muitas outras medidas que objetivavam criar, na França, as condições para a retomada do crescimento econômico. Porém é importante considerarmos que a estratégia de retomada do crescimento em 1981 chocou-se com um período de recessão mundial e com a alta dos preços do dólar. Os resultados pífios em termos do crescimento econômico inevitavelmente contribuiriam para alimentar a sensação de que a redução do tempo de trabalho não era um instrumento eficiente na luta contra o desemprego. As razões evocadas para explicar o mediocre crescimento da França nesse período são diversas. Para um bom resumo dessas posições, nem sempre convergentes, ver Liem (1996, p.63 e seg.).

anual do trabalho na França e sobre a dispersão da medida de duração do tempo de trabalho entre os trabalhadores franceses.

De meados dos anos 60 ao início dos anos 80, ocorreu uma sensível diminuição da duração anual do tempo de trabalho, acompanhada, após a edição do decreto-lei de 1982, de uma relativa uniformização dos horários coletivos de trabalho em torno da norma legal das 39 horas semanais.

Todavia, de 1983 aos anos mais recentes, a tendência de redução da duração anual efetiva do trabalho foi interrompida para os trabalhadores em regime de tempo integral. Porém é bem verdade que, como resultado da expansão do trabalho em regime de tempo parcial, quando se computa a duração anual efetiva média do trabalho **para todos os trabalhadores franceses**, se verifica que esta diminui ligeiramente.

De outra parte, o movimento de homogeneização da duração do trabalho foi invertido e cedeu lugar a uma diversificação cada vez mais acentuada da duração do trabalho ofertada pelas empresas, bem como da duração anual efetiva do trabalho para os trabalhadores tomados individualmente.

Na realidade, e é fundamental ressaltar este ponto, os termos do debate nestes quase 20 anos — do início dos anos 80 aos dias de hoje — foram sempre duramente marcados por uma oposição entre as propostas de redução e de flexibilização do tempo de trabalho.

Sintomaticamente, depois da experiência de 1982, o Governo praticamente abandonou seu papel de condutor do processo de redução do tempo de trabalho.

A partir de 1984, como resposta à conjuntura recessiva do início dos anos 80, que exerceu impactos negativos sobre o nível de emprego, o Governo francês adotou a estratégia de privilegiar medidas que favorecessem os acordos firmados de forma descentralizada no nível dos setores produtivos ou até mesmo no nível das empresas. O objetivo coerente, perseguido pelo Governo, de uma redução forte do tempo de trabalho esmoreceu.

A redução do tempo de trabalho tornou-se, desde então, uma contrapartida eventual das novas formas de gestão do tempo de trabalho, enquanto as possibilidades de recurso ao tempo parcial e a outras formas de trabalho por tempo reduzido foram ampliadas e incentivadas.

A primeira medida jurídica que avança nesse sentido é a Lei Delabarre, que abandonou a referência à semana legal de trabalho para o cômputo das horas extras.⁹

⁹ A Lei Delabarre acabou não vigorando em virtude da alteração do quadro político na Assembleia Nacional, depois dos resultados das eleições legislativas em março de 1986. Seja como for, o sentido de suas disposições permaneceu no corpo da Lei Séguin, aprovada em junho de 1987.

Essa lei propunha que, se a duração semanal média do trabalho calculada ao longo do ano ficasse aquém do patamar das 38 horas — uma contrapartida de uma hora, portanto, abaixo do limite das 39 horas — até um limite de 41 horas semanais de trabalho, as horas extras não dariam direito nem a pagamentos majorados nem a períodos de repouso compensatório.

A Lei Séguin, de junho de 1987, seguiu os mesmos princípios da Lei Delabarre, mas introduziu quatro importantes modificações, que a tornaram ainda menos restritiva.

Em primeiro lugar, foi criada uma modulação de tipo I, à qual as empresas podiam aceder através de um acordo setorial ou mesmo através de um acordo de empresa. Esse tipo de **modulação dos horários de trabalho** previa que as horas efetuadas em uma semana, para além das 39 horas legais de trabalho e até o limite de 44 horas, não abriam direito nem ao pagamento de horas extras nem a períodos de repouso compensatório, se, no cômputo anual, a média da duração semanal do trabalho não ultrapassasse o patamar das 39 horas.

