

Crise Financeira Global, Políticas Públicas de Geração de Emprego e Flexibilização da Legislação Trabalhista no Brasil

José Matias-Pereira¹

Resumo: Temos como objetivo neste artigo analisar se a flexibilização da legislação trabalhista (Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT) se apresenta como uma medida efetiva para aumentar a geração de empregos no Brasil. Correlacionamos à adoção da flexibilização trabalhista com a extensão da atual crise financeira mundial. Para isso utilizamos três variáveis econômicas importantes: as perspectivas de crescimento da economia mundial; o desempenho da economia brasileira; e, o comportamento do nível de emprego no país. A análise dos relatórios e estatísticas das instituições multilaterais e nacionais, para o biênio 2009/2010, mostrou que as taxas de desemprego nos países de economias mais complexas tendem a aumentar. Avaliamos, ainda, a base conceitual e teórica do programa empregador de última instância (ELR) com vista a sua aplicação no Brasil. Concluimos que a flexibilização da legislação trabalhista se apresenta como uma medida de alcance limitado, portanto, inadequada para estimular de forma efetiva o aumento do nível de ocupação no Brasil.

Palavras-chave: Crise financeira e econômica mundial; flexibilização da legislação trabalhista; empregador de última instância; geração de empregos; Brasil.

Global Financial Crisis, Public Policies for Employment Generation and Labor Market Reform Policy in Brazil

Abstract: Our aim in this article examine whether of labor market reform policy (Consolidation of Labor Laws - CLT) presents itself as an effective measure to increase the generation of jobs in Brazil. We refer to the adoption of flexible working with the extension of the current global financial crisis. For that use three major economic variables: the growth prospects of world economy, the economic performance, and the behavior of employment in the country. The analysis of reports and statistics of multilateral institutions and national, for the biennium 2009/2010, showed that unemployment rates in countries with economies tend to grow more complex. We evaluate on a broad, conceptual and theoretical framework of the *employer of last resort* (ELR) program and to verify the possibility of its application to Brazil. We conclude that the labor market reform policy is presented as a limited scope, therefore, inadequate to effectively stimulate the level of occupancy in Brazil.

Keywords: Financial crisis and world economic; labor market reform policy; employment generation; employer of last resort; Brazil.

¹ Professor-pesquisador associado do programa de pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília. Doutor em Ciência Política - área de *Governo e Administração Pública* - pela Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madri, Espanha. Pós-Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Autor, entre outros livros, de: *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009; *Manual de Gestão Pública Contemporânea*, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009; e *Curso de Administração Pública*, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. E-mail: matias@unb.br

Introdução

As crises econômicas mundiais mais intensas tendem a refletir de forma diferenciada, em geral negativamente, nos setores e segmentos socioeconômicos dos países. Os trabalhadores nesses períodos de crises necessitam receber uma atenção especial dos governos (MATIAS-PEREIRA, 2009a). Nesse sentido pressupomos que a crise financeira e econômica global, que eclodiu com intensidade nos Estados Unidos (EUA) a partir de dezembro de 2007, e que se alastrou para o resto do mundo, se apresenta como uma ameaça concreta às economias e por decorrência aos trabalhadores. Os estudos e indicadores econômicos e sociais divulgados no final de 2008 e no início de 2009 por diferentes instituições multilaterais e órgãos de pesquisa econômica e estatística (WORLD BANK, IMF, OECD, FED, IEDI, IBGE) revelam que, na sua maioria os países começaram a sentir os seus efeitos, especialmente na deterioração do mercado de trabalho.

É oportuno recordar que o nível de desemprego na grande depressão, iniciada em 1929 e que durou quase toda a década de 1930, alcançou níveis muito elevados no mundo, especialmente nos Estados Unidos da América (EUA). Registre-se que, naquela ocasião, as ações do governo norte-americano para atenuar o desemprego não se concretizaram apenas pela criação de novos postos de trabalho. Considerando que não havia ocupação para o elevado número de trabalhadores desempregados, buscou-se construir as condições políticas adequadas para ajustar a oferta de mão-de-obra, de forma a garantir a renda a uma parcela desses trabalhadores. Assim, diversas medidas foram adotadas, como por exemplo, o adiamento do ingresso da população mais jovem no mercado de trabalho.

Observa-se, tanto na crise de 1929 como na crise atual, uma clara ineficiência dos mecanismos reguladores do Estado. É preciso lembrar que as crises são fenômenos inerentes ao sistema capitalista, e são decorrentes de suas reconhecidas imperfeições, o

que reforça a necessidade do Estado atuar de maneira consistente como ente regulador. Está evidenciado, nesse contexto que, na definição de políticas públicas de geração de emprego, na maioria dos países, não tem sido levada em consideração a questão da qualidade do emprego. Observa-se que nos últimos anos houve crescimento em termos mundiais e no Brasil. Entretanto, conforme argumenta Matias-Pereira (2009a, 2009b), não existem evidências de que os benefícios desse crescimento estavam sendo distribuídos igualmente. Para o autor, esse cenário tende a se agravar com a atual crise financeira global.

A relevância deste estudo fica evidenciada na medida em que está configurando-se na atualidade uma forte desaceleração econômica no mundo, com efeitos perversos sobre o emprego e a renda das populações mundiais. Esse cenário, conforme argumenta Matias-Pereira (2009), está exigindo dos governos e dos atores econômicos um esforço na estruturação de parcerias estratégicas flexíveis, com vista a enfrentar os efeitos da crise. Assim, diante da extensão e profundidade da crise é essencial que se aprofunde o debate sobre as implicações da adoção da flexibilização da legislação trabalhista no Brasil.

2. Referencial Teórico e Metodologia

Os empregadores, diante de um cenário de dificuldade econômica tendem a reivindicar medidas governamentais para amenizar os seus efeitos. Nesses períodos a redução do quadro de funcionários surge como a alternativa mais racional para as empresas adotarem, a partir da alegação de que a legislação brasileira é pouco flexível. A literatura, por sua vez, nos revela que diante dos novos parâmetros tecnológicos e macroeconômicos existentes no mundo, somente por meio de políticas públicas consistentes é possível atenuar os problemas do desemprego nos países.

Tendo como referência essas posições que se contrapõem, formulamos as seguintes perguntas: *Num cenário de crise financeira e econômica de grandes proporções como a atual é o momento adequado para discutir uma flexibilização das leis trabalhistas? Os instrumentos legais existentes - como a suspensão do contrato de trabalho, a redução da jornada e o banco de horas - estão orientadas para lidar com a crise atual? A adoção da flexibilização das relações trabalhistas se apresenta como uma medida adequada para aumentar a geração de emprego no Brasil?*

Diante dessas questões temos como objetivo neste artigo - a partir da constatação de que o crescimento do desemprego, em geral, é um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos governantes nos períodos das grandes crises econômicas mundiais - analisar se a flexibilização da legislação trabalhista (Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT) se apresenta como uma medida efetiva para aumentar a geração de empregos no Brasil.

