



AS MEDIDAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL À LUZ DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DO PLENO EMPREGO

MEASURES OF FEDERAL EXECUTIVE POWER IN THE LIGHT OF NATIONAL
DEVELOPMENT AND FULL EMPLOYMENT

Débora dos Santos Viana¹

Paulo Arthur Germano Rigamonte²

RESUMO: O objetivo deste artigo foi avaliar em que proporção as medidas provisórias e decretos editados pelo Poder Executivo Federal são capazes de realizar o desenvolvimento nacional e o pleno emprego, considerando-os como ajustes necessários a toda e qualquer decisão em tempos de crise. O resultado concluiu com a confirmação das hipóteses intuitivas iniciais, no sentido de que é preciso mudar o foco do empresariado para o trabalhador, especialmente o informal, de sorte que as medidas provisórias e decretos até então editados são insuficientes para promover o pleno emprego à luz do desenvolvimento qualitativo. A propósito da metodologia, debruçou-se sobre o método dedutivo, com arrimo na técnica de pesquisa documentoscópica indireta, vale dizer, bibliográfica. Assim, pesquisas em livros e artigos dedicados à matéria foram cruciais para a formação do resultado.

Palavras-chave: Covid 19; Desenvolvimento nacional; Estado de calamidade pública; Pandemia; Pleno emprego.

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Marília/SP. Advogada. E-mail: dsviana@outlook.com.

² Mestre em Direito pela Universidade de Marília/SP. Advogado. E-mail: paulorigamonte.adv@gmail.com

ABSTRACT: The purpose of this article was to assess the extent to which provisional measures and decrees issued by the Federal Executive Branch are capable of achieving national development and full employment, considering them as necessary adjustments to any and all decisions in times of crisis. The result concluded with the confirmation of the initial intuitive hypotheses, in the sense that it is necessary to change the focus from the business community to the worker, especially the informal one, so that the provisional measures and decrees previously published are insufficient to promote full employment in light qualitative development. Regarding the methodology, he looked at the deductive method, with support for the indirect documentscopic search technique, that is, bibliographic. Thus, research in books and articles dedicated to the subject were crucial for the formation of the result.

Keywords: Covid 19; National development; State of public calamity; Pandemic. National development; Full employment.

INTRODUÇÃO

É difícil dizer que haverá anos mais árduos que aqueles pelos quais está se passando atualmente. De um lado, os impactos positivos e negativos de uma chamada “Quarta Revolução Industrial”³. De outro, a preocupação de manutenção de estigmas em benefício ou malefício à determinada classe social.

O cenário assusta mais ainda quando se olha para o ano de 2020 e vê o mundo assolado por uma pandemia global, que subjuga potências econômicas e castiga à ferro e fogo democracias emergentes.

São tantos os desafios em gênese que até mesmo na hora de escolhê-los para estudo é difícil separá-los. Deveras, é demasiadamente forçoso traçar problemas e buscar hipóteses

³ Como sustenta Klaus Shwab (2016, posição 242), a chamada Quarta Revolução Industrial “teve início na virada do século e se baseia na revolução digital. É caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado da máquina).

sem um olhar holístico que palmilhe as diferentes áreas do pensamento: Economia, Sociologia, Religião, Direito etc.

O presente artigo é uma tentativa de superar esse desafio, na medida em que escolhe como questão central as medidas jurídico-econômicas, e, portanto, políticas, adotadas pelo Governo brasileiro no contexto da pandemia do novo coronavírus. E assim o faz sobre o pano de fundo das relações laborais, com foco nos objetivos do art. 3º, incisos II e III, da Constituição Federal.

O capítulo que dá luz à pesquisa recorda da importância do desenvolvimento nacional e do pleno emprego no Estado Democrático de Direito, desenhando, assim, os ingredientes para sopesar as medidas adotadas pelo Governo neste ano de 2020.

Numa segunda oportunidade, o trabalho resvala no aspecto pragmático e analítico das medidas alçadas como importantes pelo Poder Executivo, apontando-lhes os principais aspectos.

