



CENTRO BRASILEIRO DE
ANÁLISE E PLANEJAMENTO-CEBRAP



Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia



centro de estudos da metrópole

COLÓQUIO INTERNACIONAL

“NOVAS FORMAS DO TRABALHO
E DO DESEMPREGO:

BRASIL, JAPÃO E FRANÇA NUMA
PERSPECTIVA COMPARADA”

11 e 12 de setembro de 2006

São Paulo, SP

**O desenvolvimento do trabalho precário
e a política de emprego no Japão**

Chikara Saito

(Sócio-economista, Ministério do Trabalho, Japão; Membro do Comitê Executivo do Zen Rôdôshô Rôdô Kumiai / Sindicato dos Trabalhadores do Ministério do Trabalho)

Mesa Redonda 1

Mudança econômica e dinâmica dos mercados de trabalho:
as formas da flexibilização das relações de trabalho

Moderador

Álvaro Comin (USP/Cebrap, São Paulo)

O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO PRECÁRIO
E A POLÍTICA DE EMPREGO NO JAPÃO

Chikara Saito¹

In Japan, as the economic situation improves, the unemployment rate has gone down to the level of 4% after having reached 5.6%. However, the fact that 30% of the unemployed persons are in long-term unemployment (more than a year) indicates how the phenomenon of unemployment continues to weigh on the working population. From the middle of the 1990s, the employment pattern has changed drastically in Japan. Before, it was characterized by long-term, direct, full-time employment. It is changing into a pattern of limited-term, indirect, part-time employment. The number of people working in atypical employment is increasing rapidly. The progression of atypical employment goes with the deterioration of working conditions, such as salary, and raises the problem of new inequality as seen in the "working poor" population. At the same time, long working hours have become a common practice. Thus, while regular workers are threatened by *karôshi* (death by overwork), the atypical workers are confronted with the precarious conditions of employment and of life in general. Since the middle of the 1990's, there have been a series of amendments to labor laws (deregulation), enhancing the expansion of precarious work. Since deregulation, the administration intervenes after an abuse rather than preventing it. However, the weakness of legal sanctions, as well as the deficiencies in the administrative apparatus and its lack of power makes the actual operations impracticable. We can cite cases of human rights abuse of temp staff workers, for example. "Diversification and flexibility" are the basic orientations of present employment policy. Insuring the opportunity to work with full human dignity is the problem to be treated in this circumstance.

1. Sócio-economista, Ministério do Trabalho, Japão; Membro do Comitê Executivo do Zen Rôdôshô Rôdô Kumiai / Sindicato dos Trabalhadores do Ministério do Trabalho.

1. Expansão do emprego atípico no Japão

Para indicar a situação de emprego no Japão, utilizam-se, como ferramentas importantes de medição a taxa de desemprego total e o índice de oferta de emprego (proporção entre a procura e oferta de emprego - "job offer ratio")². Desses dois indicadores, a taxa de desemprego total, depois de ter alcançado o índice de 5,5% em 2002 (junho e agosto) e em 2003 (janeiro e abril) vem decrescendo paulatinamente até chegar a 4,0% em maio de 2006. O índice de oferta de emprego caiu até o nível inferior a 0,5 em 1999, mas em junho de 2006 esse índice mostrou uma recuperação chegando a 1,08. Observando esses valores, tem-se a impressão de que a situação de emprego no Japão vem mostrando melhorias nestes últimos 2 ou 3 anos.

O problema, entretanto, se encontra no conteúdo dessas cifras. Comparando-se com os períodos de pico, pode-se até dizer que houve diminuição na taxa de desemprego total, mas isso não altera o fato de que essa cifra mantém um nível alto, quando se compara com a taxa de 3,4% registrada há 10 anos (1996) (Vide Tabela 1). Da mesma forma, o aumento no índice de oferta de emprego tem o seu motivo principal na procura por trabalhadores de tempo parcial ("part time workers"), enquanto que o índice da procura por trabalhadores regulares continua baixo (0,58 em junho de 2006). A proporção ocupada pela procura por trabalhadores em tempo parcial na totalidade da oferta de emprego em 1992 era de 16,3%. Em dezembro de 2005 esse valor se encontrava quase duplicado, chegando a 31,8%. Observa-se também um aumento da procura por trabalhadores contratados temporariamente (haken-roodoosha)³ provenientes de agências de emprego temporário, ou contratados por empresas de prestação de serviços por empreitada (empresas de UKEOI)⁴.