Pressupomos, também, que o crescimento da economia e o nível de emprego são importantes variáveis para avaliar impactos na demanda mundial por bens e serviços. Havendo uma demanda menor, somada a uma queda acentuada no nível de emprego, o comércio mundial será afetado, o que produzirá efeitos negativos em larga escala na economia do país. Não temos a pretensão de esgotar o assunto em análise, ressaltando que este estudo possui diversas limitações, notadamente diante de dificuldade de avaliar a profundidade da crise.

Metodologicamente, buscamos correlacionar à adoção da flexibilização trabalhista com a extensão da crise financeira atual. Para medir os efeitos da crise sobre o nível de ocupação no país utilizamos três variáveis econômicas importantes: as perspectivas de crescimento da economia mundial; o desempenho da economia brasileira; e, o comportamento do nível de emprego no país. A análise foi apoiada nos relatórios e estatísticas elaborados pelas

instituições multilaterais e nacionais que tratam do tema para o biênio 2009/2010, com vista a verificar se as taxas de desemprego nos países de economias mais complexas, como é o caso do Brasil, tendem a aumentar.

Trata-se de um artigo teórico-empírico e exploratório, apoiado nas abordagens das teorias institucionalista e keynesiana. Destacamos em relação a corrente de pensamento institucionalista as contribuições de Matthews (1986), Zysman (1994), North (1990, 2005), Nelson (2002), Hodgson (1993) e Samuels (1995). Registre-se que os dois últimos, num sentido amplo, sustentam propostas teóricas que contemplem os avanços tecnológicos, a inovação, as políticas distributivas keynesianas e instituições que estão vinculadas social e historicamente com as suas realidades regionais.

Não temos a pretensão de esgotar neste artigo o assunto em debate, diante de sua amplitude e complexidade. É relevante ressaltar que o nosso propósito não é avaliar a políticas públicas de emprego e renda que já estão sendo executadas no país, como por exemplo, o sistema público de emprego, contrato coletivo de trabalho, treinamento e requalificação de mão-de-obra, apoio à micro e pequena empresa e programa de geração de emprego e renda.

3. Diferentes Visões Sobre a Redução do Emprego Estrutural e Flexibilização Trabalhista

A flexibilização do mercado de trabalho pode ser aceita como um dos principais fenômenos provocados pela globalização, buscando dar mais maleabilidade às diretrizes laborais, visto essas diretrizes ainda estão apoiadas numa visão de rigidez, portanto, incompatível com os as exigências da sociedade pós-industrial. Para Robortela (1994, p. 24), a flexibilização do Direito do Trabalho é o “instrumento de política social caracterizado pela adaptação constante das normas jurídicas à realidade econômica, social e

institucional, mediante intensa participação de trabalhadores e empresários, para eficaz regulação do mercado de trabalho tendo como objetivos o desenvolvimento econômico e o progresso social.”

Para reduzir o nível de desemprego, na visão dos economistas ortodoxos do *novo consenso*, é necessário à adoção de uma política de flexibilização do mercado de trabalho, por meio da alteração dos mecanismos institucionais que permitam a redução do poder de barganha dos trabalhadores na negociação dos salários nominais. Dessa forma busca-se promover um equilíbrio mais veloz e automático do mercado de trabalho, e no seu limite, a eliminação desse tipo de desemprego. Sob a ótica desses economistas, a redução do poder de barganha dos trabalhadores para cada nível de emprego por meio dessa política, tornaria factível a diminuição do desemprego estrutural da economia, e em última instância, eliminá-lo quando o mercado de trabalho estivesse no seu ponto de equilíbrio.

A visão heterodoxa, por sua vez, argumenta que a flexibilização iria contribuir para agravar os problemas para a sociedade, pois as conseqüências supostamente equilibradoras assinaladas pela corrente ortodoxa também iria provocar diversos efeitos desequilibradores. Para os autores dessa corrente, o desemprego estrutural pode ser eliminado por meio da adoção de políticas que estimulem o crescimento da economia. Quando a economia não consegue crescer num nível adequado, capaz de absorver a mão-de-obra desempregada, propõem que sejam implementados programas paliativos de viabilizem a transferência de renda (KEYNES, 1983).

Para Romita (1997), não existe um consenso a respeito da flexibilização trabalhista. O autor aponta a existência de três posições distintas a respeito desse tema:

. A primeira corrente de pensamento vislumbra a flexibilização por um aspecto negativo. Para esses autores, apenas as grandes

corporações e empresários seriam beneficiados, enquanto o trabalhador se submeteria a qualquer imposição para não perder o emprego. Isso conduziria a uma total perda de representatividade dos sindicatos, o que representaria um retrocesso. A principal crítica a esta posição decorre do entendimento que o tratamento paternalista dispensado ao trabalhador é característica de um Estado autoritário e assistencialista;

. A segunda escola, numa posição oposta à primeira, argumenta ser a flexibilização uma alternativa para o aumento de emprego, visto que a redução de custos permitiria uma melhora na situação financeira das empresas, refletindo, assim, para melhorar o cenário social;

. A terceira corrente adota uma posição moderada, recusando a idéia de uma desregulamentação, sem desconsiderar a recusa à flexibilização como supressão da autonomia individual e coletiva.

Deve-se observar que existem diversas formas de flexibilização no campo da gestão organizacional, com destaque para a flexibilidade salarial, flexibilidade do emprego, flexibilidade técnico-organizacional e flexibilidade do tempo de trabalho. Assim, a discussão sobre a necessidade de se adotar a flexibilização de legislação trabalhista surge num contexto que exige mudanças em função de um cenário de transformações econômicas, políticas e sociais aceleradas.

4. Crescimento Econômico e a Visão Institucionalista

A análise institucionalista, conforme Conceição (2007) pode ser agrupada, num sentido amplo, em três segmentos: o Antigo Institucionalismo Norte-Americano de Veblen, Commons e Mitchell; a Nova Economia Institucional de Coase, Williamson e North; e o Neo-Institucionalismo de Hodgson, Samuels e Rutherford (SAMUELS, 1995, HODGSON, 1993). Há nessas três abordagens alguns pontos consensuais no que tange ao papel das instituições no referido

processo, mas também grandes divergências, principalmente na comparação dos Antigos e Neo-institucionalistas com os economistas da NEI.

Para North (1990), o fundamental no campo do desenvolvimento econômico é buscar a formulação de uma ainda inexistente “teoria da dinâmica econômica”. E esta reside fundamentalmente na compreensão e sistematização do processo de mudança. Assim, as trajetórias das mudanças institucionais são elementos essenciais na definição das diferentes formas de crescimento econômico, o que revela notável semelhança com o pensamento evolucionário.

