

REFORMA TRABALHISTA E ARGUMENTOS ECONÔMICOS: o Brasil entre dois projetos

LABOUR REFORM AND ECONOMIC ARGUMENTS: the Brazil between two projects

MARTINS, Ana Paula Alvarenga*

FERES, Lucas Prata**

BELUZZI, Theodora Panitsa***

Resumo: A proposta de reforma trabalhista recentemente aprovada no Senado Federal pretende flexibilizar diversos aspectos das relações de trabalho no Brasil, a partir da percepção de que o Direito e a Justiça do Trabalho constituem obstáculos à recuperação da geração de emprego formal no país. Tal ideia está ancorada em uma concepção particular da macroeconomia, que submete a explicação para a existência de desemprego a rigidezes e falhas de mercado, causadas por fatores exógenos como a institucionalidade e o padrão de regulação. Essa concepção é contrária à que apresentou John Maynard Keynes, para quem o desemprego involuntário resultava de uma situação de insuficiência de demanda efetiva. Aplicando tal ideário ao Brasil, os defensores da reforma ignoram que, na história recente da economia nacional, não foi nos momentos de flexibilização da legislação que o desemprego diminuiu, mas, antes, quando foram adotadas medidas de política econômica que privilegiaram a conjugação de crescimento econômico e aumento de salários e benefícios sociais. Assim, a aprovação da reforma trabalhista representa a escolha de um modelo específico de desenvolvimento para o país que submete os trabalhadores à competitividade desenfreada baseada no menor custo do trabalho.

Palavras-chave: Reforma trabalhista. Economia. Desemprego.

*Juíza do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP, Titular da 1ª Vara de Americana. Mestranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp.

**Economista e mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp.

***Economista e mestranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp.

Abstract: The proposal for a reform of employment protection legislation recently approved at Brazilian Senate aims at flexibilizing labor relations, under the assumption that labor rights constitute an obstacle for the recovery of formal job creation. This idea is based on a specific approach of macroeconomics, which intend to explain involuntary unemployment through institutional or behavioral rigidities and market failures, caused by factors as labor market institutionality and regulation. This approach is opposed to the one presented by John Maynard Keynes, considered by many the father of macroeconomics, in his General Theory, for whom unemployment should be comprehended as lack of effective demand. Applying this anti-Keynesian framework to the Brazilian reality, those who defend the proposal seem to ignore that, in recent national economic history, the reduction in unemployment rates didn't happen when the labor code was flexibilized, but rather when economic policies aimed at simultaneously increasing GDP, salaries and social benefits. Therefore, the approval of this labor reform represents the option for a specific national development strategy, which subjugates workers to international competitiveness based upon the reduction of salaries and labor rights.

Keywords: Labor reform. Economics. Unemployment.

1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, apresenta uma proposta de Reforma Trabalhista com viés claramente flexibilizador e precarizante das relações de trabalho. A lei altera mais de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho, corrompendo toda a tela de proteção social do trabalhador brasileiro conquistada a partir de 1943 com a entrada em vigor da CLT, e ampliada pela Constituição da República de 1988. Nessa nefasta reforma, o Direito e a Justiça do Trabalho são eleitos como obstáculos ao desenvolvimento econômico do país e à geração de emprego e renda. Contudo, sob o argumento da modernização da legislação do trabalho, o que realmente se pretende é desconstruir o Direito do Trabalho e também a Justiça do Trabalho, promovendo a precarização, como nunca antes visto, das condições de pactuação das relações de trabalho no Brasil, destruindo integralmente todo o arcabouço legal de proteção social. Para alcançar seu desiderato, a lei está sustentada em quatro pilares: a prevalência do negociado sobre o legislado e a fragilização das entidades sindicais; a ampliação da terceirização e não responsabilização das empresas que atuam em cadeia; a redução da porosidade do trabalho com a adoção de contratos temporários, intermitentes e jornadas de trabalho flexíveis, e a limitação da atuação da Justiça do Trabalho.

No âmbito econômico, os defensores da reforma argumentam que a rigidez da legislação do trabalho inviabiliza os investimentos que levariam à recuperação da geração de empregos no país. Tal visão

está ancorada em uma concepção macroeconômica que retoma, em novas roupagens, a ideia de que o desemprego resulta de problemas existentes no próprio mercado de trabalho, seja em sua institucionalidade ou no comportamento de seus agentes econômicos. A história recente da economia brasileira, porém, mostra que o desempenho do mercado de trabalho não está associado às supostas inflexibilidades da legislação trabalhista, mas sim, ao crescimento econômico e às políticas públicas de promoção do desenvolvimento. A opção pela flexibilização da legislação significa, antes, a opção por um certo modelo de desenvolvimento da economia nacional, de viés neoliberal e contrário à manutenção de um Estado Social.

Este trabalho pretende apresentar a discussão macroeconômica em torno da reforma trabalhista e sua aplicação à realidade brasileira. Para isso, na primeira seção serão apresentados os principais pilares da reforma e como eles alteram o cenário jurídico-institucional das relações de trabalho no país. Na segunda seção será apresentado o argumento macroeconômico que vem sendo utilizado na defesa econômica da proposta, assim como as críticas conceituais a tal concepção. Por fim, na terceira seção mostrar-se-á como, em consonância com as ideias defendidas na discussão teórica, a história recente do mercado de trabalho brasileiro não autoriza qualquer associação entre o caráter da legislação e os resultados do emprego nacional.

2 A ESTRUTURA DA REFORMA TRABALHISTA

O desmonte da Consolidação das Leis do Trabalho e de todo o arcabouço estruturante de proteção social dos trabalhadores brasileiros estabelecido na Lei n. 13.467/2017 está sustentado em quatro pilares: a prevalência das normas negociadas coletivamente e da autonomia da vontade sobre a legislação do trabalho; a ampliação sem limites da terceirização; a adoção de contratos atípicos, temporários, intermitentes e jornadas de trabalho flexíveis com redução da porosidade do trabalho, e a imposição de limites e amarras à atuação da Justiça do Trabalho.