-
2. O índice de oferta de emprego (the ratio of officially registered openings against officially registered applications; a job-offer ratio) é o resultado da divisão do número efetivo de procura por força de trabalho registrado nas agências públicas de emprego de todo o Japão durante um mês (soma de "procuras remanescentes da força de trabalho do mês anterior" e o "número de novas procuras do mês atual") pelo número de procuras de emprego (soma de "buscas de emprego remanescentes do mês anterior" e o número de novas procuras de emprego do mês atual).
 3. Dos trabalhadores procurados pelas agências públicas de colocação em todo o Japão, em 2003, a procura por trabalhadores feita pela agência de emprego por HAKEN (alocação) era de 5,8%, pelas empresas de UKEOI (empreitada) era de 28,1%, perfazendo mais de 30% do total. Conforme a região, esse número pode superar 50%. Por outro lado, o atendimento a esse tipo de procura apresenta taxa baixa, ficando em pouco %, enquanto que mais de 20% de procuras comuns são atendidas.
 4. De modo geral, o trabalho por empreitada (ukeoi) se refere aos serviços prestados por uma empresa ou por pessoa física para executar uma parte dos serviços de uma empresa, através de contratos de empreitada ou de consignação. Hoje em dia, o que está causando problema é a empreitada de serviços do setor industrial. Esse tipo de empresas de prestação de serviços por empreitada "colocam trabalhadores por elas contratados nas partes das linhas de produção de uma empresa cliente ou contratante. E sob a sua vigilância, obrigam os trabalhadores a labutarem com o compromisso de "terminar o trabalho". Como será explicado a seguir (Nota 10) há casos frequentes de contratação "maquiada", gerando problemas sociais sérios.

Tabela 1: Principais Indicadores Econômicos do Trabalho

Ano	População Economicamente ativa (10.000)	Empregadores (10.000)	Desempregados (10.000)	Taxa de Desemprego Total (%)	Job offer ratio	Número real de beneficiários do Seguro Desemprego ⁵	
						Número real (1000 pessoas)	Ratio do Benefício básico (%)
1970	5,153	3,306	59	1.1	1.41	491	2.3
75	5,323	3,646	100	1.9	0.61	870	3.2
80	5,650	3,971	114	2.0	0.75	648	2.6
85	5,963	4,313	156	2.6	0.68	639	2.3
90	6,384	4,835	134	2.1	1.40	484	1.6
91	6,505	5,002	136	2.1	1.40	486	1.5
92	6,578	5,119	142	2.2	1.08	544	1.7
93	6,615	5,202	166	2.5	0.76	667	2.0
94	6,645	5,236	192	2.9	0.64	773	2.3
95	6,666	5,263	210	3.2	0.63	825	2.4
96	6,711	5,322	225	3.4	0.70	842	2.5
97	6,787	5,391	230	3.4	0.72	874	2.6
98	6,793	5,368	279	4.1	0.53	1,021	3.0
99	6,779	5,331	317	4.7	0.48	1,073	3.2
2000	6,766	5,356	320	4.7	0.59	1,038	3.1
2001	6,752	5,369	340	5.0	0.59	1,092	3.1
2002	6,689	5,331	359	5.4	0.54	1,095	3.1
2003	6,666	5,335	350	5.3	0.64	889	2.5
2004	6,642	5,355	313	4.7	0.83	708	2.0
2005	6,650	5,393	294	4.4	0.95	637	1.8

Fonte: Pesquisa da Força de Trabalho do Gabinete do Primeiro Ministro; Estatísticas das Agências Públicas de Emprego ("Hello Work") do Ministério do Trabalho e Bem-Estar Social; Boletim Anual do Seguro-Desemprego do Ministério do Trabalho e Bem-Estar Social.

Obs.: Ratio do Benefício Básico=número real de beneficiários do seguro desemprego/ (no. de segurados do seguro-desemprego + número real de beneficiários do seguro-desemprego).

A tendência característica destes últimos anos é a diminuição acentuada do número de empregados regulares, enquanto que se observa um aumento bem maior, em proporção superior a estes últimos, dos trabalhadores precários ou atípicos. Segundo a "Pesquisa sobre Força de Trabalho" do Departamento de Estatísticas do Gabinete do Primeiro Ministro, o número de trabalhadores regulares diminuiu em 4,05 milhões, de 37,79 milhões em 1995 para 33,74 milhões em 2005, ao passo que o número de trabalhadores atípicos aumentou consideravelmente, no mesmo período, com 6,32 milhões, de 10,01 milhões para 16,33 milhões, passando a ocupar, de 20,9% do total de mão-de-obra economicamente ativa para 32,6% (Vide Tabela 2).

5. Número real de beneficiários indica o número de pessoas habilitadas a receber benefícios pela procura de emprego (menos os de idade avançada que procuram o emprego e fornecimento temporário) e promoção de inserção no mercado de trabalho.