Em segundo lugar, foi criada uma modulação de tipo II, que previa que, através de um acordo setorial, podia-se referendar uma extensão do teto das 44 horas semanais de trabalho até o limite de 48 horas semanais de trabalho. Também nesse tipo de modulação, as horas trabalhadas na semana que ultrapassassem as 39 horas legais de trabalho não seriam consideradas horas extras, nem tampouco dariam direito ao repouso compensatório, desde que a média da duração semanal do trabalho ao longo do ano não ultrapassasse o patamar das 39 horas.

Em terceiro lugar, a Lei Séguin, ao contrário do que dispunha a Lei Delabarre, não previa com exatidão nenhuma contrapartida em termos de redução do tempo de trabalho para as reorganizações impostas pelos mecanismos de modulação dos horários.

Finalmente, os trabalhadores por tempo parcial ou temporários também podiam ser integrados nas modalidades previstas de **modulação dos horários de trabalho**.¹⁰

Paralelamente a esse movimento de flexibilização da duração do trabalho, outras modificações na legislação trabalhista vieram a facilitar e mesmo a incentivar o recurso às formas de emprego atípicas. Assim, um decreto-lei de

¹⁰ Outras mudanças ainda permitiram ampliar a flexibilidade desse dispositivo legal. A esse respeito, ver Freyssinet (1997, p.178).

1986 teve por objetivo ampliar e facilitar o recurso aos contratos por tempo parcial e por tempo determinado. Além do mais, esse texto introduziu uma nova figura jurídica ao criar o contrato de trabalho intermitente.¹¹

Embora as Leis Delabarre e Séguin viessem de encontro às reivindicações dos empresários que clamavam por uma maior flexibilidade na gestão do tempo de trabalho dos efetivos colocados a seu serviço, poucos acordos envolvendo os dispositivos de modulação recém-criados foram firmados. Provavelmente, porque as empresas continuaram a se utilizar dos procedimentos de negociação à margem da legislação.¹² Em outra parte, e esse argumento é bastante considerável, porque as empresas passaram a se utilizar crescentemente do leque de possibilidades aberto pelos contratos atípicos, como os empregos por tempo parcial, por tempo determinado e intermitentes. Ademais, quando houve a necessidade de alterar a duração do trabalho, normalmente as empresas optaram pelos instrumentos tradicionais que envolvem o recurso às horas extras ou ao desemprego parcial.

Em 1992, com o aprofundamento do quadro recessivo e com o crescimento da taxa de desemprego, o Governo francês alterou novamente sua estratégia. A partir de então, foram privilegiados os instrumentos de incitação financeira com o objetivo de reduzir a duração do trabalho, seja para criar novos empregos, seja tão-somente para preservar os empregos já existentes. De outra parte, a política pública facilitou o acesso e o uso das modalidades de emprego em tempo parcial.

A lei quinquenal de 1993 criou um novo mecanismo de **modulação dos horários de trabalho**, dito modulação de tipo III. O mecanismo era bastante semelhante àquele previsto pela modulação de tipo II da Lei Séguin, com a diferença principal de que os limites máximos de duração da jornada de trabalho diária e semanal foram estipulados como sendo os limites máximos previstos pela legislação trabalhista.¹³ Em contrapartida, esse dispositivo previa a obrigatoriedade de redução do tempo de trabalho sem, entretanto, especificar o seu montante.

¹¹ O contrato de trabalho intermitente respondia às necessidades de determinados setores produtivos que necessitavam de trabalhadores permanentes, porém que alternassem períodos de trabalho e períodos de não-trabalho.

¹² A esse respeito ver Freyssinet (1997, p.163-164).

¹³ Os limites previstos pela legislação do trabalho determinam, na França, uma jornada diária máxima de 10 horas de trabalho e uma jornada semanal máxima de 48 horas de trabalho, sendo que, em 12 semanas, a duração semanal média do trabalho não deve ultrapassar o limite de 46 horas de trabalho.