A mudança econômica de longo prazo, assinala North (1990), é uma “conseqüência cumulativa” de inúmeras decisões de curto prazo tomadas por políticos e empresários, que, direta ou indiretamente (via efeitos externos), determinam a *performance* econômica. Entretanto, o grau através do qual os resultados são consistentes com as intenções, refletirá o nível por meio do qual os modelos dos empresários são efetivamente “verdadeiros”. Isto porque os modelos refletem idéias, ideologias e crenças que são, na melhor das hipóteses, apenas parcialmente refinadas e melhoradas por *feedback* de informações sobre as conseqüências atuais das políticas tornadas legitimamente legais.

Em outros termos, as conseqüências de políticas específicas não são apenas incertas, mas imprevisíveis. Nesse sentido, North (2005) busca reforçar a argumentação da necessidade em se compreender o processo de mudança econômica como principal fonte de explicação dos fenômenos vinculados ao processo de crescimento. O autor, ao tentar desvendar a lógica de tão complexo processo, que necessariamente deve contemplar analiticamente aspectos institucionais relevantes e de difícil sistematização, mais uma vez, confronta tal necessidade com a fragilidade do instrumental neoclássico, apesar de seus notáveis avanços na área quantitativa. Na estrutura do referido livro, salienta

que o processo de mudança econômica (e institucional) deve, necessariamente, contemplar os seguintes aspectos: a incerteza em um mundo não-ergódico; os sistemas de crenças, cultura e ciência cognitiva; a consciência e a intencionalidade humanas. Esses aspectos, em conjunto, definem o que ele designa de arcabouço de interações humanas que permitem a construção da estrutura institucional.

Deve-se registrar, nesse debate, que os avanços teóricos sobre instituições e crescimento econômico não se originam de uma única abordagem (SCHUMPETER, 1979). Nesse sentido, entendemos que o processo de compreensão da mudança e do crescimento econômico deve ser estruturado por meio do esforço permanente da crítica e da reflexão, através da proposição contínua de novos conceitos e teorizações.

A contribuição do modelo keynesiano sobre o mercado de trabalho também são relevantes no encaminhamento das análises deste artigo. Ao propor rupturas com o modelo clássico, assinala Keynes (1983) que nas modernas economias de mercado os problemas de desemprego não são oriundos do mercado de trabalho, mas de restrições na dimensão macroeconômica. O mercado de trabalho ocupa uma posição subordinada no modelo macroeconômico e o nível de emprego será um desdobramento do nível de atividade.

A partir dessas considerações, no propomos a analisar os principais relatórios e indicadores estatísticos elaborados por diversas instituições multilaterais e nacionais sobre a crise financeira e econômica mundial, com destaque para a questão do desemprego no Brasil.

5. Crise e Geração de Emprego: Principais Indicadores Globais e Nacionais

A crise, na visão de diversas instituições multilaterais, como por exemplo, a OIT (2009), está gerando uma crise de desemprego. Nesse sentido, sustentam que a crise financeira de 2007 virou uma

crise econômica em 2008, e que em 2009 e 2010 o mundo viverá uma crise de desemprego. Os indicadores que cuidam da pesquisa sobre o nível de emprego no mundo mostram que está havendo uma forte degradação do nível de emprego.

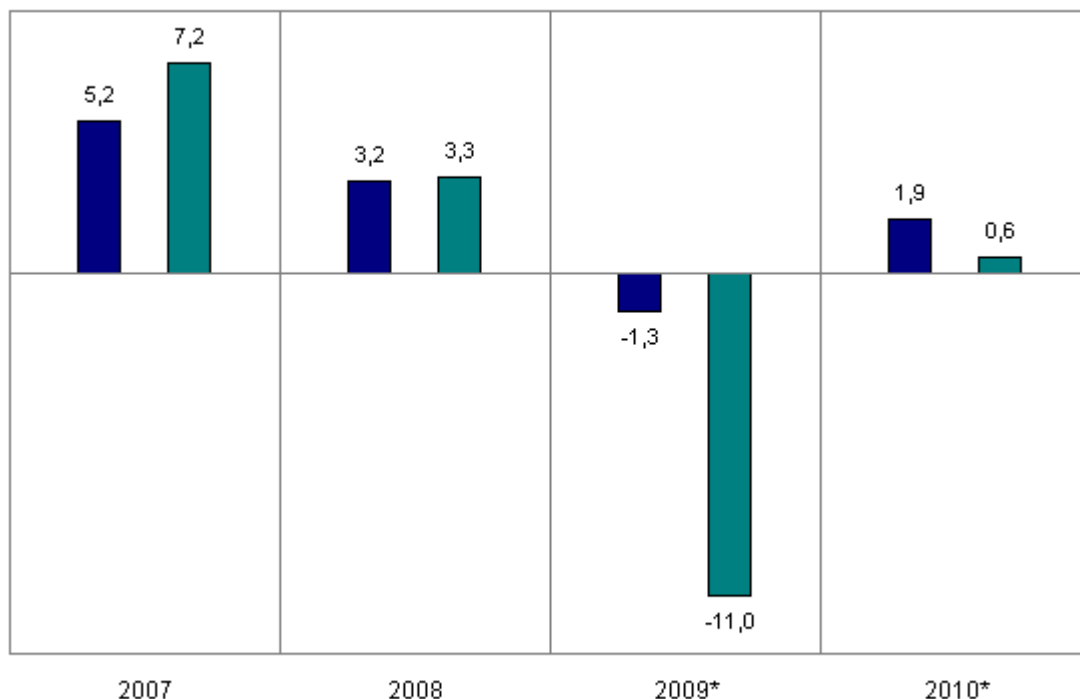
Feitas essas considerações, apresentamos a seguir, os principais indicadores globais e nacionais que tratam das questões que envolvem as perspectivas econômicas globais e de geração de emprego em 2009 e 2010.

i. Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional

O relatório divulgado pelo Banco Mundial sobre as “perspectivas econômicas globais 2009” (Global Economic Prospects 2009), assinala que economia mundial em 2009 deverá contrair-se pela primeira vez desde a II Guerra Mundial e o comércio global vai sofrer a maior quebra em 80 anos.

As projeções feitas pelo FMI (abr. 2009), sinalizam que o ritmo de crescimento mundial cairá a 1,3% em 2009, o índice mais baixo registrado desde a Segunda Guerra Mundial ([World Economic Outlook—Update](#), Apr. 2009). Caso as previsões do FMI se confirmem, essa será a mais profunda recessão da economia mundial desde a 2ª Guerra Mundial. O menor crescimento do produto irá se refletir em forte retração do volume do comércio mundial de bens e serviços, com variação anual projetada em -11,0% em 2009 (contra expansão de 3,3% em 2008 e 7,2% em 2007), conforme os indicadores apresentados a seguir no gráfico sobre a economia mundial.

**Economia Mundial: Variação % Anual
do PIB e do Comércio de Bens e Serviços**



Fonte: FMI - *World Economic Outlook*, April, 2009. Elaboração própria.