Tabela 2: Trabalhadores Atípicos em Expansão

Ano	Empregadores (menos quadro de diretoria)						Tempo parcial ⁶		Alocados/ Contratados, Contratado temporário etc. ⁶		Trabalhador alocado	
			Trabalhadores e funcionários Regulares		Trabalhadores e funcionários atípicos							
	10.000	%	10.000	%	10.000	%	10.000	%	10.000	%	10.000	%
1990	4369	100	3488	79.8	881	20.2	710	16.3	171	3.9		
1995	4780	100	3779	79.1	1001	20.9	825	17.3	176	3.7		
1996	4843	100	3800	78.5	1043	21.5	870	18.0	173	3.6		
1997	4963	100	3812	76.8	1152	23.2	945	19.0	207	4.2		
1998	4967	100	3794	76.4	1173	23.6	986	19.9	187	3.8		
1999	4913	100	3688	75.1	1225	24.9	1024	20.8	201	4.1		
2000	4903	100	3630	74.0	1273	26.0	1078	22.0	195	4.0	33	0.7
2001	4999	100	3640	72.8	1360	27.2	1152	23.0	208	4.2	45	0.9
2002	4940	100	3489	70.6	1451	29.4	1053	21.3	398	8.1	43	0.9
2003	4948	100	3444	69.6	1504	30.4	1089	22.0	415	8.4	50	1.0
2004	4975	100	3410	68.5	1564	31.4	1096	22.0	468	9.4	85	1.7
2005	5007	100	3374	67.4	1633	32.6	1120	22.4	513	10.2	106	2.1

Dados até 2001 são da "Pesquisa Especial sobre Força de Trabalho". Os dados posteriores a 2002 dão da "Pesquisa sobre a Força de Trabalho" (Resultados Pormenorizados).

Dentre os trabalhadores com trabalho atípico a grande maioria ocupa empregos em tempo parcial (*part time workers*). O que nos chama a atenção, no entanto, é o aumento recentemente observado dos trabalhadores recrutados pelas empresas de mão-de-obra temporária (*hakenkaisha*) ou pelas empresas de prestação de serviços por empreitada (*ukeoikaisha*). O número de trabalhadores alocados, que em 1995 era de 610.000, aumentou vertiginosamente para 2,27 milhões em 2004 (Vide Tabela 3). No que diz respeito aos trabalhadores recrutados pelas empresas de prestação de serviços por empreitada (UKEOI), não há um número exato devido à ausência de estatística oficial, mas pode-se estimar que haja cerca de 1 milhão de trabalhadores somente no setor industrial. Pode haver mais de 2 milhões, se a isso somar trabalhadores de outros setores. O aumento no "job offer ratio" tem como pano de fundo o aumento na procura, não somente de trabalhadores em tempo parcial, mas também de trabalhadores de agências de emprego temporário (*haken-kaisha*) e de prestação de serviços por empreitada.

6. Com relação ao conceito de "part timer" trabalhadores de meio expediente, "arbeit" (N.T. trabalhador, em alemão, mas nesta acepção significa trabalho temporário ou informal), e "shokutaku" (N.T. tradução literal para o português pode significar consignação ou "por solicitação"), cf. Comunicação de K. Sugita, "Trajectoires professionnelles sexuées et des expériences du chômage au Japon.

Como foi bem apontado que “o alto índice de oferta de emprego (job offer ratio) é sustentado pelas empresas de empreitadas de serviços (UKEOI), mas isso significa que trabalhadores não param de se demitir e mudar de emprego”⁷, um dos pilares que sustentam a chamada “melhoria no emprego” é justamente a expansão do emprego precário. E isso constitui a realidade do Japão.

Tabela 3 : Mudança no Número de Trabalhadores Alocados.Unidade : 1.000 pessoas.

		Ano 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alocação de trabalhadores comuns	1 Assalariados comuns	73	83	94	73	113	137	157	188	237	275
	2 Outros assalariados (além do 1)	112	147	180	161	219	264	314	355	368	469
	3 Registrados	469	572	695	750	892	1114	1449	1791	1987	1845
4 Assalariados comuns enviados pela empresa de alocação de trabalhadores específicos.		70	69	66	73	63	135	141	151	139	146
Trabalhadores de agências de trabalho temporário (1+ 3+ 4)		612	724	855	895	1068	1386	1748	2130	2362	2266

Fonte: “Relatório sobre Serviço de Alocação de Trabalhadores” Ministério do Bem-Estar e do Trabalho.

2. Agravamento do Problema do Emprego dos Jovens

No Japão, até há pouco tempo, quando se falava de “problemas do emprego”, era mais comum apontar os problemas de colocação no mercado de trabalho e de desemprego das pessoas de meia-idade ou de idosos acima dessa idade. Isso ocorreu porque na conjuntura de um período prolongado de recessão econômica iniciada desde os primeiros anos da década de 1990, as pessoas dessa faixa etária eram as primeira vítimas da racionalização da força de trabalho por causa dos altos custos salariais dessa faixa etária de meia-idade. Entretanto, não ocorreu nenhuma alteração básica com relação ao fato de essas pessoas de meia-idade para cima estarem enfrentando dificuldades em reencontrar emprego, principalmente com pouquíssima possibilidade de se tornarem assalariados regulares.

7. de Kazumichi Goka, História do Emprego e da Atividade de Trabalho no período pós-Guerra - Contratação da Mão-de-Obra como bem de consumo. In *Keizai*, dezembro 2005, pg.114.