A lei quinquenal de 1993 trouxe também uma importante modificação com relação aos contratos por tempo parcial: a figura do contrato de trabalho intermitente foi eliminada, porém, em seu lugar, surgiu a possibilidade de tornar anual o cômputo do trabalho por tempo parcial, o que introduziu um maior grau de flexibilidade na gestão do tempo de trabalho pelas empresas.

Finalmente, é importante apontar que a lei quinquenal de 1993 em seu artigo 39 afirmava que o Estado poderia conceder aos empresários uma compensação parcial dos encargos sociais se estes se engajassem em um acordo de modulação do tipo III que, ademais, previsse uma redução do tempo de trabalho e uma redução dos salários.

Em 1996, surgiu a Lei Robien, juridicamente concebida na forma de uma emenda ao artigo 39, que propunha dar novo alento ao processo de redução do tempo de trabalho através de incitações financeiras concedidas às empresas que se comprometessem a ampliar, ou ainda a preservar, o volume de emprego.

A Lei Robien estipulava que os empresários poderiam ser beneficiados por um rebaixamento das cotizações sociais se reduzissem o tempo de trabalho de seus trabalhadores em 10% ou 15% e se, dentro do prazo máximo de um ano, aumentassem seus efetivos nesses mesmos percentuais.

Por outro lado, a Lei Robien também estipulava mecanismos de incitação financeira para as empresas que, em sérias dificuldades financeiras, se comprometessem a reduzir o tempo de trabalho e a manter seus efetivos durante um certo intervalo de tempo.



Em síntese, o Governo francês, de uma política voluntarista de redução forte do tempo de trabalho apenas esboçada em 1982, terminou por enveredar, já em 1984, no caminho da flexibilização da gestão do tempo de trabalho, que, a partir de então, será decidida de forma cada vez mais descentralizada, sobretudo no nível das empresas.

Paulatinamente, as alternativas de **modulação dos horários de trabalho** ir-se-ão sofisticando até o ponto em que a referência à semana de trabalho perde virtualmente sentido, mormente para o cálculo das horas extras.

De outra parte, a redução do tempo de trabalho, mobilizada em um primeiro momento como instrumento de uma política ativa de emprego, torna-se uma contrapartida eventual dos processos de reorganização do trabalho decorrentes da adoção das novas formas de gestão do tempo de trabalho.

Contudo não se pode superestimar a importância dessas alternativas de modulação, ou, como preferem alguns autores, de **anualização** do tempo de

trabalho. Embora ao longo do tempo um número crescente de empresas tenha passado a se utilizar dessas alternativas, outros instrumentos de gestão do tempo de trabalho continuaram a exercer maior atração sobre os empresários.

Para além das alternativas tradicionais do recurso às horas extras e ao desemprego parcial, as empresas recorreram crescentemente à contratação de trabalhadores por tempo parcial e por tempo determinado. Ademais, como vimos, a legislação trabalhista passou mesmo a prever a possibilidade de tornar anual o cômputo da duração do tempo de trabalho parcial.

Como resultado desses novos dispositivos, o emprego por tempo parcial alcançou a cifra de 16% do total de empregos em 1996.¹⁴ Quanto aos trabalhos temporários, se em 1983 estes respondiam por 3,3% do emprego total, em 1994 representavam 11% do total dos empregos.¹⁵

A história destes últimos 20 anos é rica de ensinamentos. É importante, neste ponto, tecer algumas considerações sobre a lei atual das 35 horas de trabalho à luz dessas recentes transformações na gestão do tempo de trabalho na França.

A lei das “35 horas”

O projeto de lei que instituiu as 35 horas de trabalho semanais na França foi votado e aprovado pela Assembléia Nacional francesa em 19 de maio de 1998. De acordo com o texto dessa **primeira lei** de redução do tempo de trabalho, a duração semanal legal do trabalho foi fixada em 35 horas a partir de 1º de janeiro de 2000 para as empresas que contam com mais de 20 empregados e, a partir de 1º de janeiro de 2002, para as demais empresas.¹⁶

Do campo de aplicação da lei somente foram excluídas as funções públicas, os estabelecimentos públicos administrativos ou de natureza mista, certas profissões particulares e as atividades marítimas.