Finalmente, por intermédio do método dedutivo, os fatos são subsumidos aos fundamentos da República Federativa do Brasil e da Ordem Econômica e Financeira, sem deixar de lado o princípio da busca do pleno emprego. Nesta ocasião, (in) eficácia das medidas adotadas é colocada em apreço, com o fim de verificar a suficiência delas e, caso contrário, para onde direcioná-las.

De todo modo, valeu-se do método de pesquisa dedutivo-analítico, com supedâneo na técnica da pesquisa bibliográfica.

1 A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DO PLENO EMPREGO EM PERÍODOS DE CRISE

Em momentos de crise, é muito importante o Estado estar com suas bases de gestão sólidas e se recordar sempre quais são os seus objetivos fundamentais, e quais objetivos devem traçar e proteger. Com efeito, o que se busca com a estrutura do Estado é a proteção do seu povo, para que possam existir garantias mínimas de dignidade, especialmente quando se está diante de uma crise, seja ela econômica ou sanitária.

O vocábulo “crise” “costuma ser associado ao conceito de tempos difíceis e de instabilidade” (VIEIRA, 2019, p. 359). No grego, traduz “decisão”, isto é, “uma decisão

fundamental voltada à recuperação do equilíbrio de um organismo ou de um sistema político ou social, sem o que esse organismo ou sistema corre o risco de perecer” (VIEIRA, 2019, p. 359).

Portanto, para toda crise exigir-se-á uma decisão destinada a tratá-la, e os parâmetros a que essa decisão deverá estar atrelada refletem (ou pelo menos devem refletir) os princípios e objetivos de um Estado Democrático de Direito, ao menos por aqui.

No cenário atual da pandemia do novo coronavírus, que assola não só o Brasil, mas o mundo inteiro, há uma constata luta coletiva em busca da erradicação do vírus, associada aos esforços dos Estados para manter seu povo protegido em termos de saúde e níveis de subsistência mínimos.

A questão que se coloca é analisar as medidas tomadas pelo Brasil diante desse cenário, seus planejamentos e a medida com que se destinam ao desenvolvimento nacional e pleno emprego. De fato, não é possível mensurar quantitativamente esse desenvolvimento, pois ainda vigora a imersão na pandemia.

Com efeito, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, situados expressamente no art. 3º da Constituição Federal⁴, destaca-se o desenvolvimento nacional, que, mesmo em cenários críticos, precisa ser um horizonte de olhares dos três Poderes da República, especialmente do Executivo.

Isso porque o desenvolvimento determina como um país reage a uma crise, ou seja, se o país tem um sistema de saúde adequado, qual a quantidade de cidadãos que durante este período terão no mínimo três refeições diárias, quem conseguirá manter um estudo de qualidade durante e após o período de crise etc.

Noutras palavras, “o desenvolvimento se torna um efeito relacionado a um certo período histórico, não uma característica funcional de um sistema econômico, sujeito a mensuração e comparação qualitativa e quantitativas” (JAGUARIBE, p. 20). Resumindo, o desenvolvimento determina a forma são enfrentados períodos históricos de crises.

⁴ Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II-garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Ao se preocupar com o desenvolvimento nacional, crises podem ser superadas de forma mais ágil, sedimentando-se a qualidade com que o enfrentamento se torna possível, de sorte que, até em tempos de crise, o país precisa pensar no desenvolvimento como chave de leitura para outros seguimentos.

A necessidade de ter um plano de estabilização é incontestável. Porém, ter um plano de recuperação para que possa continuar a sustentar o desenvolvimento nacional também é essencial, em especial na área de manutenção e geração de emprego, visto que a base de um sistema econômico é o mercado de trabalho.

É cediço que “a literatura econômica dá amplas evidências sobre a reorganização contínua das instituições de forma a garantir a emergência de estruturas virtuosas à nova dinâmica de acumulação de capital e a relação do trabalho” (DEDECCA, 2012, p. 480). Não se trata apenas do movimento de recuperar o mercado de trabalho, mas de organizá-lo para conseguir movimentar o sistema econômico de forma positiva.