Por outro lado, o que nos chama atenção ainda maior nos dias de hoje são a desestabilização do emprego e a piora na qualidade do emprego. Há altas taxas de desemprego entre os jovens (na faixa de 15 a 24 anos) e entre pessoas em idade avançada (60 a 64 anos). De modo especial, depois da segunda metade da década de 90, o que mais nos chama a atenção é a alta taxa de desemprego entre os trabalhadores jovens, 2 vezes maior que a média. Além disso, nota-se que a maioria desses trabalhadores jovens empregados através de empresas de alocação de mão-de-obra ou de empreitada trabalha com salários baixos que dificultam a sua independência econômica. No Japão, não são poucos os jovens que vivem na casa dos pais, a ponto de serem criticados como “jovens que parasitam os pais”, mas o fato é que na maioria desses casos o salário deles é tão baixo que não os permite viver independentemente.

Os jovens que mudam de emprego repetidamente nos empregos atípicos são chamados de “freeter” (abreviatura das combinações free Arbeiter = trabalhador livre ou freelance Arbeiter)⁸. Com relação aos trabalhadores jovens “freeters”, a discussão consistia em que os culpados eram os próprios jovens, que tinham pouca vontade de trabalhar ou o baixo nível de fixação no emprego. A política de emprego para os jovens do governo japonês, vinha dando ênfase à formação profissional, dando incentivo aos jovens no sentido de inseri-los no mercado de trabalho. Diante dessa política, tem aparecido também a opinião de que o problema dos “freeters” se encontra justamente na expansão dos empregos precários, de modo que o importante na condução da política de empregos deve concentrar os esforços na melhoria da qualidade do emprego e das condições de trabalho. Embora esse tipo de opinião ainda não chegue a constituir a maioria, é uma tendência que merece nossa atenção. No “Livro Branco da Vida do Povo Japonês Edição 2006” publicado pelo Governo do Japão, observa-se que no contingente de trabalhadores na faixa etária entre 15 e 34 anos, há jovens que, mesmo querendo tornar-se empregados formais, continuam trabalhando em tempo parcial e “arbeit” (bicos) que esse grupo cresceu muito, de 610.000 pessoas em 1997 para 970.000 em 2002. O referido Livro Branco relata que, durante o mesmo período, mantém-se quase inalterada a proporção daqueles trabalhadores em tempo parcial que conseguiram tornar-se trabalhadores regulares.

8. O chamado “freeter”, segundo definição do Ministério do Bem Estar e do Trabalho do Japão, tem 15 a 34 anos, de ambos os sexos, com formação escolar. Ele não entra na categoria de 1) trabalhadores de tempo parcial, 2) desempregado aberto à procura de emprego em tempo parcial; 3) economicamente inativo que procura trabalho em tempo parcial, não trabalha em casa, nem estuda nem tem emprego certo. Há um contingente de 2,01 milhões em 2005. A definição do Governo japonês se refere a “jovens que não sejam estudantes nem donas de casa, com intenção de trabalhar em tempo parcial ou como “arbeit” (inclui alocação de mão-de-obra). O contingente, segundo essa definição, é maior que o do Ministério do Bem Estar e do Trabalho, registrando, em 2001, 4,17 milhões.

3. Crescimento da População de Trabalhadores Pobres (Working Poor)

O aumento do número de trabalhadores atípicos que se encontram em situação de emprego precário ou em más condições de trabalho significa o aumento da população de trabalhadores com baixa renda. Em comparação com o salário de trabalhadores regulares, o pagamento por hora dos trabalhadores em tempo parcial, sem estabilidade e em condições precárias de trabalho (dados de 2004) mantém um nível bem baixo, ou seja, 50,5% (homens) e 45,2% (mulheres) inferior ao dos trabalhadores regulares. O salário dos trabalhadores de empresas de mão-de-obra temporária também é bem baixo desde o início, em comparação com o dos regulares, mantendo um nível de 1/2 ou 1/3 do salário destes últimos. Agora com a liberalização dos serviços de alocação de mão-de-obra, o salário dos trabalhadores alocados tende a diminuir ainda mais. Os trabalhadores contratados por empresas de prestação de serviços por empreitada (o chamado trabalho de UKEOI) estão trabalhando com salários ainda inferiores ao dos trabalhadores sob contrato de alocação. No Japão, como ainda não está consolidado o princípio de isonomia (tratamento salarial igual para trabalho igual), muitas vezes a diferença no valor do salário reflete diretamente a diferença das formas de contratação, mesmo que esse trabalhador esteja fazendo o mesmo tipo de trabalho. A proporção de jovens trabalhadores na faixa de 14 a 24 anos em empregos informais ocupa quase metade dessa faixa etária ("Pesquisa sobre Força de Trabalho (Resultados Pormenorizados)"). A média do primeiro quadrimestre (janeiro a março/2006) era de 48,8%, sendo que cerca de 80% deles não chegam a alcançar a renda anual de 1,5 milhão de ienes. Esse valor é dezenas de milhares de ienes inferior ao nível de renda de um habitante na zona urbana (área metropolitana) que pode receber assistência social (auxílio público).