Embora o caráter coercitivo da lei, com a fixação da nova duração semanal legal do trabalho, só viesse a se manifestar a partir do início do ano 2000, o Governo procurou fazer com que as empresas se antecipassem à norma legal.

¹⁴ Conforme Cette e Taddei (1997).

¹⁵ A esse respeito, ver o relatório do Commissariat Général du Plan (Chômage:..., 1997). Convém notar que há uma interseção entre esses dois grupos de empregos: em tempo parcial e temporários.

¹⁶ Considerando-se que as empresas de menor porte enfrentariam maiores dificuldades em se adaptarem à nova legislação, um tempo mais dilatado lhes foi concedido.

O texto dessa **primeira lei** afirmava que o Governo, no mais tardar em fins de setembro de 1999, deveria apresentar ao Parlamento um balanço das negociações, balanço este que forneceria os subsídios para a elaboração do texto da **segunda lei** de redução do tempo de trabalho. Esta **segunda lei** precisaria, dentre outras questões, o regime das horas extras, as novas regras de **modulação dos horários de trabalho** e as formas pelas quais seria incentivada a formação continuada dos trabalhadores.

Mas não se trata apenas disso. O Governo pretendia fazer com que os acordos entre empresários e trabalhadores sobre as modalidades de redução do tempo de trabalho se traduzissem numa ampliação do volume de emprego. Conseqüentemente, o Governo previu uma ajuda financeira às empresas que procedessem simultaneamente a uma diminuição do tempo de trabalho e a um incremento do número de empregos. Para que pudessem se beneficiar da ajuda financeira do Estado, os acordos deveriam atender a determinadas condições.

Em primeiro lugar, o tempo de trabalho na empresa deveria ser reduzido em ao menos 10% com relação aos horários praticados anteriormente.

Em segundo lugar, para uma redução de 10% do tempo de trabalho, a empresa deveria comprometer-se a realizar contratações compensatórias de 6% com relação ao número de trabalhadores existentes na empresa antes da assinatura do acordo. No caso de a redução do tempo de trabalho alcançar o percentual de 15%, as contratações compensatórias deveriam alcançar, no mínimo, 9% do total dos efetivos.

Um outro dispositivo previa a possibilidade de concessão de ajuda financeira às empresas que atravessavam períodos de grandes dificuldades econômicas. Nesse caso, os auxílios seriam concedidos tendo em conta não o número de novos postos criados, mas sim o número de trabalhadores que teriam seus empregos preservados e que, de outra forma, seriam demitidos.

A ajuda financeira seria concedida por um prazo de cinco anos, sendo que a cada ano diminuiriam as somas destinadas às empresas. O montante inicial dos auxílios concedidos seria estabelecido em função de alguns fatores. Quanto antes fossem realizados os acordos, tanto maiores seriam os valores dos benefícios. Também quanto maior a porcentagem de redução do tempo de trabalho, tanto maior seria o valor da ajuda financeira. Finalmente, o montante da ajuda poderia ser majorado se a empresa se compromettesse a contratar mais trabalhadores do que a lei determinava, ou se os novos trabalhadores fossem admitidos com contratos de duração indeterminada, ou, mesmo ainda, se os novos contratados se incluíssem nas populações consideradas mais vulneráveis ao desemprego: trabalhadores jovens, deficientes físicos e desempregados de longa duração.

Um ano depois da aprovação do texto da **primeira lei**, em meados de maio de 1999, mais de um milhão de trabalhadores já se encontravam sob a tutela de acordos que previam a redução do tempo de trabalho. No total, estimava-se que quase 60 mil empregos haviam sido preservados ou criados (L'impact..., 1999).

Esse movimento foi iniciado por pequenas e médias empresas, que, na sua maioria, firmaram acordos que previam um aumento do número de efetivos, conquistando, assim, o direito à ajuda financeira do Estado. Já os grandes grupos empresariais (como a Air France, a EDF-GDF e a La Poste, dentre outros) apenas começaram a assinar os acordos de redução do tempo de trabalho no início do ano de 1999, porém, para não se comprometerem com a contratação de novos trabalhadores, não participaram dos programas de ajuda do Estado.