A prevalência do negociado sobre o legislado tal qual estabelecida na lei implica no reconhecimento pleno da autonomia da vontade dos entes coletivos no estabelecimento de normas de regulação do trabalho. A autonomia da vontade dos sindicatos, e em algumas situações também dos próprios trabalhadores, individualmente considerados, atua de forma plena ainda que as condições de trabalho pactuadas sejam derogatórias de direitos estabelecidos em lei. Nesse sentido, a lei autoriza a negociação coletiva precarizante, garantindo que mesmo inexistente qualquer contrapartida recíproca, as normas produzidas pelos entes coletivos são plenamente válidas. Os princípios do não retrocesso social e da dignidade humana, garantidos por um patamar civilizatório mínimo de direitos são completamente desconsiderados pela nova legislação.

Na linha permissiva à precarização, o projeto de lei autoriza a redução de jornada de trabalho e de salário por acordos e convenções

coletivas de trabalho, e considera que as normas sobre duração do trabalho e intervalos não são normas de saúde e segurança do trabalho, e que por este motivo podem ser flexibilizadas de forma ampla. O projeto ainda veda a ultratividade dos instrumentos coletivos, inviabilizando a permanência dos direitos estabelecidos em acordos e convenções coletivas até que novos instrumentos coletivos sejam celebrados. Importante mecanismo de contenção da pressão patronal no período de negociação das normas de regulação do trabalho e equilíbrio de forças, a ultratividade dos acordos e convenções coletivas retirada pelo projeto de lei atuaria impedindo a redução de conquistas pelos trabalhadores no momento de repactuação dos instrumentos coletivos. Sem a garantia da ultratividade os trabalhadores e os sindicatos obreiros ficarão mais vulneráveis aos interesses do capital.

Por outro lado, a lei aprovada fragiliza as entidades sindicais, estabelecendo a facultatividade da contribuição sindical; autorizando a negociação direta pelo empregado com o empregador em diversas situações; permitindo a dispensa coletiva, independentemente de autorização sindical ou da celebração de convenção ou acordo coletivo de trabalho, e tornando desnecessária a assistência sindical nas rescisões individuais de contratos de trabalho. A lei esvazia as atribuições dos sindicatos, retira-lhes a força e a capacidade de intervenção em situações reais de ofensa a direitos dos trabalhadores, privilegiando exclusivamente os interesses do capital. Os trabalhadores, segundo a nova legislação, não estarão protegidos pela atuação sindical nos momentos de maior fragilidade, como sói acontecer nas rescisões individuais ou coletivas de contratos de trabalho.

A reforma aprofunda ainda a fragmentação das bases sindicais com a permissão da terceirização ampla e a adoção de contratos de trabalho flexíveis, pulverizando a representação dos trabalhadores em um sistema sindical no qual a representatividade é estabelecida pela categoria econômica, e a unicidade sindical deve ser observada.

Se é certo que a permissão da terceirização sem qualquer limite conduzirá à fragilização dos sindicatos, não é menos certo que seus efeitos deletérios se estenderão ao conjunto dos trabalhadores brasileiros. As alterações introduzidas pela Lei n. 13.467 de 2017 eliminam qualquer entrave à terceirização da força de trabalho, que poderá se referir a qualquer atividade, inclusive à atividade principal da empresa. A lei ainda considera que a atuação de empresas em cadeia produtiva, mesmo que em regime de exclusividade de produção, não determina a responsabilização da empresa contratante e beneficiária final da prestação de serviços. Nesse sentido, relevante destacar que a terceirização no Brasil não se limita a atividades específicas e qualificadas, não obstante a atual e notória jurisprudência do TST, sendo normalmente implementada como mecanismo de redução de custos da produção, raramente estando vinculada a um processo de especialização técnica. A reforma trabalhista acentua este aspecto da terceirização à brasileira, permitindo que qualquer atividade seja terceirizada, ainda que seja a atividade principal da empresa. Não se trata aqui de busca pela especialização,

como mencionado, mas claramente de redução de custos do trabalho com redução de direitos trabalhistas e não responsabilização das empresas em cadeia. A terceirização assim realizada promove a redução de direitos, aprofunda as desigualdades de pactuação da força de trabalho, precariza substancialmente as condições de trabalho às quais são submetidos os trabalhadores terceirizados.

Em outra frente de atuação, igualmente precarizante das condições de pactuação de mão de obra, a Lei n. 13.467/2017 promove a redução da porosidade do trabalho, com eliminação de tempo não produtivo, introduzindo no ordenamento jurídico brasileiro o contrato intermitente, independentemente do tipo de trabalho ou atividade do empregado ou do empregador. Neste precarizante contrato, a prestação de serviços não é contínua, podendo ocorrer com alternância de períodos de prestação de serviços e períodos de inatividade, determinados em horas, dias ou meses. Evidente que esta modalidade contratual atende exclusivamente aos interesses do capital, reduzindo os custos do trabalho pela precariedade da inserção do trabalhador, remunerando apenas a força de trabalho despendida segundo a demanda da empresa. O atípico e precário contrato intermitente intensifica a subordinação jurídica e, sobretudo, econômica do trabalhador, não oferecendo qualquer garantia mínima de subsistência, sem remuneração dos períodos de inatividade, que podem durar horas, dias, semanas ou meses, conforme a exclusiva necessidade de demanda por mão de obra das empresas e interesses do capital.