Nessa situação, o que está sendo alvo de atenção é crescimento de uma classe trabalhadora chamada de "trabalhadores pobres" (Working poor) formada por aqueles que, mesmo trabalhando em tempo integral, não conseguem manter o padrão mínimo de vida. Calcula-se que essa camada de trabalhadores pobres ocupe 10 a 20% de todas as famílias de trabalhadores (inclusive de solteiros). A Lei de Proteção à Vida Diária (The Daily Life Security Act, Lei de Assistência Social (Renda Mínima) do Japão) estabelece que as famílias de trabalhadores podem ser beneficiárias dessa assistência social quando a renda delas não atinge o padrão mínimo de vida, mas a verdade é que muitas famílias de trabalhadores de baixa renda nem são contempladas para esse tipo de assistência pública pelos órgãos de administração sob a alegação de aproveitamento insuficiente da potencialidade de trabalho e obtenção de renda. Calcula-se que a taxa de captação (take-up rate) de assistência social pública é de 20%⁹, mas não se deve ignorar que por trás desse cenário existe uma população de trabalhadores pobres que são obrigadas a levar uma vida abaixo do padrão de renda mínima, passível de assistência social. Segundo o Relatório da Pesquisa Econômica da OCDE sobre o

9. Fala de Naoyoshi Karakama, durante o colóquio da revista *Keizai*, de julho de 2006, (pág.26) sob o tema "Como considerar o aumento da pobreza e das desigualdades sociais".

Japão publicado em julho de 2006, a taxa relativa de pobreza da população economicamente ativa no ano 2000, o Japão é tido como o segundo país, depois dos Estados Unidos (dentre os países membros da OCDE), a apresentar essa proporcionalidade relativamente alta. Pode-se dizer que um dos efeitos dessa situação é justamente o aumento dos trabalhadores pobres.

4. Banalização dos Horários Prolongados de Trabalho

A banalização da jornada de trabalho muito longa está-se tornando um problema muito sério para os trabalhadores no Japão. A palavra “karooshi” (morte por excesso de trabalho) já se tornou conhecido no mundo inteiro. 20% dos trabalhadores do sexo masculino na faixa etária entre 25 e 49 anos estão trabalhando mais de 60 horas semanais, o que forma a “linha crítica da morte por excesso de trabalho (karooshi)”. Entre os homens com idade acima de 35 e abaixo de 40 anos, 1 em cada 4 homens se encontra nessa situação de jornada longa de trabalho (Tabela 4). O “Livro Branco da Vida do Povo”, anteriormente citado, aponta que “por trás do aumento do número de jovens que procuram trabalhos adequados pode haver a questão da jornada de trabalho muito longa que virou rotina” Reconhece ainda que uma das causas do abandono do trabalho entre trabalhadores jovens é a dura e precária condição de trabalho.

Dessa forma, não seria exagero se se dissesse que a característica marcante do mercado de trabalho no Japão está na dualidade de situações: se de um lado se encontram trabalhadores informais que temem pela instabilidade de seu emprego bem como pela própria sobrevivência no mercado de trabalho, por outro lado existem trabalhadores regulares (com carteira assinada) que têm o temem pela morte por excesso de trabalho.

Tabela 4: Porcentagem dos trabalhadores, segundo sexo e faixas de idade, com menos de 35 horas semanais de trabalho ou mais de 60 horas semanais de trabalho (unidade %)

Sexo	Faixa etária	Ano 1994		1999		2004	
		Menos de 35	Mais de 60h	Menos de 35	Mais de 60h	Menos de 35	Mais de 60h
H O M E M	15~ 19	29.0	7.2	43.9	5.1	51.6	5.1
	20~ 24	15.2	11.6	19.1	12.3	23.5	13.0
	25~ 29	7.1	18.0	8.0	18.8	9.2	20.2
	30~ 34	6.6	18.9	6.9	21.8	6.9	22.7
	35~ 39	6.3	19.1	6.7	20.9	6.5	24.0
	40~ 44	6.9	16.6	7.1	18.9	6.3	21.9
	45~ 49	7.5	14.9	7.7	16.2	7.1	19.6
	50~ 54	8.0	13.7	8.7	14.0	8.4	16.1
	55~ 59	9.9	10.8	10.5	11.5	10.7	13.0
	60~ 64	19.2	8.0	23.2	8.3	26.3	9.1
Mais de 65	30.1	6.3	35.6	5.8	41.1	6.7	

	15~ 19	41.7	3.2	59.7	2.6	66.4	1.8
	20~ 24	19.2	3.7	24.8	4.1	27.6	5.7
	25~ 29	21.4	4.2	23.3	4.2	22.7	5.4
M	30~ 34	32.8	3.5	34.1	3.7	32.8	4.4
U	35~ 39	40.3	2.8	42.6	3.1	42.6	3.5
L	40~ 44	40.7	3.0	45.1	2.7	47.0	2.8
H	45~ 49	38.3	3.8	43.6	3.3	44.8	3.5
E	50~ 54	34.3	4.3	41.4	3.6	44.0	3.6
R	55~ 59	32.4	4.5	39.2	3.9	44.9	3.7
	60~ 64	37.9	5.1	45.9	4.0	54.4	3.8
	Mais						
	65	44.8	5.3	51.1	4.0	59.0	4.4