Em fins de junho de 1999, Martine Aubry depositou o texto do anteprojeto da **segunda lei** das “35 horas”. Segundo o balanço da situação do emprego divulgado pelo Ministério, desde junho de 1996 — com a Lei Robien — até aquela data mais de 90 mil empregos haviam sido criados ou preservados como consequência das medidas de redução do tempo de trabalho.

Com as emendas propostas pelos comunistas, pelo Partido Verde e pelo Movimento dos Cidadãos, o texto da **segunda lei**, aprovado definitivamente pelo Parlamento em 15 de dezembro de 1999, incorporou algumas mudanças substantivas com respeito à **primeira lei**.¹⁷

Em primeiro lugar, os parlamentares suprimiram o abatimento dos encargos patronais para o trabalho por tempo parcial, em atenção, dentre outros motivos, à consideração de que aquela medida permitira o desenvolvimento de trabalho em tempo parcial que excluía uma escolha livre do trabalhador.

Em segundo lugar, a **segunda lei** determinou que as empresas que não se engajassem em acordos que previssessem um aumento do número de empregos não seriam beneficiadas por uma diminuição dos encargos.

Em terceiro lugar, os tempos destinados à alimentação dos trabalhadores durante a jornada de trabalho, bem como os tempos de pausa passaram a ser considerados como integrantes da duração efetiva do trabalho.

Finalmente, os diversos tipos de **modulação dos horários de trabalho** foram substituídos por uma única alternativa de modulação que estabelece que

¹⁷ Esses partidos que fazem parte da chamada **maioria plural** — base parlamentar de sustentação do Governo — rejeitaram em bloco o teor de diversos artigos do anteprojeto da **segunda lei** proposto por Martine Aubry. Os líderes desses partidos conseguiram garantir a inclusão de novas emendas no texto da **segunda lei** para que o sentido original do projeto de redução do tempo de trabalho, que é a criação de empregos, fosse preservado (Communistes..., 1999).

a duração do trabalho pode variar amplamente ao longo do ano, conquanto a duração semanal média do trabalho não exceda as 35 horas estipuladas pela lei, respeitadas as disposições do Código do Trabalho quanto à duração máxima do trabalho diário e semanal.



Como avaliar a importância dessa lei das "35 horas", tendo em vista a história dos últimos 20 anos?

Em primeiro lugar, acreditamos que a lei das "35 horas" possui ao menos uma virtude inegável: uma vez mais, o Governo francês adotou a estratégia voluntarista de favorecer uma redução forte e **generalizada** do tempo de trabalho com o objetivo explícito de favorecer a criação de empregos.

A discussão sobre a eficiência de uma política de redução do tempo de trabalho na criação de empregos está envolta em uma grande controvérsia.¹⁸ A nosso ver, a política de redução do tempo de trabalho pode ter reflexos positivos sobre o crescimento do volume de emprego.

Contudo, em qualquer cenário, acreditamos que seus resultados serão apenas modestos. Para fazer frente às taxas de desemprego que alarmam hoje os países europeus é urgente a retomada do crescimento econômico. Esse ponto, aliás, poucas controvérsias desperta. Entretanto, e este é um ponto bastante positivo, a redução do tempo de trabalho pode contribuir para o que se convencionou denominar de um "crescimento mais rico em empregos".¹⁹

Em segundo lugar, a análise da lei das "35 horas" mostra que foram alterados ou suprimidos alguns dispositivos responsáveis pelo aumento do grau de flexibilização no mercado de trabalho. Nesse sentido, por exemplo, caberá avaliar, no futuro, se a eliminação do abatimento de 30% sobre os encargos patronais para os empregos em tempo parcial conseguirá inverter ou, ao menos, servir de freio a esse movimento.