A propósito da pandemia e seus efeitos em detrimento do desenvolvimento nacional, principalmente no ambiente de trabalho, no dia 10 de setembro de 2020, através da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os Ministros do Trabalho e Emprego do G20⁵, durante uma sessão virtual, emitiram uma declaração ministerial sobre o impacto na recuperação efetiva do desenvolvimento:

Nós reconhecemos que os trabalhadores foram fortemente afetados e que existe o risco de que, sem planos de recuperação eficazes a nível nacional e, quando apropriado, a nível internacional, seus resultados no mercado de trabalho de longo prazo podem ser afetados negativamente⁶ (OIT, 2020, s. p.).

É evidente a preocupação com aquilo que o período de crise pode trazer às relações de trabalho, eis que o desenvolvimento nacional está diretamente ligado ao emprego e a geração de renda. Tanto é que, no art. 170 da Constituição Federal, onde se funda a ordem

⁵ O G20 é o principal fórum para cooperação econômica internacional. Reúne líderes das maiores economias do mundo para discutir questões financeiras e socioeconômicas [...] Os membros do G20 são Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, República da Coreia, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia (EU). Disponível em: <https://g20.org/en/about/Pages/default.aspx>. Acessado em: 26 out. de 2020.

⁶ Texto original: We recognize that people have been acutely impacted and there is a risk that, without effective recovery plans at the national and, where appropriate, international level, their longer-term labor market outcomes may be negatively affected.

econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, como forma de assegurar existência digna conforme os ditames da justiça social, o inciso VIII aponta como objetivo dessa ordem econômica a busca do pleno emprego.

Para o desenvolvimento nacional, é preciso cumprir os princípios da ordem econômica, dentre eles o da valorização do trabalho e da busca do pleno emprego. Logo, o sistema brasileiro protegido pela Constituição Federal tem a sua economia baseada na busca do trabalho, e mais, do trabalho com qualidade, sendo que a base do real desenvolvimento é a busca do pleno emprego:

O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impede de assegurar supõe economia autossustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrarse consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico (GRAU, 2017, p. 249).

Na busca do pleno emprego, não significa apenas estar empregado, mas empregado com qualidade, valorizando o trabalho humano e o homem para que sejam cumpridos os ditames da justiça social. Aliás, a questão da busca do pleno emprego guarda intrínseca relação com o desenvolvimento em seu aspecto qualitativo, assim entendido aquele que vai além do mero crescimento econômico.

Eros Roberto Grau (2017) define o desenvolvimento através dos aspectos quantitativo e qualitativo do crescimento econômico, que se revestem do mesmo grau de importância para o desenvolvimento. Logo, além de um crescimento, espera-se também a elevação do nível cultural e intelectual em um processo de constante mudança social:

O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento (GRAU, 2017, p. 211).

Definitivamente, em tempos de crise, conseguir a qualidade empregatícia parece ser utópico, pois a necessidade de sobrevivência sempre fala mais alto, de sorte que os princípios

constitucionais devem ser cada vez mais realçados, sobretudo naquilo que condiz com a função do Estado de garantidor do bem-estar social:

Não obstante, consubstanciam também, o princípio da busca do pleno emprego, indiretamente, uma garantia para o trabalhador, na medida em que está coligado ao princípio da valorização do trabalho humano e reflete efeitos em relação ao direito social ao trabalho (art. 6º caput) (GRAU, 2017, p. 250).

Evidentemente, um país que tivesse atingido as margens do pleno emprego passaria de forma mais segura diante de tempos críticos, dando-lhe melhores condições para suportar o impacto da imprevisibilidade das novas formas de trabalho que vêm surgindo:

De um modo geral o pleno emprego pode significar que em determinado momento a população economicamente ativa realiza o volume de atividade máxima que é capaz de realizar e pode dizer-se que o pleno emprego se traduz numa situação em que todo o indivíduo que se apresenta no mercado de trabalho a procura de emprego encontra (KON, 2012, p.7).

Frise-se: o pleno emprego não é apenas ter o emprego a disposição quando sai a procura no mercado de trabalho, mas é o ter o trabalho e nele exercer a atividade com dignidade, recebendo o valor digno para tanto, é o que se busca como princípio fundamental da República Federativa do Brasil.