Nota: Porcentagem dos trabalhadores exceto os ausentes. Totalização especial realizada no gabinete do Conselheiro Encarregado da Política Trabalhista do Ministério do Bem-Estar Social e do Trabalho, com base na "Pesquisa sobre a Força de Trabalho" preparada pelo Departamento de Estatística do Gabinete do Primeiro Ministro.

Fonte de Dados e Materiais: Livro Branco da Economia do Trabalho 2005, Ministério do Bem-estar Social e Trabalho.

5. Desregulamentação na Área do Trabalho e o Aumento do Emprego Atípico

Foi na segunda metade da década de 90 (especialmente depois de 1997) que se tornou marcante o aumento no número de trabalhadores informais. Entretanto, sob o ponto de vista da lei trabalhista, o que desencadeou esse processo todo foi a aprovação, em 1985 (sua entrada em vigor foi em 1986), da Lei de Alocação de Mão-de-obra. Essa lei tinha por objetivo apoiar, do ponto de vista do sistema jurídico, o procedimento de controle das empresas que contratam mais agressivamente a mão-de-obra informal. O Artigo 44 da Lei de Estabilização do Trabalho, que entrou em vigor em 1947, estabelece que "com a exceção dos casos previstos no artigo seguinte, nenhuma pessoa pode exercer o trabalho de fornecimento de mão-de-obra, ou fazer com que essa mão-de-obra fornecida trabalhe sob sua supervisão"¹⁰, ou seja, proíbe a contratação indireta de mão-de-obra. Essa regra foi atenuada parcialmente através da Instrução de 1952, mas não foi alterado o princípio de emprego direto, sem intermediários (exceto órgãos públicos). A Lei de Alocação de Mão-de-obra teve seu significado importante no sentido de ter aberto uma brecha na Lei de Estabilização do Emprego que proibia a contratação de mão-de-obra por terceiros.

Inicialmente, essa Lei de Alocação de Mão-de-obra estabelecia várias regras relativas aos tipos de atividades para as quais podia-se mandar mão-de-obra bem como de períodos determinados de trabalho. Entretanto, com o passar do tempo e principalmente a partir da segunda metade da década de 90, as regras vieram sendo atenuadas paulatinamente até os dias de hoje,

10. Vide Art.45 da referida Lei. O fornecimento da força de trabalho é permitido excepcionalmente aos sindicatos dos trabalhadores, mediante autorização do Ministério do Bem-Estar e do Trabalho, mas o serviço deve ser gratuito.

quando está vigorando o princípio da liberdade (nas atividades de apresentação, recrutamento e fornecimento de mão-de-obra).¹¹ Ao considerar esse aspecto, pode-se dizer que a promulgação da Lei de Alocação de Mão-de-obra introduziu uma mudança importante na forma de contratação de mão-de-obra no Japão e na maneira de se trabalhar, ao mesmo tempo em que ela deu ensejo a vários atos ilegais e fraudulentos por parte das empresas. (Nota 10) Depois da Lei de Alocação de Mão-de-obra, a Lei de Normas Trabalhistas passou por uma reformulação fazendo com que o princípio da jornada de trabalho de 8 horas se tornasse impreciso, da mesma forma que foi introduzido o sistema de horário flexível de trabalho. Dessa maneira, desde a segunda metade da década de 80, verificou-se uma sucessão de reformulações e desregulamentação do sistema jurídico, permitindo o surgimento de maior maleabilidade nas normas trabalhistas.

Desde meados da década de 90, ocorreu uma mudança significativa na gestão das empresas quanto à contratação de mão-de-obra: da tradicional forma de contratação por longo período, contratação direta sem intermediários e período integral de trabalho, passou a adotar o sistema de contratação por períodos curtos, contratação indireta, e recrutamento de trabalhadores em tempo parcial. Quem tomou a dianteira dessa nova orientação foi a Federação Empresarial Japonesa (Nikkeiren) que lançou, em 1995, um livro intitulado “Modelo de empresa japonesa para os novos tempos”. Nesse livro, os trabalhadores são classificados em 3 grupos: 1) “Utilizadores de Capacidades Adquiridas ao longo de Muitos Anos”; 2) “Utilizadores de Capacidades Altamente Especializadas” e 3) “Contratação Flexível”. Com base nesse conceito, sugeriu a criação de um “portfólio” (carteira de administração da mão-de-obra) que rendesse o máximo de lucratividade à empresa (Tabela 5). Tinha por objetivo limitar ao mínimo a contratação direta de trabalhadores que seriam funcionários regulares da empresa que comporiam o quadro de trabalhadores do núcleo, e aproveitar ao máximo a forma de contratação de mão-de-obra que isenta a empresa das responsabilidades patronais.