O interesse empresarial na redução da porosidade do trabalho é também garantido por normas que flexibilizam o regime de duração de trabalho. A lei aprovada considera que as normas sobre a jornada de trabalho não são normas de saúde e segurança, e assim estabelece a possibilidade de ampla flexibilização destas regras por meio de acordos individuais ou coletivos. O objetivo da lei é intensificar a produtividade do trabalho, remunerando apenas as horas efetivamente dedicadas à produção de mais-valia. Nesse sentido, a lei estabelece que não se considera tempo à disposição do empregador e, portanto, não integra a jornada de trabalho, o tempo despendido pelo empregado até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador. A lei desconsidera, assim, significativo debate jurisprudencial que culminou no reconhecimento do direito ao pagamento das horas de percurso nas situações em que o local de trabalho é de difícil acesso ou não servido por transporte público.

Por outro lado, a reforma prevê, ainda, que o banco de horas poderá ser pactuado por acordo individual, e que o intervalo para descanso e alimentação poderá ser reduzido para até trinta minutos por meio de negociação coletiva. Prevê, mais, que a jornada 12x36 poderá ser adotada para qualquer tipo de trabalho, inclusive em ambientes insalubres, por acordo individual ou coletivo e sem concessão de intervalo para

alimentação, que poderá ser indenizado. No regime 12x36 estabelecido pela nova e nefasta lei, o trabalhador poderá ser obrigado a cumprir doze horas ininterruptas de trabalho produtivo.

Neste contexto de ampla flexibilização das normas de duração do trabalho, a estrutura da relação de emprego permeada pela subordinação, a desigual correlação de forças entre capital e trabalho, determinarão sempre o estabelecimento de regimes de trabalho que atendam ao interesse da produção, e não o contrário.

Quanto à Justiça do Trabalho, os defensores da reforma argumentam que a grande quantidade de processos tramitando no Judiciário Especializado decorre, sobretudo, do detalhamento acentuado das obrigações trabalhistas pela CLT e de regras processuais que estimulam a litigiosidade. Afirmam, também, que o Tribunal Superior do Trabalho, no exercício de sua competência constitucional para a edição de Súmulas, tem extrapolado sua função de intérprete da lei e contribuído para o incremento da litigiosidade, criando direitos não previstos em lei e ampliando a insegurança jurídica.

Mas os detratores da CLT e da Justiça do Trabalho sonham os dados das estatísticas oficiais, que apontam que 49,43% das demandas trabalhistas em trâmite na Justiça do Trabalho decorrem do não pagamento das verbas rescisórias pelos empregadores quando da rescisão do contrato de trabalho¹. Como, então, a partir desses dados, explicar o argumento apresentado no relatório da reforma de que o excesso de demanda tem como causa as dúvidas suscitadas pelo detalhamento acentuado das obrigações trabalhistas pela CLT? Os dados do Conselho Nacional de Justiça refutam quaisquer argumentos nesse sentido. Os dados oficiais comprovam que o excesso de demandas trabalhistas no Brasil é, na realidade, fruto do descumprimento sistemático de essenciais direitos dos trabalhadores brasileiros.

Os falaciosos argumentos apresentados não estão sustentados em fatos ou dados oficiais e escondem os reais objetivos dos defensores da reforma. Ao tornar a Justiça do Trabalho ineficaz, a proposta de reforma trabalhista inviabiliza a concretização do Direito do Trabalho e a garantia do não retrocesso social e da dignidade humana. Assim, para o sucesso dos objetivos ocultos no texto do projeto de lei, são estabelecidas normas que rompem com o princípio da gratuidade, criando obstáculos ao direito constitucional de livre acesso ao Judiciário, além do estabelecimento de regras rigorosas de interpretação jurisdicional, impondo limites e amarras à atuação dos juízes e tribunais trabalhistas.

A reforma burocratiza o processo do trabalho, rompe com o princípio constitucional da gratuidade, onera e obstaculiza o acesso à Justiça, retira garantias processuais aos trabalhadores na execução de seus créditos trabalhistas e determina procedimentos que conduzirão ao inchaço do Judiciário.

¹Relatório Justiça em Números 2016, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Resta assim, cristalino, que a aprovação e sanção do projeto de lei conduzirá necessariamente à destruição dos direitos sociais, franqueando a precarização extrema das condições de pactuação das relações de trabalho, garantindo o livre trânsito para o capital, ampliando as desigualdades sociais deste país já tão desigual.

3 A MACROECONOMIA DA REFORMA TRABALHISTA

No campo econômico, essa proposta de reforma trabalhista vem sendo defendida por diversas personalidades do pensamento econômico “ortodoxo” no Brasil. A defesa enfatiza que uma legislação muito rígida reduz contratações e investimentos, estimula a segmentação e informalidade no mercado de trabalho e muda o comportamento do trabalhador (BOLLE, 2017). Defende-se que é preciso reduzir o desemprego “de forma sustentável” (PESSOA, 2017), diferentemente do que teria acontecido no Brasil pré crise, e que a alternativa agora é entre “emprego imperfeito”, no sentido de mais flexível e com menos direitos do trabalho, e desemprego (FONSECA, 2017). Ainda, a ideia de que é possível gerar emprego pelo crescimento econômico, sem reformas estruturais pelo lado da oferta de mão de obra, seria uma “leitura muito extremada de Keynes” (PESSOA, 2017).

Sendo a possibilidade de desemprego involuntário um dos temas mais importantes da macroeconomia, apresentar os pressupostos macroeconômicos da reforma trabalhista exige compreender a discussão em torno da relação entre legislação trabalhista e geração de emprego. Uma sistematização teórica da ideia de que um menor nível de proteção trabalhista resulta em maior geração de empregos pode ser encontrada em Heckman e Pagés (2000), que defendem o caso para a América Latina. Segundo os autores, enquanto os benefícios para grupos protegidos pelas leis trabalhistas são muito conhecidos, os seus custos não o são na mesma medida. Tais custos são a redução do emprego total e um impacto adverso em grupos marginais da força de trabalho; portanto, redução do emprego e aumento da desigualdade na força de trabalho.