É dizer: o pleno emprego não significa apenas conferir cada vez mais direitos aos trabalhadores, mas também fomentar as empresas para que possam contratar com dignidade. Medidas governamentais em momentos de crise são essenciais para manter a busca dos objetivos fundamentais do Estado, pois só eles que podem contornar uma crise de tamanha proporção.

Então, como avaliar esses objetivos no atual cenário de crise enfrentado pelo Brasil? De fato, muito se falou sobre as medidas provisórias após o decreto de estado de calamidade nacional, vigente até o dia 31 de dezembro de 2020. Mas, são elas a forma ideal de proteger a busca do pleno emprego? É o que se pretende analisar nos tópicos seguintes.

2 MEDIDAS PROVISÓRIAS RELACIONADAS AO TRABALHO DURANTE A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

Desde março de 2020, quando foi confirmado o primeiro caso de Covid-19 no Brasil o mundo já estava em alerta, vários países estavam sofrendo com o impacto de uma doença sobre a qual não se sabia a cura. Logo, chegou o momento de realizar medidas urgentes. Em primeiro lugar, medidas sanitárias e medidas jurídicas, pois uma paralisação global impactava diretamente as relações econômicas, sociais e laborais, de modo que a legislação precisou se adequar através de medidas provisórias e decretos presidenciais.

A edição de medida provisória é prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 62, que determina que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotá-las, como força de lei, devendo submeter ao Congresso Nacional, que deve votar a matéria em 60 (sessenta) dias, prorrogados por uma única vez em igual período, sob pena de perder a validade.

A Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 32/2001, além de estipular prazo específico para votação, vedou matérias sobre as quais não se pode tratar através de medidas provisórias, conforme o art. 62, §1º, da Constituição⁷.

As medidas provisórias há muito tempo têm espaço no ordenamento jurídico brasileiro. Inobstante o Estado seja regido pelo princípio da separação dos três poderes, o Poder Executivo tem essa premissa de legislar de imediato, desde a Constituição de 1967, atento às matérias que podem assim ser regidas.

Essas modificações buscaram aperfeiçoar o sistema em relação à separação dos três poderes e suas funções, de modo que o Poder Legislativo controla quando o Poder Executivo legisla sobre determinada matéria, e, por isso, as medidas provisórias são sempre tão debatidas e têm uma repercussão geral imediata:

⁷Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Essa visão desloca o foco das críticas mais recorrentes às medidas provisórias. Não tem sentido avaliar se o Executivo faz um uso recorrente ou extraordinário das medidas provisórias. O que se deve buscar compreender é se há, na edição de medidas provisórias, este processo intenso de diálogo público, e se este processo garante a conciliação entre soberania popular e direitos fundamentais (ABRAMOVAY, 2012, p. 92).

Todavia, a aprovação posterior do Congresso para a validade de uma norma não pode ser vista como favorável ou oposta ao governo, mas, sim, como uma medida essencial para combater a insegurança jurídica gerada pela provisoriedade da norma. Assim, compreende-se a importância das medidas provisórias e seu controle para não serem vulgarizadas pelo Poder Executivo, forçando sua utilização apenas em casos de extrema urgência.

E é precisamente no atual cenário que as medidas provisórias ganham relevo de destaque, tornando-se essenciais para legitimar os atos do Chefe de Estado para o enfrentamento da crise, visto que a urgência dessa situação não permite aguardar uma tramitação legislativa mais demorada.

Também é nessa situação de urgência que o Direito do Trabalho se encontra, não conseguindo se firmar ou se estabelecer de forma concreta com o seu verdadeiro papel social, de sorte que a necessidade de adaptação das normas laborais é gritante diante da necessidade do isolamento social. Nesse sentido, não se pode ignorar a existência de atividades essenciais, como a saúde e os setores da alimentação, segurança, limpeza pública etc.

No período de março a outubro de 2020, o governo proferiu diversas medidas provisórias e decretos presidenciais, de modo que uma análise global e extensiva de todos seria algo inapropriado para o objetivo deste trabalho. É por isso que serão abordadas as Medidas Provisórias nº 927/2020 e nº 936/2020; bem como a Lei nº 14.020/2020 e os Decretos nº 10.422/2020, nº 10.470/2020 e nº 10.517/2020.