* Projeção

■ PIB ■ Volume do Comércio

ii. OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

A OCDE, em seu relatório que trata do panorama econômico mundial para 2009 (OECD Economic Outlook no. 84), divulgado em novembro de 2008, além de revisar para baixo as perspectivas de crescimento para todos seus países-membros, previu uma queda de 0,3% de seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2009.

iii. OIT - Organização Internacional do Trabalho

A crise econômica de 2008 aumentou a preocupação com as repercussões sociais da globalização. É perceptível a necessidade da adoção de medidas para apoiar os grupos vulneráveis do mercado de trabalho, como os jovens e as mulheres. Nesse contexto, o relatório da OIT (ILO, jan. 2009) observa que existe um enorme potencial de trabalho não aproveitado em todo o mundo. O crescimento e o desenvolvimento econômico poderiam

ser muito maiores se fosse dada oportunidade às pessoas de ter um trabalho decente através de investimentos produtivos e políticas ativas dirigidas ao mercado de trabalho.

Os dados do relatório anual da Organização Internacional do Trabalho denominado "Tendências Mundiais de Emprego 2009" (ILO. Global employment trends: January 2009), mostram que a crise econômica mundial poderá deixar sem emprego até o final de 2009 cerca de 51 milhões de pessoas no mundo, caso as condições econômicas mundiais continuem a se deteriorar. A taxa de desemprego mundial, por sua vez, pode chegar a 7,1% neste cenário, contra os 6% de estimativa anterior. Isso elevaria para cerca de 230 milhões as pessoas que não terão emprego até o final do ano no mundo, ante 179 milhões em 2007 e 190 milhões em 2008. Se considerada apenas a América Latina, até 23 milhões de pessoas viverão sem emprego até o fim de 2009, ante 19 milhões em 2007.

Para aquela Organização (ILO, jan. 2009), se a recessão se aprofundar em 2009, a crise mundial dos empregos vão se agravar acentuadamente. Prevê que, para muitos dos que conseguirem conservar seus empregos, seus ganhos e outras condições de trabalho vão piorar. O peso dos cortes de empregos deve se fazer sentir mais nos países desenvolvidos, mas os países em desenvolvimento também sofrerão um forte impacto.

iv. Departamento do Tesouro e Banco Central dos EUA

Os dados divulgados pelo Departamento do Tesouro dos EUA, mostram que a economia americana perdeu 539 mil empregos em abril de 2009. A taxa de desemprego avançou de 8,5% em março para 8,9% em abril de 2009. Essa é taxa de desemprego mais alta daquele país desde 1983. Desde que a recessão começou em dezembro de 2007, um total de 5,7 milhões de postos de trabalho foram eliminados nos EUA. Veja: U.S. Bureau

of Labor Statistics Division of Labor Force Statistics (May 08, 2009).
<http://www.bls.gov>

Os dirigentes do Banco Central dos EUA (Federal Reserve – FED) conforme evidenciado nas atas das reuniões ocorridas nos dias 17 e 18 de março de 2009, temem um agravamento da crise econômica dos Estados Unidos devido ao aumento do desemprego, a uma queda na atividade empresarial e a uma redução do consumo. As preocupações estão plasmadas em minutas divulgadas hoje da reunião que a autoridade monetária manteve em meados de março. Como resultado, e para impedir esse agravamento, decidiram uma compra substancial de dívida hipotecária e do Tesouro.

As atas do FED (mar. 2009) assinalam que, a deterioração das condições no mercado de trabalho foi rápida nos últimos meses nos EUA, com fortes reduções dos postos de emprego em todos os setores. Além disso, a produção industrial continuou se contraindo como reação à queda na demanda e ao aumento dos estoques. O crédito se restringiu bastante, se mantém a fragilidade e instabilidade dos mercados de capital e se intensificam as pressões sobre as instituições financeiras. Contribuiu a esta situação uma redução na atividade econômica externa. O FED prepara-se para comprar US\$ 300 bilhões em ativos de longo prazo do Tesouro, assim como US\$ 850 bilhões em dívida hipotecária para aumentar a liquidez. Ficou assinalado que existe pouca possibilidade de uma alta da inflação em decorrência do maior desemprego e da redução do consumo que se tornaram um freio para os aumentos de salários e preços. Por sua vez, a taxa de desemprego nos Estados Unidos se elevou a 8,5% em março, o mais alto nível desde 1983.

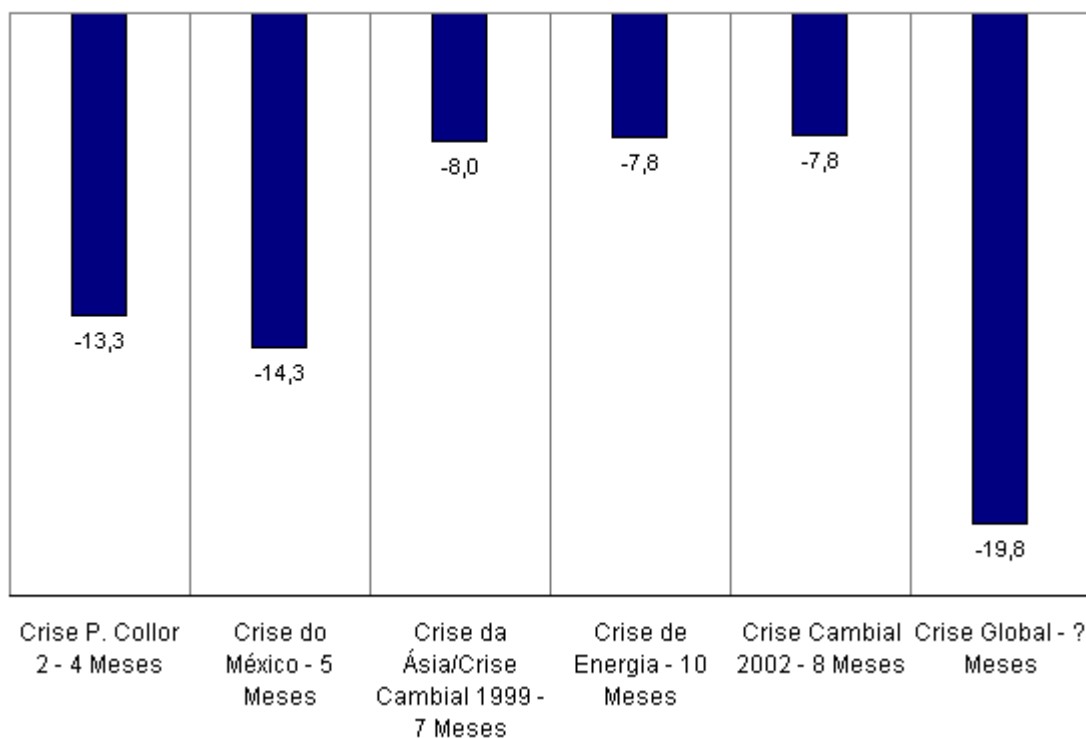
v. IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

A divulgação dos dados do desempenho da economia brasileira em dezembro de 2008 mostram que a crise financeira e

econômica mundial chegou ao Brasil de forma repentina e bem mais forte do que as previsões feitas pelo governo e pelo mercado. Esses resultados negativos podem ser mensurados na análise do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2009), que tratam da forte retração econômica em dezembro de 2008. Registre-se que o IEDI é um instituto privado de estudos sobre a indústria e o desenvolvimento nacional, bem como sobre a questão externa. Reúne os empresários representantes de grandes empresas nacionais.