Os autores afirmam que a análise dos impactos da proteção trabalhista deve ser baseada nas decisões individuais das empresas, conforme o modelo dinâmico de equilíbrio parcial que avalia como as decisões de contratação e demissão das firmas são afetadas pelos custos de demissão. Segundo esse modelo, há duas situações possíveis: no caso de um choque negativo na produção, a firma quer demitir trabalhadores, mas, pelo custo que isso implica, será desencorajada a ajustar sua força de trabalho, resultando em menor quantidade de demissões; no caso de um choque positivo, a firma quer contratar mais trabalhadores, mas, como a futura demissão desses trabalhadores terá um custo, o custo prospectivo de demissão acaba se convertendo em custo de admissão, reduzindo a criação de novos postos de trabalho. Os resultados, portanto, são menores níveis de emprego nas expansões, menores níveis de

desemprego nas recessões e menor rotatividade dos trabalhadores. O resultado líquido dependerá, porém, de em que medida o declínio nas taxas de admissão superem a redução nas demissões. Em uma versão posterior do modelo, emerge também a ideia de que custos de demissão diminuam lucros e desencorajam decisões de investimento.

Como se vê, tal concepção submete os resultados macroeconômicos às decisões individuais das empresas e retoma o modelo clássico de mercado de trabalho, denominação atribuída por Keynes a todos os que pensavam a macroeconomia antes de 1936, quando este publicou sua obra mais importante, a **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Para os pensadores clássicos, no mercado de trabalho as empresas e os trabalhadores individualmente considerados são responsáveis pela decisão de demanda e oferta de mão de obra. Pelo lado da demanda por trabalho, a condição de maximização de lucro das empresas exige que o aumento do emprego dependerá de ajustes (redução) na taxa de salário real pago ao trabalhador, o que significa, em termos econômicos, um aumento da produtividade marginal do trabalho. Pelo lado da oferta de trabalho, os serviços de trabalho oferecidos pelos trabalhadores dependem de suas escolhas individuais sobre obter mais renda do trabalho ou recusar o emprego para obter mais lazer. Assim, o nível de oferta de trabalho dependerá das decisões individuais dos trabalhadores, que, segundo a teoria clássica, podem optar pelo desemprego voluntário. Para os teóricos clássicos, não pode haver desemprego involuntário, já que a demanda e a oferta totais resultam da soma das decisões de firmas e trabalhadores individuais.

Keynes se contrapõe ao modelo clássico, afirmando que os trabalhadores apenas conhecem os seus salários nominais e, ainda assim, não podem simplesmente abandonar seus postos de trabalho quando há uma queda nos salários reais. Assim, a determinação do nível de emprego exigiria uma informação extra, associada ao princípio da demanda efetiva. Fundamental na teoria de Keynes, esse princípio estabelece que a renda depende do nível de emprego da economia e que a decisão de emprego de mão de obra pelos empresários (demanda por trabalho) ocorre em função dos gastos que estes empresários esperam que sejam realizados pela sociedade em consumo e os gastos que serão realizados pelas firmas em investimento. Para Keynes, portanto, são as expectativas empresariais sobre o consumo e o investimento futuro que determinam o emprego corrente. Em outros termos, dados os custos do trabalho e as condições técnicas de produção, há um valor monetário necessário das vendas para diferentes níveis de emprego; quando esse valor se iguala ao valor monetário esperado das decisões de gasto em consumo (sociedade) e investimento (firmas), tem-se o ponto de demanda efetiva e o nível de emprego da economia. Não há razão para supor que esse nível corresponda ao pleno emprego; de fato, na ausência de um gasto em investimento que preencha os rendimentos esperados de consumo até o ponto de pleno emprego, o rendimento total esperado pelos empresários será menor que aquele

necessário para oferecer trabalho a todos os que desejam trabalhar. Surge aí, portanto, a possibilidade do desemprego involuntário.

O modelo clássico foi retomado pelos novos clássicos em novas bases microeconômicas, incorporando os modelos de equilíbrio geral e assumindo o pressuposto de flexibilidade em todos os mercados, inclusive o de trabalho. Foi na crítica a esse modelo que o pensamento keynesiano tomou novos rumos, abandonando o princípio da demanda efetiva de Keynes. Aceitando o resultado macroeconômico do desemprego involuntário, os novos keynesianos buscam os pressupostos microeconômicos (decisões das empresas) que o justifiquem, agregando falhas de mercado ao modelo de equilíbrio geral, que explicariam por que o mercado de trabalho não se equilibra através do mecanismo de preços (salários). Uma parte dos teóricos novos keynesianos buscam microfundamentar no mercado de trabalho as rigidezes que impedem o equilíbrio, incorporando ao arcabouço neoclássico as teorias de segmentação do mercado de trabalho (FERNANDEZ-HUERGA, 2010). Seja por contratos de trabalho predeterminados, que impedem que os salários nominais se ajustem às mudanças gerais de preços (inviabilidade de redução salarial), seja através de diversos outros tipos de rigidezes, haverá trabalhadores que gostariam de se empregar pelo salário real vigente, mas não encontram emprego. Para os novos keynesianos, portanto, assim como para os clássicos, o mercado de trabalho é o *locus* de determinação do emprego, e o mau funcionamento desse mercado é que determinará a possibilidade do desemprego involuntário. Empresários e trabalhadores, defrontados com situações de informação imperfeita, ainda que tomando decisões racionais, podem impedir que se alcance o equilíbrio². Como os problemas se associam a comportamentos específicos dos agentes no mercado de trabalho, as políticas recomendadas pelos novos keynesianos também são específicas às situações de rigidez, mas todas têm um elemento em comum: a flexibilização. O objetivo é remover ou atenuar as fontes de rigidez no mercado de trabalho, com medidas como enfraquecimento da organização sindical, reformas dos sistemas de benefícios para desempregados, melhorias de informações para desempregados, serviços de requalificação e desregulamentação do mercado de trabalho, como se assim as decisões individuais de empresas e trabalhadores pudessem efetivamente contribuir para o incremento do emprego.