No dia 18 de março de 2020, foi publicado Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública, conforme solicitação do Presidente da República, com seus efeitos até 31 de dezembro de 2020, a partir de quando medidas provisórias começaram a surgir, principalmente no âmbito trabalhista.

A primeira medida provisória que dispõe sobre as medidas trabalhistas a serem adotadas pelos empregadores para a preservação do emprego e da renda foi a de nº 927 de 22 de março de 2020. De início, ela foi fundamental no sentido de impedir o desemprego em

larga escala, declarando em seu art. 3º que medidas que poderiam ser tomadas para o enfrentamento dos efeitos econômicos, sendo, entre elas, a adoção do teletrabalho, independente da modalidade inicial da contratação, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação dos feriados e a utilização de banco de horas.

Essa medida provisória garantiu, ainda, algumas situações que, de imediato, causaram dúvida acerca da implementação dos princípios do Direito do Trabalho, tais como a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho, o direcionamento do trabalhador para a qualificação e o deferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Tais autorizações trouxeram à tona vários questionamentos sobre a própria legislação trabalhista e a reforma que ocorreu no ano de 2017, vez que grandes críticas se davam em relação ao teletrabalho, que, embora já incluído na CLT pela Lei nº 12.551/2011, teve um capítulo especial criado pela Lei nº 13.467/2017, mesmo assim deixando algumas questões em aberto, causando transtornos jurídicos, em especial pelo seu artigo 75-D, *caput*, que determina que as despesas sofridas pelo empregado será determinada em contrato escrito, mas não que obrigatoriamente será responsabilidade do empregador.

Sobre o tema, Maurício Godinho Delgado e Gabriela Delgado discutem:

Não obstante certa imprecisão da Lei, nesse tópico, o fato é que a CLT segue a diretriz geral de que os custos e encargos relativos ao contrato empregatício e à prestação de serviço nele contratada cabem ao empregador ao invés do empregado. Isso deflui do próprio conceito de empregador explicitado pela ordem jurídica (DELGADO, M; DELGADO, G. 2017, p. 139).

Claro que neste momento se pensa apenas na solução imediata, dado aos caos social que o mundo se encontra, mas o legislador tem que pensar friamente o que pode acontecer e todos os reflexos que a Medida Provisória pode trazer ao ser aprovada como lei, e ter sua vigência no ordenamento jurídico de forma contínua, sem tempo determinado, demonstrando a importância do prazo de validade de uma Medida Provisória e a aprovação do Congresso Nacional, e tudo isso sem esquecer os objetivos fundamentais da República e sua busca ao desenvolvimento nacional e o pleno emprego.

Deixando de lado os reflexos negativos que podem vir ocorrer na seara trabalhista, olhando para este primeiro momento de enfrentamento de pandemia, somente essa medida provisória não foi suficiente, uma vez que as relações empregatícias estão cada vez mais complexas e até mesmo modernas para se adequar, ou se resolver problemas de forma simplória. Há empresas e seguimentos, por exemplo, que não comportam o teletrabalho, e, da mesma forma, não refletem atividades essenciais para poder continuar de portas abertas.

Diante disso, foi promulgada a Medida Provisória nº 936 de 1º de abril de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que veio em socorro aos empregados e, em especial, aos empregadores.

O Programa Emergencial teve sua aplicação prevista durante todo o estado de calamidade, com o escopo de preservar o emprego e a renda, garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais e reduzir o impacto social decorrente do estado de calamidade. Para tanto, foi determinado o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda, consistente na redução da jornada de trabalho e, proporcionalmente, na redução de salários e na suspensão temporária do contrato de trabalho, custeados com recursos financeiros advindos da União.

Em primeiro lugar, foi autorizada a redução da jornada de trabalho e, proporcionalmente, a redução de salário por até noventa dias, sendo preservado o pagamento do salário-hora, podendo-se reduzir exclusivamente a jornada em 25%, 50% ou 70%, de sorte que o empregador paga a hora trabalhada corretamente e a União arca com o restante para a integralidade do salário, respeitando o teto estipulado no seguro desemprego.