¹⁸ As análises de cunho microeconômico, sobretudo, empreendidas pelos economistas, tanto entusiastas quanto críticos dessa política, avaliam com pesos bastante desiguais, é bem certo, as condições que devem ser satisfeitas para que a redução do tempo de trabalho seja bem-sucedida. Entre essas condições figuram com destaque os mecanismos e o grau de compensação salarial, os reflexos da redução do tempo de trabalho sobre a produtividade horária do trabalho e as modificações da duração da utilização dos equipamentos produtivos. Para um bom entendimento dos argumentos de cada uma dessas posições divergentes, ver especialmente Cette e Taddei (1997) e Cahuc e Granier (1997), expoentes do debate sobre a redução do tempo de trabalho na França.

¹⁹ A esse respeito, ver, especialmente, Blanchard e Fitoussi (1998).

Em terceiro lugar, é possível conjecturar que os trabalhadores, como contrapartida da redução forte do tempo de trabalho, acabem por aceitar mudanças nas formas de gestão do tempo de trabalho, às quais vinham, até o momento, resistindo.

Vimos, anteriormente, que as diversas alternativas de **modulação dos horários de trabalho** não despertaram muito interesse, dentre outras razões, porque contaram com uma forte resistência dos trabalhadores dentro das fábricas, que vislumbravam, nessas mudanças, uma deterioração de sua qualidade de trabalho e de vida.²⁰

Porém, com a adoção da lei das “35 horas”, a situação alterou-se radicalmente. A lei determina que os trabalhadores e os empresários negociarão as modalidades de redução efetiva da duração do trabalho adaptadas às situações dos diversos setores produtivos e das empresas. Nesse sentido, não se deve menosprezar o fato de que, no momento atual, o poder de barganha dos trabalhadores se encontra, em muito, enfraquecido, quer pela situação de penúria de empregos, quer pelo fato de que as negociações irão desenrolar-se preferencialmente no universo das empresas, ambiente em que as pressões da parte dos empresários se fazem melhor sentir.

Qual o impacto dessas modificações na gestão do tempo de trabalho? É certo que nem todas as empresas estimarão vantajosas as negociações de uma reorganização do trabalho. Contudo é possível pensar que, para aquelas que o fizerem, os ganhos em termos da produtividade do trabalho poderão, em maior ou menor medida, anular o aumento de custos derivado dos mecanismos de compensação salarial.

Ademais, e este é também um importante elemento ausente nos modelos econômicos que procuram avaliar a eficiência das propostas de redução do tempo de trabalho, das rodadas de negociação entre empresários e trabalhadores, é possível estipular acordos que prevejam, num intervalo de tempo razoável, uma moderação dos índices de reajuste salarial em paralelo com a evolução da produtividade global dos fatores de produção. Nesse caso, em uma perspectiva

²⁰ Cette e Taddei (1997, p.182) apresentam o resultado de uma pesquisa que indagava aos trabalhadores sua disposição em negociar algumas formas de adequação dos horários de trabalho, dentre estas, o trabalho em horários desencontrados (*horaires décalés*), a anualização do tempo de trabalho, o trabalho noturno e o trabalho aos domingos. Analisando os resultados expressos naquela tabela, chegamos a uma conclusão diferente da dos autores: os trabalhadores, em sua maior parte, mostram-se bastante reticentes em negociar modificações de seus horários habituais de trabalho. A soma das porcentagens de respostas “não” e “não sei” para as diversas modalidades de adequação dos horários propostas variam de um mínimo de 49% a um máximo de 88%, atribuídas, respectivamente, ao trabalho em horários desencontrados e ao trabalho aos domingos.

dinâmica, o choque inicial sobre os custos de produção seria atenuado ao longo do tempo.

O que se pretende afirmar é que a análise das virtudes ou limitações da proposta de redução do tempo de trabalho não pode ignorar a dimensão dos instrumentos de gestão do tempo de trabalho, que, como procuramos evidenciar, são muito mais numerosos, complexos e diversificados do que anteriormente.

Contratos temporários e o “banco de horas” no Brasil

Em 1998, dois dispositivos legais, a Lei nº 9.601 e a Medida Provisória nº 1.709, instituíram, no Brasil, uma nova modalidade de contrato temporário e um mecanismo de compensação das horas extras.