A crise financeira e econômica atual, iniciada no Brasil em setembro de 2008, é a de maior intensidade comparada a todas as demais. Por sua dimensão global, pode se estender por um período mais prolongado do que prevaleceu em crises anteriores. Isso pode ser evidenciado no gráfico abaixo, que mostra uma queda acentuada da produção industrial do país. Considerando-se o auge da expansão anterior, houve uma redução de 19,8% apenas no último trimestre de 2008 (IEDI, mar. 2009). Veja o gráfico apresentado a seguir, sobre a redução da produção industrial em diferentes períodos no Brasil.

Redução da Produção Industrial em Distintas Crises Industriais
 (% de variação do índice com ajuste sazonal correspondente ao mês anterior à recuperação com relação ao mês de auge)



Fonte: IEDI (2009).

Como mostra o gráfico acima, em ocasiões anteriores a queda de produção com relação ao auge chegou a 14,3% na crise do México e ficou em cerca de 8% nas três crises referentes à Crise da Ásia / Crise cambial de 1999, Crise de Energia e Crise Cambial de 2002. Em síntese, a presente crise não é como as anteriores: pode ser mais profunda, mais duradoura e, através do setor mais dinâmico da economia, que é a indústria, pode se espalhar para a economia em seu conjunto (IEDI, 2009).

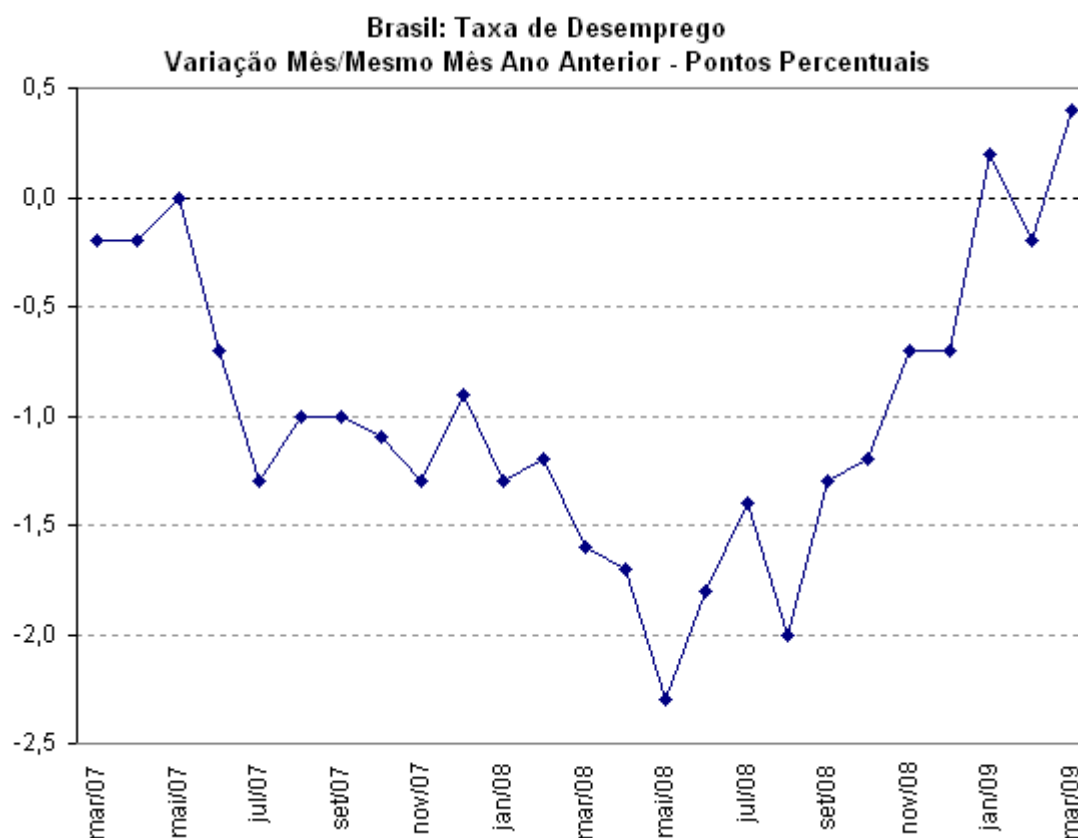
vi. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Os dados mais recentes sobre a taxa de desemprego no Brasil, conforme dados do IBGE (abr. 2009), registrou a sua terceira alta consecutiva em março de 2009. Refletindo a piora da situação [econômica](#) mundial, o indicador passou de 8,2% em janeiro, para

8,5% em fevereiro, e para 9% em março de 2009. Esta é a maior taxa de desemprego no país desde o mês de setembro de 2007.

Comparado com março de 2008, a ocupação na indústria recuou 5% em março de 2009. No acumulado do primeiro trimestre de 2009, o emprego industrial recuou 4% em comparação com igual período de 2008. Os dados do IBGE (abr. 2009) revelam que este é o maior recuo apurado na série da pesquisa, iniciada em 2001.

Os indicadores do IBGE sobre emprego no Brasil (abr. 2009) revelam que o contingente de desempregados atingiu, em março de 2009, cerca de 2 milhões de pessoas. O número de ocupados no país em março de 2009 situava-se em 21 milhões de pessoas. Veja no gráfico, a seguir, a variação, em termos percentuais, da taxa de desemprego no Brasil, no período de março de 2007 a março de 2009 (IBGE, abr. 2009).



Fonte: IBGE.

Os dados sobre o número de demissões no primeiro trimestre de 2009 sinalizam que o segmento dos trabalhadores continuará sofrendo perdas significativas de postos de trabalho ao longo do ano em curso. Diante desse cenário, pode-se argumentar que o governo, além da definição de políticas públicas de emprego consistentes, terá que repensar a sua forma de comunicar-se com a sociedade, visto que diante da dimensão dos efeitos da crise no país a tentativa de manter um clima de confiança junto à população não será mais factível.