²Diversos grupos de novos keynesianos buscaram tratar de situações particulares de falha no mercado de trabalho. Algumas de suas linhas de pesquisa são: modelos de salário eficiência (os salários reais são mantidos acima do produto marginal do trabalho porque sua redução diminui a produtividade, ou porque há custos de treinamento e é preciso reter o trabalhador, ou ainda porque salários mais altos elevam o grau de comprometimento do trabalhador com a empresa); modelos de barganha salarial (os trabalhadores sindicalizados que forçam salários mais elevados os conseguem às custas dos desempregados); modelos de contratos implícitos (os trabalhadores preferem evitar os efeitos das oscilações econômicas optando por um salário médio ao longo dos ciclos, que causa mais desemprego nos períodos em que o ajuste é necessário).

Essa visão se afasta fortemente das ideias de Keynes, em cuja obra está contida a assimetria de poder entre empresários e trabalhadores e o caráter hierarquicamente inferior do mercado de trabalho, cujo resultado depende das decisões de gasto e gestão de riqueza dos empresários:

Na 'ontologia socioeconômica' de Keynes, a economia monetária da produção é concebida como um conjunto de relações entre classes sociais, definidas a partir de suas posições no metabolismo econômico do capitalismo. [...] É preciso insistir: Keynes, ao conceber a economia monetária da produção, divide a sociedade em dois grupos fundamentais. Um deles tem a propriedade dos meios de produção e o comando sobre o dinheiro e sobre o crédito. O outro só consegue obter acesso aos meios de vida vendendo sua força de trabalho e recebendo, em troca, um salário monetário. [...] Nessa economia, a demanda de trabalho é derivada, no sentido de que a renda e os gastos dos trabalhadores dependem da decisão de gasto dos capitalistas. O conceito 'economia monetária da produção' se afasta das hipóteses amparadas no indivíduo racional maximizador, tampouco admite a absurda abstração do 'agente representativo'. [...] O destino da sociedade é decidido na alma dos possuidores de riqueza, onde se trava a batalha entre as forças de criação de nova riqueza e o exército negro comandado pelo 'amor ao dinheiro'. [...] A vida do homem comum vai depender do volume de gastos que os capitalistas - detentores dos meios de produção e controladores do crédito - estarão dispostos a realizar, criando mais renda e mais emprego. (BELLUZZO, 2016, p. 87).

De fato, como afirmava Keynes, é na busca dos países por uma política econômica autônoma e que promova o pleno emprego que se pode determinar um mundo em que não tenha lugar a atual competitividade baseada no menor custo do trabalho e o *race to the bottom* (PALLEY, 2000) que ela promove em termos de direitos trabalhistas e padrão de vida dos trabalhadores. No mundo da globalização financeira e produtiva das últimas três décadas, os países que se inseriram na divisão internacional do trabalho como plataformas de exportação de peças e produtos intensivos em mão de obra adotaram o baixo custo do trabalho e o baixo nível de proteção social como elementos de competitividade da produção nacional:

In particular, it has increased the bargaining power of business *vis-à-vis* both labor and government. Business now knows that it has alternative sources of labor elsewhere, and it has used this option to put pressure on labor to win wage concessions and to

reduce benefits. This is clearly visible in the NAFTA experience. [...]

[...]

However, getting countries to grow their domestic markets requires rising wages, and this in turn requires a leveling of the playing field between business and labor. The global enforcement of core International Labor Organization (ILO) labor standards that give workers the rights of free association and collective bargaining is key. (PALLEY, 2000, p. 4-6).

Como se verá na próxima seção, durante a década de 1990 o Brasil ensaiou uma entrada nessa corrida pela competitividade, com consequências deletérias para o mercado de trabalho, inaugurando a defesa de argumentos pela flexibilização das leis trabalhistas que, porém, não apresentaram os resultados desejados. Na década seguinte, porém, a opção por um modelo de crescimento ancorado no investimento público e na dinamização do mercado de consumo interno propiciou simultaneamente o aumento das taxas de crescimento, a diminuição do desemprego e o fortalecimento das políticas de proteção social. É no conflito entre esses dois modelos que se insere, a nosso ver, a atual reforma trabalhista.

4 ECONOMIA E EMPREGO NO PERÍODO RECENTE: o Brasil entre dois modelos

A inserção brasileira na globalização nos anos 1990, a partir da abertura econômica, agravou a situação dos trabalhadores não somente pelo aumento do desemprego e da informalidade, mas também pelas mudanças na organização da produção. A nova ordem internacional, que surge a partir da reafirmação da hegemonia estadunidense - agora estabelecida pela globalização financeira e internacionalização dos sistemas de produção - é inserida num contexto de maior instabilidade, menor crescimento e maior exposição à concorrência internacional. A financeirização da economia obrigou a racionalizar a produção, mirando a rentabilidade do capital e reduzindo ativos das empresas para apenas aqueles estratégicos, recorrendo mais à terceirização (BALTAR; KREIN, 2013).