A forma do contrato temporário, também denominado de contrato por tempo determinado, já existia, mas seu uso era reservado a determinadas situações especiais estipuladas na CLT. Com a Lei nº 9.601, de janeiro de 1998, o princípio da **causalidade** foi alterado, e o acesso a essa modalidade de contrato tornou-se possível através de convenções e de acordos coletivos de trabalho, sempre que, por meio dessas negociações coletivas, houvesse um acréscimo do número de trabalhadores na empresa.

Além disso, essa lei estabelece incentivos fiscais para estimular o uso dessa nova modalidade contratual na forma de reduções das contribuições para o chamado “sistema S” (SENAI, SEBRAE, SESC, SENAC, SENAR E SENAT), para o INCRA, para o salário-educação e para o financiamento do seguro de acidente do trabalho, bem como uma redução da alíquota do FGTS.²¹

Além de criar a figura dessa nova modalidade de contrato temporário, a Lei nº 9.601 também estabeleceu uma nova forma de compensação das horas extras. Até esta data, a legislação trabalhista no Brasil estipulava que as horas de trabalho em uma dada semana que ultrapassassem o teto das 44 horas legais seriam consideradas horas extras e abririam direito a pagamentos majorados.

De acordo com o sexto artigo da Lei nº 9.601, que alterou a redação dos parágrafos do artigo 59 da CLT, as horas a mais trabalhadas em uma dada

²¹ Para uma exposição detalhada das características dessa lei, ver, especialmente, Bramante (1998).

semana além do limite das 44 horas poderiam ser **compensadas** por um volume correspondentemente menor de horas trabalhadas em uma ou mais semanas, desde que essa compensação se desse em prazo não superior a 120 dias. A Medida Provisória nº 1.709, de agosto de 1998, ampliou o funcionamento desse dispositivo também para os contratos por tempo parcial.

Na prática, o que se estava a regular era a possibilidade de a contagem das horas extras passar a ter como referência um período mais longo de tempo do que a semana de trabalho. Esse mecanismo de compensação salarial, que se convencionou denominar no Brasil de “banco de horas”, é semelhante ao mecanismo que na França descrevemos sob a epígrafe de **modulação dos horários de trabalho**.

Sabemos que, depois de aprovada a Lei nº 9.601, uma série de entidades de classe e partidos políticos moveram ações, alegando a inconstitucionalidade do novo dispositivo legal. Os principais ataques foram dirigidos ao próprio estatuto do trabalho temporário, que estaria a anular o direito a um contrato por tempo indeterminado, e ao tratamento desigual dos trabalhadores, por vezes dentro de uma mesma empresa, no que tange à questão da redução das alíquotas recolhidas junto ao FGTS. Muito foi escrito sobre isto, mas nosso propósito nestas considerações finais é o de sugerir algumas interpretações do alcance e dos limites dessas leis à luz da rica experiência francesa dos últimos anos.

Em primeiro lugar, acreditamos que, com essas medidas recém-adotadas no Brasil, se corre o risco de aumentar a precariedade das condições de trabalho de muitos brasileiros. Na França, as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, algumas das quais muito semelhantes às propostas encampadas pelas novas leis no Brasil, redundaram num aumento da precariedade do trabalho, que resultou, em sua face mais visível, numa progressiva heterogeneidade das situações laborais quanto à duração do tempo de trabalho e quanto às garantias e aos direitos relacionados ao emprego. Porém tais medidas não produziram quaisquer resultados palpáveis na diminuição dos índices de desemprego naquele país. Além disso, a lei das “35 horas” procurou, segundo nosso entender, se impor à confusão reinante, restabelecendo um padrão de regras uniformes e anulando dispositivos que haviam propiciado o crescimento dos trabalhos atípicos.

Em segundo lugar, como sabemos da história recente no Brasil, o mecanismo dos contratos temporários praticamente não saiu do papel. Uma vez que essa nova modalidade de contrato depende dos resultados das negociações coletivas, seria de se esperar uma reação cautelosa ou mesmo hostil da parte dos sindicatos de trabalhadores. Na França, como vimos, os diversos sindicatos de trabalhadores refutam as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, mas lutam por jornadas de trabalho mais curtas, que representem uma

melhoria das condições de trabalho e de vida e uma esperança de diminuir o desemprego.