6. Políticas Públicas de Geração de Emprego no Brasil

A crise financeira e econômica mundial refletiu negativamente no desempenho da economia brasileira no quarto trimestre de 2008. O Produto Interno Bruto (PIB, conjunto de bens e serviços produzidos pelo país ao longo de um ano) do país recuou 3,6% nos últimos três meses de 2008 em relação ao terceiro trimestre, na série com ajuste sazonal. A queda ficou bem acima da esperada por economistas e foi a maior retração da série iniciada em 1996 (IBGE, 2009). Apesar do resultado negativo, no ano todo, o PIB cresceu 5,1% em 2008 e somou R\$ 2,9 trilhões. O PIB per capita (dividido pelo número de habitantes), subiu 4% em 2008 e atingiu R\$ 15.240,00. O desempenho da economia do país no primeiro trimestre de 2009 também sofreu uma forte contração.

É sabido que toda política pública orientada para a geração de emprego necessita ser precedida de um diagnóstico, que permita identificar a origem do problema que se busca resolver e, dessa forma, se propõem as intervenções entendidas como adequadas. Em relação a Brasil é importante levar em consideração que existe no ordenamento jurídico do país o princípio da irredutibilidade salarial, que garante a subsistência do trabalhador (CF, 1988).

Por sua vez, ao garantir a intangibilidade do salário do empregado, a Constituição Federal permitiu de forma excepcional a possibilidade de redução, mediante acordo ou convenção coletiva, como condição de sua validade. Nesse sentido, torna-se possível sustentar que o art. 7º, VI, da Constituição Federal, revogou tacitamente o art. 503 da CLT, à medida que limitou as possibilidades de redução salarial à negociação coletiva. Assim, mesmo diante da hipótese de prejuízo, sujeita à negociação coletiva, abre-se a possibilidade de redução salarial. Registre-se, ainda, que o Artigo 476-A da CLT prevê a suspensão do contrato em situações emergenciais.

Do lado do governo surge como alternativa à adoção de medidas tributárias que reduzam o custo da contribuição previdenciária sobre a folha de salários em troca da manutenção do emprego. Essa medida é conhecida como isenção condicionada e está prevista nos artigos 178 e 179 do Código Tributário Nacional e é muito pouco usada no nosso país. Registre-se que algumas medidas já foram adotadas pelo governo federal, como por exemplo, a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) dos veículos, redução do IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física) para as faixas mais baixas de renda, redução do depósito compulsório dos bancos, capitalização do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e a redução da taxa de juros básica da economia, entre outras.

7. Conflitos Sobre a Redução da Jornada de Trabalho e Redução dos Salários

Na medida em que a crise econômica aumenta de intensidade as instituições patronais e empresas estão buscando negociar com os empregados, por meio das centrais sindicais e sindicatos isolados, a redução da jornada de trabalho com diminuição no salário, para evitar demissões. Registre-se que essa

possibilidade tem respaldo na Constituição Federal de 1988, desde que feita por meio de acordo com os sindicatos.

Em que pese à posição mais flexível por parte de alguns sindicatos que atuam em segmentos diferenciados, como por exemplo, o automobilístico, pode-se constatar que as principais centrais sindicais o país - CUT, Força, CGTB, CTB, NCST e UGT - se posicionam contrários à flexibilização de direitos trabalhistas (CLT). Na sua maioria, defendem o pleno emprego contra as demissões arbitrárias e da redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais, sem redução de salário. Propõem aprofundar a discussão de medidas como redução da taxa de juros e medidas pontuais para os setores mais impactados pela crise. Essas posições mostram que existem enormes dificuldades para o avanço das negociações entre trabalhadores e empregadores, visando à adoção da redução da jornada de trabalho e dos salários, como uma das alternativas para reduzir os impactos da crise nos setores que foram ou ainda serão afetados por ela.

Diante desse contexto, apresentamos a seguir o quadro comparativo que revela os conflitos entre empregadores e trabalhadores sobre o tema da redução da jornada de trabalho, com redução dos salários.

Quadro Comparativo - Conflitos sobre redução da jornada de trabalho com redução dos salários

. Para os empregadores, em especial, os dirigentes da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), o problema do desemprego pode ser atenuado com a adoção de uma jornada de trabalho menor, acompanhada de cortes nos salários. Nesse sentido, sustentam que o Brasil precisa de reforma que reduza os encargos sobre o trabalho e privilegie a livre negociação entre empregadores e empregados. As regras mais flexíveis e custos menores incentivarão a abertura de vagas e desestimularão a informalidade, garantindo direitos básicos a milhões de trabalhadores e segurança às empresas (Emprego depende de crescimento. Brasília: CNI, abr. 2009). <http://www.cni.org.br>

. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) não concorda com medidas que reduzam o salário dos trabalhadores, em particular, a redução de salários atrelada à redução da jornada, suspensão de contratos e flexibilização de direitos. Defende que a luta pelo emprego deve ter como princípio a garantia de manutenção das vagas sem flexibilização dos direitos, nem redução de salários. A CUT não apóia aos sindicatos que negociam redução de jornada e salário. Para a CUT, a garantia dos empregos precisa ser uma contrapartida das empresas que receberem benefícios do governo, como redução de impostos e empréstimos de bancos públicos.

<http://www.cut.org.br/content/view/11338/170/>

. A Força Sindical manifestou-se contra a medida de flexibilização, pois significaria que o governo está admitindo que é uma crise generalizada e que teria que mexer com direito do trabalhador para superar a crise. Sustenta a entidade que é crise setorial, o que exige um tratamento específico para cada setor. Admite, entretanto, a possibilidade de utilização dos instrumentos previstos na lei - com o agravamento da crise - para garantir os empregos, como por exemplo, a suspensão do contrato e a redução de jornada com redução do salário.

<http://www.fsindical.org.br>.

. A Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) é contra, por entender que esse não é o momento de promover mudanças nos direitos dos trabalhadores. A CGTB reafirma mais uma vez o seu compromisso com a nação e com a luta por um Brasil para os brasileiros. Defende a mobilização pela redução drástica dos juros, pelo controle das remessas de lucros, por mais empregos, aumento real dos salários e redução da jornada sem redução dos salários. <http://www.cgtb.org.br>.

. A União Geral dos Trabalhadores (UGT) admite debater a alternativa de negociações entre trabalhadores e empregadores para se adotar a redução da jornada de trabalho e dos salários, quando não for mais possível evitar a demissão. A entidade parte do princípio de que o governo, empresários, trabalhadores e a sociedade não devem medir esforços no sentido de evitar que a crise econômica que o mundo enfrenta afete de maneira dolorosa a classe trabalhadora e por consequência a economia e a sociedade brasileira. <http://www.ugt.org.br>.

. O Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes já fechou diversos acordos recentemente, especialmente com a indústria automobilística. O Sindicato está negociando, além da redução de jornada, as alternativas como férias coletivas, banco de horas, licença remunerada e suspensão do contrato de trabalho. Em média, as empresas garantem estabilidade por três meses no emprego. O sindicato afirma que as empresas que fecharam acordo comprovaram a dificuldade e estavam com a produção parada. <http://www.cntm.org.br>

Fonte: Centrais Sindicais (2009). Elaboração do autor.