Ademais, os empregados que podem realizar este acordo têm que possuir salário igual ou inferior a R\$ 3.135,00, ou senão serem empregados portadores de nível superior que percebam salário igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Os benefícios da medida provisória em apreço são de fácil percepção, vez que as empresas conseguem ganhar fôlego e o empregado não fica à mercê se ser dispensado, pois aquele usufruir deste benefício tem em igual período de estabilidade no emprego. Igualmente, o período contratual de suspensão conta para fins de aposentadoria, bem como não interfere em caso de demissão para o recebimento integral do período que teria direito ao seguro-desemprego.

Acontece que é uma conta que alguém terá que pagar, cedo ou tarde, considerando que a medida provisória trouxe uma solução a curto prazo, de modo que seus reflexos serão melhores enxergados daqui algum tempo, a exemplo do impacto econômico aos cofres públicos e das questões de endividamento das empresas.

A importância dada à Medida Provisória nº 936/2020 é tamanha que, em tempo de ser revogada, foi sancionada a Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020, validando a medida, autorizando a prorrogação do período de redução de jornada e a suspensão de contrato, inclusive com a possibilidade de ser determinado maior período apenas por ato do Poder Executivo, o que de fato ocorreu.

Nesse sentido, em 13 de julho de 2020, foi sancionado o Decreto Presidencial nº 10.422/2020, que prorrogou a redução do salário proporcional a jornada de trabalho de 90 dias para 120 dias, bem como a suspensão do contrato de trabalho de 60 dias para 120 dias. E mais uma vez, pelo Decreto nº 10.470 de 24 de agosto de 2020, a esses períodos foram acrescidos mais 60 dias.

Finalmente, o Decreto nº 10.517, de 13 de outubro de 2020, que prorrogou os prazos para a celebração de acordos de redução proporcional de jornada e de salário, bem como para a suspensão temporária do contrato de trabalho, de modo a complementar o total de 240 dias, limitando-se a duração enquanto vigente o estado de calamidade pública, cuja data final é 31 de dezembro de 2020.

Diante desse contexto, é possível afirmar que as medidas de relativização laboram acima narradas abrem uma porta demasiadamente espaçosa para se pensar sobre aquilo que um verdadeiro diálogo do Direito do Trabalho merece, não como ocorreu com a reforma trabalhista no ano de 2017.

3 OS PRIMEIROS REFLEXOS DA PANDEMIA NO DIREITO DO TRABALHO E A LUZ DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.

O mundo ainda se encontra em período de pandemia. Até o final de outubro de 2020 nenhuma vacina foi distribuída para aplicação em massa da população. Logo, não se pode mensurar o verdadeiro impacto causado ao desenvolvimento nacional e às relações de emprego. E não adianta tentar mensurar o que está acontecendo enquanto ainda se vive o

momento histórico, pois “haverá tempo suficiente no futuro para escrever essa história. Agora não é o momento de escrevê-la, mas de fazê-la” (HARARI, 2020, p. 25).

Ao abordar sobre o imediatismo de decisões e dessa necessidade de tentar adivinhar o que vai acontecer, os autores da obra *Factfulness*, lembrando a crise econômica de 2008 e a crise sanitária do ebola em 2014, descrevem:

Como até mesmo os melhores economistas do mundo falharam em prever o último crash e falham ano a ano em prever recuperação – porque o sistema é complicado demais para prognósticos exatos -, não há motivo para supor porque ninguém está prevendo um choque não acontecerá e vice-versa (ROSLING, H; ROSLING, O; RÖNNLUND, 2020, p. 250).

O que se pode afirmar sem estudos ou estáticas sólidas, mas apenas pela percepção do que de fato está ocorrendo, é que a forma de trabalhar mudou em grande parte, mas não se sabe o impacto que tal mudança vai ter de fato nas relações laborais, e que uma gestão governamental e legislativa a esse respeito será essencial para conseguir positivar direitos e reduzir as inseguranças jurídicas.