Ademais, num momento recessivo como o que atravessamos, como poderíamos esperar um alívio para a situação do desemprego em nosso País, através de uma resposta agressiva da parte dos empregadores, dispostos a contratar novos trabalhadores mesmo que por tempo determinado?

Em terceiro lugar, com o mecanismo do “banco de horas” no Brasil, não foi prevista qualquer contrapartida numa redução do tempo de trabalho. Na França, como vimos, a redução do tempo de trabalho tornou-se também, progressivamente, uma contrapartida eventual dos mecanismos de flexibilização do mercado de trabalho. Porém esse caminho foi corrigido já a partir de 1992, com a Lei Robien em 1996 e, sobretudo, com a lei das “35 horas”, que, a bem da verdade, realiza o caminho inverso. Nesta, a redução do tempo de trabalho foi generalizada, e aos trabalhadores e aos empregadores foi deixada a apreciação sobre as modalidades efetivas de reorganização do tempo de trabalho. Além disso, à profusão dos diversos tipos de modulação sucedeu um tipo único de **modulação dos horários de trabalho**, mais simples e transparente.

Em quarto lugar, julgamos que o “banco de horas” desacompanhado de uma medida de redução do tempo de trabalho pode até mesmo significar a diminuição do volume de emprego, já que essa proposta serve exatamente para aumentar a eficiência da gestão do tempo de trabalho dentro da empresa. Ademais, seria importante estudar, como foi feito na França, qual o sentimento dos trabalhadores com relação às alterações de seus horários de trabalho e quais os reflexos dessas medidas na saúde ocupacional e no equilíbrio das relações familiares.

Finalmente, gostaríamos de apontar a oportunidade de relançar o debate sobre a redução do tempo de trabalho no Brasil. Essa medida, ao que tudo indica, parece estar começando a produzir frutos na França, e esse país possui um extenso conjunto de reflexões sobre tal tema.

Além disso, e esse resultado não é de qualquer forma desprezível, a proposta de redução do tempo de trabalho colocaria a todos a questão da responsabilidade social na resolução de um problema que possui um terrível efeito desagregador sobre as sociedades humanas.

Bibliografia

- BLANCHARD, O., FITOUSSI, J-P. (1998). **Croissance et chômage**. Paris : La Documentation Française. (Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique).
- BRAMANTE, I. C. (1998). Contrato a prazo de fomento de emprego: breves considerações sobre a Lei 9.601/98. **Revista de Direito do Trabalho**, n.62, jan.
- CAHUC, P., GRANIER, P., coord. (1997). **La réduction du temps de travail: une solution pour l'emploi?** Paris : Editions Economica.
- CETTE, G., TADDEI, D. (1997). **Réduire le temps de travail: de la théorie à la pratique**. Paris : Le Livre de Poche.
- CHÔMAGE: le cas français; rapport au Premier ministre (1997). Paris : Commissariat General Du Plan/ La Documentation Française. (Collection des rapports officiels).
- COMMUNISTES, verts e chevenementistes présentent des amendements communs sur les 35 heures (1999). **Le Monde**; edition electronique, mis à jour le mardi 21 septembre.
- DEDECCA, C. S. (1997). **Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado**. Campinas : UNICAMP. (Tese de livre-docência).
- FREYSSINET, J. (1997). **Le temps de travail en miettes: 20 ans de politique de l'emploi et de négociation collective**. Paris : Les Editions de l'Atelier.
- LIEM, H. (1996). **Salaires et emploi: une critique de la pensée unique**. Paris : Syros. 188p.
- L'IMPACT des 35 heures sur l'emploi est encore modeste (1999). **Le Monde**, edition electrocnique, mis à jour en mai.
- MATTOSO, J. E. L. (1995). **A desordem do trabalho**. São Paulo : Scritta.
- RIGAUDIAT, J. (1996). **Réduire le temps de travail**. Paris : Syros.