Nesse contexto de instabilidade e flexibilização, o mercado de trabalho também sofre pressões para a flexibilização. No Brasil, a abertura econômica atraiu capitais estrangeiros então afoitos para entrar nos mercados periféricos. Essa abertura indiscriminada provoca movimento instável de entrada e saída de capitais, colocando o câmbio e os juros em patamares flutuantes. A importação forte de bens manufaturados - coberta pelas entradas de capital - barateia bens de consumo, e com o controle da inflação a economia consegue estabilizar-se. Com a crise do México em 1994 essa estabilidade é ameaçada, forçando o governo a promover o aumento dos juros para contrabalançar a fuga de capitais e o potencial aumento do câmbio, complicando não apenas os agentes que usavam

o crédito nacional, mas também o financiamento do próprio governo. O Estado perdeu sua capacidade de administrar investimentos públicos e privados para fortalecer o sistema produtor brasileiro e viabilizar assim o crescimento sustentado da economia (BALTAR; KREIN, 2013).

Com crescimento baixo e instável por toda a década de 1990, os efeitos deletérios da entrada do país na globalização sobre o mercado de trabalho foram expressivos: aumento da informalidade, redução do emprego e aumento da precarização do trabalho. O aumento da informalidade, causado tanto pelo ambiente econômico baixo e instável quanto pelas transformações mais gerais do capitalismo contemporâneo - um processo de reorganização econômica com grandes mudanças no papel das empresas e do Estado, com viés de flexibilização do trabalho - decorreu principalmente pela transferência de trabalhadores em atividades formais, com carteira assinada, para:

[...] atividades informais, tais como a ampliação do trabalho autônomo, da contratação por meio de cooperativas de trabalho, trabalho estágio, contratação como pessoa jurídica (PJ), terceirização etc. São contratações presentes em setores estruturados e muitas vezes se caracterizam como uma relação de emprego disfarçada. (KREIN; PRONI, 2010, p. 23).

Com a falta de oportunidades no mercado de trabalho, somada com o processo de terceirização, houve grande incremento dos pequenos negócios, acompanhado de crescente ilegalidade, com pequenas empresas sem CNPJ e com o não cumprimento das leis trabalhistas e previdenciárias (BALTAR; KREIN, 2013 e KREIN; PRONI, 2010).

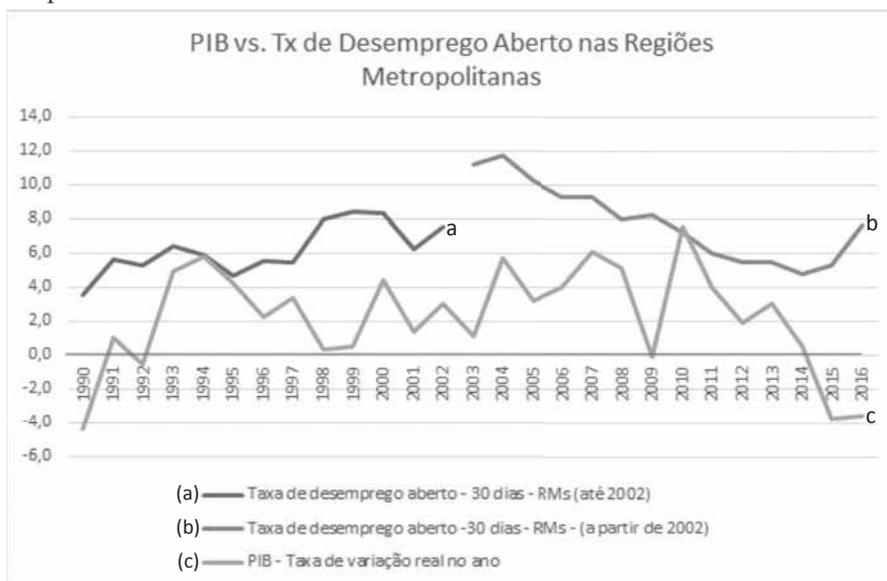
Ocorreram mudanças pontuais na legislação trabalhista nos anos 1990, principalmente impulsionadas pelo debate público, onde a flexibilidade das leis aparecia como uma adaptação às novas formas de organização empresarial e estatal (CAMPOS, 2015). As leis que asseguravam direitos sociais e laborais da Constituição Federal de 1988 eram entendidas pelas empresas e pelo Estado como uma pedra de rigidez no sapato da economia, que tinha de ser eliminada através de reformas constitucionais e infraconstitucionais (IPEA, 2007 e 2009 *apud* CAMPOS, 2015).

No debate público brasileiro, a necessidade de flexibilização foi defendida por economistas ligados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, como José Márcio Camargo e Edward Amadeo, que tiveram grande importância na implementação das reformas trabalhistas do governo Cardoso. Segundo esses autores, no cenário de desemprego dos anos 1990 os trabalhadores não qualificados que estariam dispostos a aceitar salários abaixo do mínimo são impedidos pela legislação, sendo obrigados a permanecer desempregados ou a recorrer a atividades informais. Assim, seria necessário ampliar a liberdade do empregador de reduzir os custos do trabalho, acompanhando a tendência da produtividade marginal do trabalho, de modo que o mercado possa determinar

o ponto de equilíbrio entre o preço do trabalho e o nível de emprego. Segundo essa visão, a legislação brasileira estimularia a alta rotatividade e a incidência de contratos de trabalho de curto prazo, ao incentivar certos comportamentos dos trabalhadores, contrários ao da permanência no emprego. A indenização por demissão e o seguro-desemprego estimulam os trabalhadores a forçarem a demissão para obter acesso à indenização ou para buscar um emprego informal, cuja remuneração possa ser complementada pelo seguro-desemprego (VOGEL, 2010). Assim, de forma alinhada à visão novo keynesiana, esse diagnóstico atribui os problemas nacionais de emprego a desajustes regulatórios no mercado de trabalho, que comprometem o funcionamento competitivo do mercado e impedem o ajuste do nível de emprego.