Com efeito, “as decisões que as pessoas e os governos tomarem nas próximas semanas provavelmente moldarão o mundo por muitos anos. Moldarão não apenas nosso sistema de saúde, mas também a economia, a política e a cultura” (HARARI, 2020, posição 165).

O que se percebe é que a busca da proteção do desenvolvimento nacional e do pleno emprego realizado pelo governo protegeu apenas o trabalho celetista, ou seja, a proteção ocorreu só para aqueles que tinham seu contrato de trabalho assinado.

Durante este período, para não dizer que o governo protegeu apenas o trabalho celetista, após diversas medidas provisórias, foi sancionada a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, que teve como seu principal ponto o pagamento de uma renda básica emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) a trabalhadores informais, autônomos e sem renda fixa, através de recursos financeiros repassados ao Ministério da Cidadania. Esse benefício passou recentemente de R\$ 600,00 para R\$ 300,00.

A questão que se coloca é que o salário mínimo vigente do ano de 2020 é de R\$1.045,00, e o auxílio governamental a uma família com trabalhadores informais está em R\$ 300,00, ou seja, sequer atinge a metade de um salário mínimo.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2019, havia 38,8 milhões de brasileiros na informalidade, um aumento de 714 mil pessoas em relação ao ano de 2018. Neste grupo, incluem-se trabalhadores sem CNPJ e sem carteira assinada, tratando-se de 41,2% (quarenta e um virgula dois por cento) da população considerada ocupada, ou seja, dos considerados empregados, quase a metade é informal (IBGE, 2020).

Também segundo ao IBGE, no último trimestre de 2019 a taxa de desemprego no Brasil atingiu 11,6 milhões de pessoas, que, somando com as 38,8 milhões na informalidade, condiz com a parcela da população que está lutando para conseguir receber o auxílio emergencial de R\$600,00 ou R\$300,00 do governo.

Diante dessa análise, demonstra-se que o governo está contribuindo para o trabalhador se manter no mercado, notadamente as empresas se manterem de portas abertas, pois só tem auxílio real o trabalhador que já estava no mercado de trabalho de maneira formal.

O problema é que, conforme os números apresentados pelo IBGE, mais da metade da população não tem o mínimo necessário, ou o salário mínimo que é determinado pelo próprio Estado para ter suas garantias mínimas, sendo discrepante falar sobre desenvolvimento nacional sem a devida proteção a toda forma de trabalhador.

A Constituição Federal, em seu art. 7º, determina os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre os quais o salário mínimo, que tem que ser fixado em lei, nacionalmente unificado, e capaz de atender as necessidades vitais básicas.

O art. 201, §2º, da Constituição, ao elencar a organização do Regime Geral da Previdência Social, determina que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (BRASIL, 1998). E segue em seu art. 203 “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos” (BRASIL, 1988).

Com isso, aponta-se para a importância do salário mínimo para ser estabelecida a dignidade do ser humano. Isso, contudo, não se coaduna com as atuais medidas tomadas pelo governo, que só preservam os trabalhadores de carteira assinada, sem maior preocupação

com as famílias de trabalhadores informais, em detrimento da busca do bem-estar social de todos.

Há quem diga que o salário mínimo seja uma forma para igualar salários de iguais funções, de sorte que “o salário surge como forma de transformação do regime de trabalho escrevo para o regime de liberdade de trabalho” (MARTINS, 2013, p. 247). Mas a Constituição Federal elenca a dignidade social imposta por um salário digno, e, se o valor tabelado como o mínimo todos os anos é para determinar um valor dentro da economia que seja capaz de atender necessidades vitais básicas, como moradia, saúde, alimentação e lazer, o governo não pode fixar valores menores que o salário mínimo com discursos que tal valor seja capaz de suprir essas necessidades. Não há por que o governo se esquivar dessa obrigatoriedade e colocar o cidadão que não conseguiu se manter em mercado de trabalho em situação de miserabilidade.

Portanto, a busca do desenvolvimento nacional e do pleno emprego frente as medias provisórias no período de pandemia, embora ajude uma boa parcela da população, pode ser vista como uma forma governamental de mascarar a real situação do país, quando não valoriza toda a sua população conforme determina o art. 170 da Constituição Federal, mas só uma parcela dos trabalhadores.