8. Contribuição Para o Debate: O Estado Como Empregador de Última Instância

O relatório *Tendências Globais do Emprego*, publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, jan. 2009), prevê que 51 milhões de postos de trabalho podem ser perdidos até o fim de 2009, resultando num índice global de desemprego de 7,1%. Essa

projeção mostra a relevância de se aprofundar a discussão sobre a questão do Estado vir a atuar como empregador de última instância, em diversos setores. Destaca-se entre esses segmentos, por exemplo, a construção e recuperação de infra-estrutura pública, como estradas, portos, pontes, escolas, hospitais e prédios públicos, pode ser especialmente útil em países mais pobres com elevados níveis de desemprego.

A preocupação do Estado de oferecer emprego diretamente nas fases recessivas do ciclo econômico não é uma idéia nova. Verifica-se que no século XX houve várias tentativas de promover a sua implementação, notadamente no período da Grande Depressão da década de 1930. Destaca-se, entre elas, a adotada pelo governo Roosevelt, nos EUA, no contexto do *New Deal*. Assim, a título de contribuição para o debate sobre a geração de emprego no Brasil, apresentamos a seguir alguns aspectos relevantes sobre a proposta do Estado vir a atuar como empregador de última instância (ELR), desenvolvida por Minsky (1986) e atualizado por Wray (2003) para a economia norte-americana. A sigla ELR vem do inglês: *Employer of Last Resort*.

É sabido que o problema do desemprego estrutural, no qual se inclui o subemprego, se apresenta como um dos maiores problemas sócio-econômicos com os quais o capitalismo se depara nos últimos anos, em especial com o agravamento da crise econômica instalada no mundo no final desta primeira década do século XXI. Nesse contexto surge o debate sobre a possibilidade do Estado se apresentar como *empregador de última instância* (MINSKY, 1986; WRAY, 2003).

Existem contemporaneamente formas diferenciadas de geração de emprego, algumas, estatais (políticas fiscais expansionistas) ou para-estatais, outras, decorrentes de processos de auto-organização social e cultural. No caso do Japão, por exemplo, até recentemente havia, por questões culturais, uma garantia de emprego de fato para os trabalhadores das empresas

privadas: estas simplesmente não demitiam seus funcionários nas fases descendentes do ciclo econômico, arcando com o custo correspondente. Na China, por outro lado, empresas estatais são tipicamente mantidas inchadas como forma de preservar os empregos de amplas camadas da população. Europa e Japão subsidiam fortemente a agricultura de pequena propriedade, anti-econômica e intensiva em mão-de-obra, como forma de impedir o desemprego, o inchaço das cidades e os problemas sociais decorrentes.

Embora certamente inspirado por alguns desses casos históricos de sucesso de criação direta de emprego pelo Estado, o programa proposto inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e mais tarde desenvolvido por Wray (2003) distingue-se em muito da mera utilização da política fiscal anticíclica tipicamente associada ao keynesianismo.

O programa, para Wray (2003, cap. 6), consiste na assunção, por parte do governo federal, ao papel de *empregador de última instância*. Isto é, o governo se responsabilizaria por oferecer permanentemente (e não apenas em períodos de desemprego elevado) um *emprego básico do setor público* (EBSP) a todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado (salário mínimo), denominado *salário básico do setor público* (SBSP). Esses trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público não-ELR (emprego público convencional). Contudo, seria mantida plena liberdade de escolha de emprego, de modo que o trabalhador que estivesse empregado pelo ELR não seria obrigado a aceitar qualquer outro emprego (privado ou público) que lhe fosse oferecido, podendo manter-se no programa por um período de tempo indefinido.

Quando houvesse a combinação dessas características do programa, seria possível alcançar diversos objetivos socioeconômicos relevantes (WRAY, 2003):

i. Quando programa estivesse em pleno funcionamento, abrangendo todo o território nacional, a ampliação da oferta de empregos dele decorrente permitiria a completa eliminação do desemprego estrutural, eliminando os impactos negativos a ele relacionados sobre a sociedade. Isso eliminaria quaisquer outras condições que não as efetivamente necessárias para a implementação do programa em si.

ii. Após sua implantação plena, o programa contribuiria para a diminuição significativa da precariedade da remuneração, bem como das condições de trabalho de toda a economia, onde se incluiria os empregos ofertados pelo setor privado. Na medida em que os trabalhadores permanecessem livres para optar entre se manter no ELR ou aceitar outras propostas de trabalho, na busca de convencê-los a aceitar um emprego - evitando que retornassem ao programa, o empregador seria obrigado, pela pressão da concorrência, a manter os salários com uma margem sobre o SBSP e condições de trabalho que fossem entendidas como atraentes pelos próprios trabalhadores.

O programa, dessa forma, levaria a fixação de um salário mínimo e a criação de condições mínimas de trabalho de forma muito mais efetiva que o atual aparato estatal. Assim, as forças da concorrência no mercado de trabalho deixariam de atuar contra o trabalhador, como tende a ocorrer no cenário de desemprego elevado, pressionariam os capitalistas a disputarem mão-de-obra com o ELR, com vantagens sociais, como: a redução da miséria absoluta e a elevação da qualidade de vida de uma parcela significativa da população. Nesse sentido, quanto maior fosse o SBSP, melhores fossem as condições de trabalho oferecidas no contexto do programa, mais amplas seriam as referidas vantagens.

iii. A capacidade do programa de permitir uma estabilidade maior de preços - visto que contribui de forma efetiva para a estabilização dos salários nominais, eliminando ao mesmo tempo o desemprego involuntário - se apresenta como o terceiro fator econômico

relevante e desejável (WRAY, 2003). Para o autor, esta propriedade deriva do fato de o SBSP, sendo fixado em termos nominais, proporcionar também uma maior estabilidade de preços, pois ajudaria a estabilizar os salários dos outros trabalhadores que não pertencessem ao programa. A citada estabilização ocorreria porque os trabalhadores do programa formariam um estoque *regulador* capaz de fornecer potenciais substitutos para os trabalhadores dos demais setores. Dessa forma, sempre que os empregados do setor privado tentassem utilizar o seu poder de barganha - reforçado pela eliminação do desemprego decorrente do ELR -, para obterem salários nominais superiores à diferença de produtividade em relação aos trabalhadores do programa, os capitalistas poderiam demitir seus empregados e contratar os trabalhadores disponíveis no ELR a um salário nominal ligeiramente superior ao SBSP, reduzindo o poder de barganha destes. Por sua vez, os salários daqueles trabalhadores que não fizeram parte do programa poderiam permanecer acima do SBSP, mas não acima da soma do SBSP com a diferença de produtividade. Quando já estivessem neste patamar, não poderiam aumentar enquanto o SBSP permanecesse fixo.