Entre as 26 leis aprovadas entre 1990 e 2000, algumas tiveram maiores impactos do que outras: por exemplo, a flexibilização da jornada de trabalho (mediante a implementação do banco de horas - Lei n. 9.601/1998) e a flexibilização do salário (participação nos lucros e resultados - Lei n. 10.101/2000) tiveram grandes impactos, com um grande número de trabalhadores sujeitos a tais inovações normativas (KREIN, 2007 *apud* CAMPOS, 2015). Como mostra o Gráfico 1, porém, o aumento da taxa de desemprego persiste durante toda a década, colocando uma trajetória de diminuição apenas nos anos 2000, principalmente a partir de 2004, quando o crescimento do PIB se coloca em patamares mais elevados (a média da taxa de variação real do PIB entre 1990 e 2000 foi de 1,99%, *versus* 3,73% entre 2001 e 2011):

Gráfico 1 - Taxa de variação real do PIB e Taxa de desemprego aberto nas Regiões Metropolitanas³



Fonte: IPEA Data e Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

³A série de Taxa de desemprego aberto é descontínua entre 2002 e 2003 devido a uma mudança de metodologia feita pelo IBGE.

A partir de 1999 o perfil liberal do padrão de acumulação brasileiro passou por uma crise, sendo feitos ajustes em seus parâmetros, promovidos principalmente pelo cenário internacional favorável e pela atuação mais concreta da política nacional, que começou a questionar a financeirização, a globalização e a desregulamentação. A partir de 2003 o Estado volta a desempenhar um papel mais protagonista na acumulação brasileira através de políticas sociais e do trabalho, dinamizando o consumo e o investimento em setores de energia, transporte, comunicação, saneamento básico e habitação (CAMPOS, 2015). No mercado de trabalho, cresce a formalização, diminui a desocupação e aumenta a renda do trabalho. O discurso da inflexibilidade do mercado de trabalho - popular nos anos 1990 - perde espaço no debate nacional, que agora discute a insuficiência de dinamismo dos agregados macroeconômicos (CAMPOS, 2015).

A experiência brasileira nos anos 2000 mostra uma alternativa ao modelo apontado como inevitável pelos que defendem a volta do Brasil à corrida competitiva internacional por atrair investimentos ancorados no baixo custo do trabalho. O sucesso dessa experiência deveu-se à combinação de um cenário externo favorável e adoção de políticas macroeconômicas, sociais e de desenvolvimento que priorizaram a elevação das taxas de crescimento econômico. No cenário internacional, o período contou com expansão da liquidez internacional, aumento no *quantum* de exportações brasileiras e elevação da cotação de produtos básicos, minerais e alimentos, no mercado internacional.

Em meados do primeiro governo Lula, a política econômica também ganha nova conotação, buscando afastar-se, ainda que dentro de certos limites, das amarras impostas pela configuração macroeconômica adotada ao longo dos anos 1990. Defendendo medidas fiscais e monetárias expansionistas, elevação do salário-mínimo real e recuperação do papel do Estado no investimento, particularmente em infraestrutura, essa visão afirmava que seria primordial a recuperação do crescimento econômico, que geraria ganhos de produtividade, permitiria aumento de lucros e salários e incentivaria o investimento privado. O equilíbrio fiscal também estaria garantido pelo crescimento e formalização do emprego, que aumentaria a arrecadação e permitiria seu destino a medidas de redução da desigualdade social (BARBOSA, 2013).

Aos crescentes saldos comerciais brasileiros somam-se diversas medidas de caráter expansionista do Governo Federal, com vistas à constituição de um mercado consumidor de massas no país, expandido através de políticas de aumento de renda dos mais pobres. Para tanto, concorreram três elementos principais: o lançamento de uma política de valorização contínua do salário-mínimo, aumentando fortemente os rendimentos do trabalho na base da estrutura social brasileira; o aumento do gasto público social transferido diretamente às famílias, principalmente através das políticas de transferência condicionada de renda e dos benefícios da previdência social, vinculados ao salário-mínimo, que também aumentaram a renda total das famílias, e a ampliação e popularização do

acesso ao crédito, com o lançamento da modalidade do crédito consignado, fruto de um acordo entre centrais sindicais e instituições financeiras, estendido também ao funcionalismo público e aos pensionistas. Aumentou-se a disponibilidade de crédito para o consumo, o setor imobiliário e o investimento, com importante papel dos bancos públicos.

Esse quadro se mostrou muito favorável à expansão do emprego e da renda, ensejando um processo de recuperação da geração de emprego formal, reduzindo o desemprego e aumentando a formalidade no emprego. O aumento do nível de emprego formal reverteu-se em melhorias na estrutura ocupacional do mercado de trabalho brasileiro: como colocam Baltar *et al.* (2010), a retomada do crescimento econômico refletiu-se em alterações na composição setorial do emprego que reduziram o peso na ocupação total daqueles setores que apresentam maior facilidade de entrada como estratégias de sobrevivência, marcados por ocupações precárias, geridas sob a égide da ilegalidade. Assim, houve forte avanço nas ocupações de maior qualidade, associadas a cargos técnicos, profissionais e de direção, bem como nos postos de trabalho nas grandes empresas, de modo que as melhores ocupações cresceram num ritmo mais intenso que as piores.

Cardoso Jr. e Musse (2013) apresentam outros fatores que, na esteira da valorização do salário-mínimo, favorecem os que vivem de renda do trabalho: aumento da ocupação, especialmente em períodos em que a trajetória esperada da atividade econômica é positiva; influência sobre as remunerações do mercado informal, com o salário-mínimo servindo de guia de referência para sua definição; desenvolvimento das economias locais e promoção do bem-estar social, ao promover a sustentação dos níveis de consumo locais, particularmente através dos efeitos da valorização do salário-mínimo sobre o piso vinculado dos benefícios da Seguridade Social.