11. Os chamados trabalhos de UKEOI são trabalhos feitos por terceiros, onde o solicitante faz pagamento de acordo com o resultado do trabalho conduzido e supervisionado pela empresa que envia trabalhadores. O que acontece na realidade, é que a firma solicitante de trabalhadores acaba por comandar e supervisionar o trabalho, principalmente nas linhas de fábricas, gerando uma situação ilegal. Quando esses trabalhadores prestam serviços nas linhas por mais de 1 ano, surge a obrigação de a fábrica solicitante propor uma contratação direta, mas quando se tratar de UKEOI, não surge tal obrigação. A questão de Ukeoi (empreitada) ou Haken (alocação de mão de obra) “maquiados” vinha sendo apontada, mas com a revisão, em 2003, da Lei de alocação de mão-de-obra, tornou-se possível alocar mão de obra também nas linhas de produção de fábrica. Desde então têm surgido frequentemente casos de empresas de Haken que se apresentam como Ukeoi, com a finalidade de fugir à obrigação de contratação direta. Segundo um levantamento feito pelo Ministério de Bem-Estar e do Trabalho em 2005, os trabalhadores nessas condições são constituídos de jovens em sua maioria esmagadora (35.4% dos jovens na faixa de 20 anos e 34.3% na faixa de 30 anos). Isso revela uma realidade na qual os jovens, dotados de força física são colocados em condições de trabalho difíceis para depois serem descartados pelas empresas de UKEOI.

Isso significava, na verdade, a adoção do sistema de produção conhecido como “JIT - just in time”, que consiste em a empresa obter ou recrutar a mão-de-obra em quantidade necessária no momento necessário em local necessário, por um custo mínimo possível.

Tabela 5: Principais Tipos de Tratamentos Dispensados aos Empregados Conforme Grupos Caracterizados

	Forma de Contratação	Destinação	Salário	Gratificação	Gratificação de Aposentadoria Pensão	Promoções	Previdência Social
Utilizadores de Capacidades Adquiridas ao longo de Muitos Anos	Contrato por prazo indeterminado	Administração, escritório, Quadro do Setor de Tecnologia	Salário mensal ou anual com aumento	Taxa fixa + resultado	Sistema por pontos	Promoção para Diretoria Categoria Aumento Salarial	Por toda vida
“Utilizadores de Capacidades Altamente Especializadas	Contrato por Tempo limitado	Setores Específicos (Projeto, Marketing, P & D)	Salário anual sem aumento por desempenho	Por resultado	Não há	Conforme Desempenho e Resultado	Medidas Prev. Social
Contratação Flexível	Contrato por tempo limitado	Serviços gerais, setores de Tecnologia, Venda.	Horista, sem aumento pelo trabalho	Taxa fixa	Não há	Mudança para categoria superior	Medidas de Previdência Social

Fonte: Modelo de empresa japonesa para os novos tempos, Nikkeiren maio de 1995.

A desregulamentação na área de força de trabalho (contratação de mão-de-obra) começou a ocorrer a partir da segunda metade da década de 90 através de sucessivas reformas e revisões das leis relacionadas a essa área, tais como a Lei de Normas Trabalhistas, Lei de Estabilização do Emprego, Lei de Alocação de Mão-de-Obra, Lei do Seguro de Emprego (corresponde ao seguro-desemprego) etc. De modo especial, na sessão ordinária da Dieta (Congresso Nacional do Japão) foram aprovadas as principais revisões do sistema jurídico trabalhista. Essas revisões tinham em seu conteúdo a liberalização ainda maior das atividades de alocação de mão-de-obra, desregulamentação das restrições nas limitações no período de contrato de trabalho (incentivava contratações por período limitado), diminuição no valor de seguro-desemprego, um arranjo sistemático para contratação de mão-de-obra em regime precário.

6. Sistema de Seguro-Desemprego que exclui os desempregados

Quando um trabalhador perde seu emprego, o seguro-desemprego (no Japão, denomina-se sistema do seguro de emprego) constitui um grande aliado. O pagamento de seguro desemprego ajuda a sustentar a vida cotidiana do desempregado, além de evitar que o desempregado em situação de precariedade acabe por aceitar condições precárias de trabalho, corroborando, conseqüentemente, para baixar o nível de tratamento dispensado a todos os trabalhadores (prevenção contra “venda de força de trabalho por causa da situação de precariedade”)