CONCLUSÕES

O desenvolvimento nacional, ventilado na erradicação da pobreza e da marginalização, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais, são autênticos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, incisos II e III, da Constituição Federal), de sorte que toda e qualquer medida do Poder Executivo, assim como do Legislativo e do Judiciário, devem ser pautadas neles.

O desenvolvimento nacional é a chave de leitura para outro fundamento igualmente importante, agora da Ordem Econômica e Financeira, consubstanciado na valorização do trabalho e no princípio da busca pelo pleno emprego, previstos, respectivamente, no art. 170, *caput* e inciso VIII, da Constituição Federal.

Considerando o atual cenário de crise sanitária, bem como os impactos diretos na economia e nas relações de trabalho, medidas de urgência precisam equalizar os interesses

em jogo, contanto que mantenham o equilíbrio da hipossuficiência entre empregado e empregador.

As Medidas Provisórias de nº 927/2020 e nº 936/2020, convertidas na Lei nº 14.020/2020, bem como os Decretos nº 10.422/2020, nº 10.470/2020 e nº 10.517/2020, denotam uma preocupação válida em relação ao setor empresarial brasileiro, notadamente microempresas e empresas de pequeno porte. Todavia, carecem de eficácia quando enxergadas sob a ótica do trabalhador.

Há um discurso com roupagem de necessário, porém subjacente apenas a uma classe elitista: o empresariado. Mesmo que se tangencie a preocupação com a preservação de empregos, não se vê qualquer planejamento que alce tal preocupação como sendo a principal do presente Governo.

No mesmo sentido, tem sido relegada a segundo plano a preocupação com o trabalhador informal, especialmente diante da larga distância entre o salário-mínimo nacional (R\$ 1.045,00) e os benefícios emergenciais instituídos recentemente (de R\$ 600,00 para R\$ 300,00).

Se é verdade que políticas Governamentais devem estar condicionadas à existência de recursos financeiros suficientes, também é verdade que, como políticas públicas, são capazes de admitir pelo menos alguma margem de escolha ao Poder Executivo, que, inadvertidamente, tem optado a favor de classes outras que a dos trabalhadores, ou ainda, trabalhadores informais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de poderes e medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2012.

BRASIL, *Consolidação das Leis do Trabalho*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 6, de 18 de março de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 10.422, de 13 de julho de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10422.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 10.470, de 24 de agosto de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10470.htm#:~:text=D10470&text=Prorroga%20os%20prazos%20para%20celebrar,6%20de%20julho%20de%202020. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 10.517, de 13 de outubro de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10517.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.013, de 10 de junho de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14013.htm. Acessado em: 28 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1000, de 02 de setembro de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Os países desenvolvidos e a desigualdade econômica. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas: v.21, n.2, p.449-484, dez. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182012000300001&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em: 23 out. 2020.

DELGADO, Mauricio Goldinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A Reforma Trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.13.467/2017*. São Paulo: LTr, 2017.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

GRUPO DOS 20. *Quem somos*. Disponível em: <https://g20.org/en/about/Pages/default.aspx>. Acessado em: 26 out. de 2020.

HARARI, Yuval Noah. *Notas sobre a Pandemia: E breves lições para o mundo pós-coronavírus*. Tradução Odorico leal. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Estatística Social do Trabalho*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?t=resultados>. Acessado em: 28 out. 2020.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento Político*. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1975.

KON, Anita. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. *Revista Economia e Tecnologia – RET*. Curitiba: v.8, n. 2, p. 5-22, abr-jun 2012. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/28159-103249-1-pb.pdf>. Acessado em: 24 out. 2020.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*. 29º ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OIT. *Declaração Ministerial sobre o impacto na economia*. Disponível em: <https://www.ilo.org/Search5/search.do?searchLanguage=en&searchWhat=o+futuro+do+trabalho>. Acessado em: 25 out. 2020.

ROSLING, Hans; ROSLING, Ola; RÖNNLUND, Anna Rosling. *Factfulness: O hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos*. Tradução: Vitor Paolozzi, 4º ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes*. São Paulo: CIA das Letras, 2019.