Argumenta Wray (2003), que para evitar que o ELR se transforme em uma versão disfarçada dos programas de renda mínima, é concebível que requisitos mínimos de disciplina e desempenho no trabalho sejam estabelecidos, e que os trabalhadores que insistirem na violação continuada das referidas normas sejam desligados. Assinala o autor que é mais viável implantar o ELR primeiramente numa economia com baixa taxa de desemprego como a estadunidense, devido ao seu custo elevado, à dificuldade de construção da sua estrutura organizacional e supervisora e à possibilidade de surgirem novas propostas para amenizar o problema do desemprego.

Apoiado nas contribuições dos estudos seminais de Minsky (1986) e aperfeiçoado por Wray (2003) - e diante da intensidade da

crise atual, responsável pela rápida deterioração do mercado de trabalho – torna-se relevante a inclusão na agenda política a discussão sobre a viabilidade da implantação do ELR no Brasil. A implementação do ELR no país, caso fique comprovada a sua viabilidade, além de proporcionar uma elevação na qualificação educacional e profissional dos trabalhadores brasileiros, aumentando o nível de produtividade média da população, permitiria elevar o nível da renda pessoal disponível, que aumentaria por decorrência o consumo, a demanda agregada, a produção real e o nível de emprego. Desse modo, mais trabalhadores seriam deslocados do *estoque regulador* do programa para os demais setores da economia.

Conclusões

Observa-se que a discussão sobre a adoção da flexibilização da legislação trabalhista (CLT) se apresenta como uma política adequada para a geração de empregos no Brasil é bastante conflituosa, ampla e complexa. É sabido que as políticas de geração de emprego no Brasil, em grande parte, dependem das medidas consistentes e criativas que levem a criação das condições para a retomada do crescimento econômico do país, entre as quais se deve considerar a atuação do Estado como empregador de última instância.

A crescente integração da economia brasileira à economia mundial sinaliza que a adoção de políticas e medidas pontuais pelos governos pouco irão contribuir para a geração de empregos. A literatura mostra que os novos paradigmas que definem os parâmetros tecnológicos e macroeconômicos existentes no mundo exigem políticas públicas consistentes para enfrentar o problema do desemprego nos países capitalistas de economia mais sofisticadas, como é o caso do Brasil. Por sua vez, está evidenciado que os esforços para flexibilizar a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) nos últimos anos, na busca de atender às necessidades dos trabalhadores e as possibilidades do empregador, não foram

capazes de reduzir o desemprego no país. Na medida em que a legislação trabalhista protege cada vez menos os trabalhadores, conforme revela esses estudos, a tendência é que uma grande parcela da mão-de-obra produtiva do país busque se encaixar na economia informal.

Os pequenos resultados alcançados por essas leis mostrou que não é flexibilizando a legislação trabalhista que se consegue resolver os problemas do mercado de trabalho. Essas dificuldades, em particular, a crescente queda no nível de emprego no Brasil, dependem muito mais da dinâmica da economia do que da legislação trabalhista. Isso nos permite argumentar que a flexibilização da legislação trabalhista não se apresenta como uma política pública adequada para resolver o problema da tendência de crescimento do desemprego do país no biênio 2009/2010. A sua adoção, conforme ficou razoavelmente demonstrado, é uma medida de alcance limitado, portanto, inadequada, diante da dimensão da crise econômica instalada no Brasil, que possui implicações mais complexas e profundas que vai além do mero custo do trabalho.

Referências Bibliográficas

CONCEIÇÃO, Otávio T. A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social. *Econ. soc.* vol.17 no.1 Campinas Jan./Apr. 2008

EUROSTAT. [Economic Report: Euro-zone jobless toll mounts](#). Luxembourg: European Commission – Statistical Office of the European Communities (Eurostat), April 2009.

HODGSON, Geoffrey M. Institutional economics: surveying the old and the new. *Metroeconomica*, v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.

_____. Varieties of capitalism and varieties of economic theory. *Review of International Political Economy*, v. 3, n. 3, p. 380-433, Autumn 1996.

_____. The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, v. 36, p. 166-192, Mar. 1998.

_____. *How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science*. London: Routledge, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) de 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores conjunturais. Rio de Janeiro: IBGE, janeiro 2009. Disponível em: <http://www.ibge.com.br>

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Conjuntura - A forte retração econômica em dezembro de 2008. São Paulo: IEDI, janeiro 2009. IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Emprego: O recuo da deterioração do mercado de trabalho. São Paulo: IEDI, março 2009. <http://www.iedi.org.br>

ILO. International Labour Office. Global employment trends: January 2009. Geneve: International Labour Office - ILO, 2009

IMF. International Monetary Fund. World Economic Outlook Update - Rapidly Weakening Prospects Call for New Policy Stimulus. Washington – DC: IMF, November, 2008. Disponível em: www.imf.org/

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/update/03/index.htm>

IMF. International Monetary Fund. World Economic Outlook Update - Global Economic Slump Challenges Policies. Washington – DC: IMF, January 28, 2009.

IMF. International Monetary Fund. World Economic Outlook Update - Global Economic Slump Challenges Policies. Washington – DC: IMF, April 21, 2009.

IMF. World Financial Crisis: Advanced Economies to Contract Sharply in 09, Upturn Next Year—IMF. IMF Survey Magazine online, April 19, 2009.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009b.

MATTHEWS, R. C. O. The economics of institutions and the sources of growth. *The Economic Journal*, v. 96, p. 903-918, Dec. 1986.

MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

NELSON, Richard R. Evolutionary theorizing about economic change. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (Ed.). *The handbook of economic sociology*. New York: Princeton University Press, Princeton & Russel Sage Foundation, 1994. p. 108-136.

NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. 7th ed. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Understanding the process of economic change*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005.

OECD. [Organisation for Economic Co-operation and Development](#). OECD Economic Outlook No. 84. Paris: OECD, November 2008.

OECD. [Organization for Economic Co-operation and Development](#). Global downturn. Tackling the financial and economic crisis. Paris: OCDE, January 2009.

ROBORTELA, Luiz Carlos A. O moderno direito do trabalho. São Paulo: LTR, 1994.

ROMITA, Arion Sayão. *Globalização da Economia e direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1997.

SAMUELS, Warren J. The present state of institutional economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, p. 569-590, 1995.

QUADROS, Waldir. Governo precisa fomentar programas emergenciais de apoio às empresas e à geração de empregos. Textos de Discussão - TD-156. Campinas: Unicamp, abr. 2009.

SCHUMPETER, J. A. Capitalism, Socialism and Democracy. 5. ed. London: G. Allen & Unwin, 1979.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. Global

Economic Prospects 2009 - Commodities at the Crossroads. Washington DC: The World Bank, november. 2008. Chapters 1-3.

WRAY, L. Randall. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: UFRJ / Contraponto Editora, 2003.

ZYSMAN, John. How institutions create historically rooted trajectories of growth. *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 1, p. 243-283, 1994.