Acontece, entretanto, que no Japão somente 20 a 30% dos desempregados estão cobertos pelo seguro desemprego apesar da situação de desempregado. Uma maioria esmagadora dos desempregados está excluída dessa cobertura. Além disso, o valor dos benefícios concedidos e o período de pagamento de benefícios se encontram no mais baixo patamar entre os países desenvolvidos. Quando a taxa de desemprego é alta, surge a necessidade de aumentar o valor do benefício, mas o que ocorre no Japão é exatamente o contrário: em 2001, quando a taxa de desemprego tendia a subir, assim como ocorreu em 2004, quando a taxa de desemprego alcançava o seu pico, introduziu-se a revisão da Lei do Seguro de Emprego e baixou, de modo geral, o valor do seguro desemprego, em troca de algumas melhoras no conteúdo dos benefícios concedidos a uma parte dos desempregados. A partir de 2003, houve uma diminuição drástica no número de beneficiários do seguro-desemprego (vide tabela anterior). Isso ocorreu não porque houve melhoria na situação de emprego, mas porque houve uma seleção dos beneficiários desse seguro, principalmente em função dos efeitos das revisões introduzidas na lei, que ocasionou a diminuição do nível de fornecimento de benefícios e do “controle mais rígido” para reconhecer a situação de desemprego (a seleção mais rígida começou a partir de setembro de 2002)¹².

Existe o argumento de que o fornecimento de seguro-desemprego por um período prolongado pode provocar a queda de moral dos desempregados, mas o benefício proveniente do seguro desemprego no Japão nem chega ao nível capaz de causar problema de moral baixo a ponto de causar problemas de grande destaque na sociedade. Antes disso, existe um problema ainda maior que isso: a questão de o desempregado ver-se obrigado a aceitar condições de trabalho piores que no emprego anterior, ou ser trabalhador informal. No caso de desempregados jovens, por não preencher os requisitos para aderir ao plano de seguro-desemprego ou por não estar habilitado a receber tais benefícios, encontram-se, na maioria dos casos, excluídos da própria cobertura do sistema de seguro-desemprego. Sente-se, portanto, a falta de um sistema que possa dar apoio a esse tipo de excluídos.

Atualmente no Japão, o período de cobertura com o seguro desemprego é, no máximo, de menos de 1 ano, sendo que um pouco mais de 70% dos desempregados beneficiados recebem o benefício apenas durante 180 dias ou menos (Nota 12) não havendo, como ocorre na Inglaterra ou na Alemanha como ajuda (do governo) aos desempregados, um sistema de fornecimento de assistência adicional para os desempregados depois de terminar o período de benefício. A ajuda assistencial do governo, considerada última rede de segurança aos necessitados, como já foi mencionado anteriormente neste texto, é recusada à maioria dos desempregados por serem considerados ainda aptos a trabalhar e ter renda. Eles, em termos práticos, estão excluídos dessa rede de segurança. E justamente essa questão do ponto de vista do sistema jurídico é que está

12. Vide bibliografia (somente em língua japonesa) Revista Sogo Fukushi Kenkyu, de março de 2004, N° 25, artigo sobre os excluídos do sistema de seguro-desemprego.

obrigando uma parcela nada desprezível de desempregados a levar, em curto tempo, uma vida de dificuldades, formando, eventualmente, uma população crescente de “trabalhadores pobres” e de “sem tetos”.

Não podemos ignorar que no Japão, tido como um “país rico”, se observa essa situação real, que influi na vida e na busca de emprego dos desempregados.

Bibliografia

Goka, K. *Koyo no danryoku ka to rodosha haken/shokugyo shokai jigyo*. Tokyo, Outsuki Shoten, 1989.

Goka, K. Koyo to hataraki kata no sengo shi – rodo ryoku rohi teki koyo ni tyakumoku shite, in *Keizai*, dez.. 2005.

Inui, A. (ed.) *Jyuhassai no ima o iki nuku – Kossotsu itinen me no sentaku*, Tokyo, Aoki Shoten, 2006.

Konniti no fuantei shugyo rodosha no jittai to jinken, rodo undo sogo kenkyusho, Fuantei shugyo rodosha no jittai to jiken. Project Hokkoku sho, *Rodo Joken Quarterly*,

Nº 55/56nov. 2004

Kumazawa, M. *Wakamono ga hataraku toki – “Tsukai suterare” mo “moetsuki” mo sezu*, Kyoto, Minerva Shoten, 2006.

Ootsuka, H. e al – Zadankai: kakussa to hinkon no kakudai o doo miruka, in *Keizai*, julho 2006.

Saito, Ch. Koyo hokenseido no soto ni okareta hitotati o meguru mondai to kaizen kadai, in *Sogo Shakai Fukushi Kenkyu*, nº 24, março 2004.

Shinjidai no “nihonteki keiei”. Nihon Keieisha Renmei, maio 1995.

Shokuan kyushokusha ni miru shitsugyo no jittai – kokussai hikaku, oyobi shitsugyo shihyo no doko o megutte, *Kenkyu shoho*, Hossei Daigaku, Nihon Tokei Kenkyusho, nº 29, 2002.

Kokumin seikatsu hakusho, Naikaku fu

Rodo Keizai Hakusho, Kosei Rodo Sho

Koyo Hoken Jigo Nempo, Kosei Rodosho

Rodosha Haken Jigyo hokoku, Kosei Rodo-sho