Assim, a dinâmica da economia brasileira nas últimas três décadas revela um conflito entre dois projetos: nos anos 1990, uma opção pela internacionalização submissa da economia brasileira resultou na racionalização da produção, sem efeitos relevantes sobre as taxas de investimento e crescimento econômico, com consequências deletérias para a estrutura de emprego; nos anos 2000, a retomada do crescimento econômico sob novas bases de acumulação, com um papel mais intenso do setor público na promoção do desenvolvimento, gerou um quadro favorável à expansão do emprego e da renda, resultando em forte redução das taxas de desemprego, sem o apelo à flexibilização das leis trabalhistas, antes alardeadas como panaceia.

5 CONCLUSÃO

A Reforma Trabalhista altera profundamente a legislação laboral, flexibiliza as normas de proteção ao trabalho, corrompendo a tela

de proteção social dos trabalhadores brasileiros e reduzindo o grau de proteção ao trabalho contida na Constituição Federal.

Em sua defesa nota-se um reavivamento das teses dos anos 1990, que apontavam o caráter rígido da legislação trabalhista brasileira e os limites que impõe à dinâmica do emprego no país. Tal visão afasta-se da macroeconomia inaugurada por Keynes, que destacava a submissão do nível de emprego ao princípio da demanda efetiva, e representa uma opção pela macroeconomia submetida aos microfundamentos de novos clássicos e novos keynesianos, que, do ponto de vista do modelo básico de análise, ressuscitam um mercado de trabalho em que o desemprego involuntário deve estar justificado por rigidezes ou padrões de comportamento dos trabalhadores.

A história recente da economia brasileira mostra que o desempenho do mercado de trabalho não está associado às supostas inflexibilidades da legislação trabalhista, mas sim ao crescimento econômico e à adoção de políticas que promovam um modelo de crescimento compatível com a queda na taxa de desemprego e o avanço do padrão de vida dos trabalhadores. Entre esses dois projetos encontra-se o Brasil em momento de conflagração política, em que os interesses econômicos não se intimidam em direcionar os rumos da sociedade. Para além do discurso único que propala construções teóricas questionadas mundo afora, é preciso compreender o sentido que está por trás de cada um dos modelos oferecidos ao país e, recorrendo-se ao passado recente, constatar que é na definição de uma estratégia de crescimento que fortaleça o investimento público, a expansão e sofisticação da estrutura produtiva e a popularização do consumo e, sobretudo, dos direitos sociais, que está uma proposta de país que favorecerá o conjunto dos brasileiros.

6 REFERÊNCIAS

ADASCALITEI, D.; MORANO, C. P. Drivers and effects of labour market reforms: evidence from a novel policy compendium. **IZA Journal of Labor Policy**, London, 5:15, 2016.

BALTAR, P. *et al.* Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. **Global Labour University Working Papers**, Berlim, n. 9, maio 2010. ISSN 1866-0541.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; KREIN, José Dari. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado do trabalho no Brasil. **Cad. CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, p. 273-292, ago. 2013. ISSN 0103-4979.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BASTOS, P. P. Z. Macroeconomia e mercado de trabalho: as principais teorias e o Brasil contemporâneo. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, Escola DIEESE de Ciências do Trabalho, n. 7, p. 51-107, abr. 2017. ISSN 2319-0574.

BELLUZZO, L. G. M. **O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2016.

BOLLE, M. Reformas são difíceis. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 29 mar. 2017.

CAMPOS, André Gambier. Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil. **Texto para discussão**, Brasília, Ipea, n. 2024, 2015.

CARDOSO JR., José Celso Pereira; MUSSE, Juliano Sander. Salário-mínimo e desenvolvimento: desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil. *In: KREIN, José Dari et al. (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas***, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, v. 1, parte 2, 2013.

DAVIDSON, P. Post keynesian employment analysis and the macroeconomics of OECD Unemployment. **The Economic Journal**, Oxford, Blackwell Publishers, v. 108, n. 448, may 1998.

DEAKIN, S. The contribution of labor law to economic development and growth. **Working Paper 478**, University of Cambridge, Centre for Business Research, 2016.

FERNANDEZ-HUERGA, E. La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro. **Investigación Económica**, Ciudad de México, v. LXIX, n. 273, jul./set. 2010.

FERREIRA, A. A recuperação pós-keynesiana da autonomia da macroeconomia. *In: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008, Salvador. **Anais...** Niterói: ANPEC Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2008.

FERREIRA, A.; LEVY, M.; FRACALANZA, P. O (des)emprego em duas perspectivas keynesianas. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 58-80, 2009.

FONSECA, J. P. A reforma trabalhista é bem-vinda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 maio 2017.

FRANCO, G. Reforma trabalhista: só o começo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 abr. 2017. Economia.

FROYEN, R. **Macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 2003.

HECKMAN, J.; PAGÉS, C. The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets. **Working Paper 7773**, Cambridge, National Bureau of Economic Research, jun. 2000.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Saraiva, 2007.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego. *In*: SZMRECSANYI, T. **John Maynard Keynes**. Economia. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Economia informal**: aspectos conceituais e teóricos. Série Trabalho decente no Brasil, Documento de trabalho n. 4. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010. ISBN 9789228237566.

MANKIW, G. The reincarnation of Keynesian economics. **Working Paper 3885**, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1991.

PALLEY, T. The economics of globalization: a labor view. *In*: TEICH, Albert H.; NELSON, Stephen D.; MCENANEY, Celia; LITA, Stephen J. (Ed.). **Science and technology policy yearbook 2000**, Washington, DC: American Economic Association for the Advancement of Science, 2000. ISBN 0871686422.

PALLEY, T. The rise and fall of export-led growth. **Working Paper 675**, New York City, The Levy Economics Institute, 2011.

PESSOA, S. Desemprego e pensamento mágico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 maio 2017.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SCHWARTSMAN, A. Proposta de reforma trabalhista não retira nenhum direito. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 maio 2017.

VOGEL, L. H. **Negociar Direitos?** Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002). Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.