

ISSN: 1980-5144

Carta Social e do Trabalho

41

Jan. / Jun. 2020

The logo for CESIT, featuring the word "CESIT" in a bold, red, sans-serif font.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO

Diretor do IE

André Martins Biancarelli

Diretor Executivo do CESIT

Denis Maracci Gimenez

Editores da CST

Flávia Ferreira Ribeiro

José Dari Krein

Projeto visual

Marcelo Weishaupt Proni

Editoração eletrônica

Flávia Ferreira Ribeiro

Endereço

Instituto de Economia da Unicamp
Cidade Universitária Zeferino Vaz
Caixa Postal: 6135
CEP: 13083-970 – Campinas – SP
Telefone: 55 (19) 3521-5720
E-mail: cesit@unicamp.br
<http://www.cesit.net.br/>

Conselho Editorial da CST

Anselmo Luis dos Santos
Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
Christoph Scherrer
Clemente Ganz Lúcio
Eugenia Troncoso Leone
Frank Hoffer
Geraldo Di Giovanni
Hugo Rodrigues Dias
José Carlos de Souza Braga
José Ricardo Barbosa Gonçalves
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Magda Barros Biavaschi
Marcelo Manzano
Marcio Pochmann
Marcelo Weishaupt Proni
Maria Alice Pestana de Aguiar Remy
Paulo Eduardo de Andrade Baltar
Waldir José de Quadros

SUMÁRIO

- 01 Apresentação: O trabalho na pandemia: reflexões iniciais
 Flávia Ferreira Ribeiro
- 04 Nota sobre algumas Medidas Provisórias encaminhadas em tempos de pandemia:
 Regresso aos moinhos satânicos?
 Magda B. Biavaschi e Bárbara Vallejos Vazquez
- 19 A proteção jurídica da saúde e segurança dos profissionais da saúde da rede pública
 no contexto da pandemia do COVID-19 no Brasil
 Sefora Graciana Cerqueira Char
- 39 Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida
 GT – Mundos do Trabalho: Reformas, do CESIT
- 58 Medidas de amparo ao trabalho e à renda frente à andemia do coronavírus:
 comparativo internacional
 Iriana Cadó e Pietro Borsari
- 70 Curar a economia, proteger as pessoas, salvar a democracia
 Marcelo Weishaupt Proni

Vinicius Gaspar Garcia
(1976 - 2020)



Economista formado pelo Instituto de Economia da Unicamp, Doutor em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho pelo IE. Professor na Facamp e pesquisador colaborador no CESIT, foi coordenador da Rede Brasileira do Movimento de Vida Independente (Rede MVI-Brasil). Idealizou, organizou e coordenou o Núcleo de Pesquisas sobre Mercado de Trabalho e Pessoas com Deficiência (NTPcD) do Cesit desde 2016.

Nesta edição da Carta Social e do Trabalho, o CESIT homenageou Vinicius Gaspar Garcia e seu importante trabalho como pesquisador e ativista social.

O trabalho na pandemia: reflexões iniciais

Flávia Ferreira Ribeiro

O primeiro semestre de 2020 foi marcado pelos impactos e pelos desafios decorrentes da pandemia de coronavírus e a consequente crise sanitária, econômica e social que se instalou mundialmente. As profundas instabilidades e incertezas geradas, associadas ao contexto particular do período de baixo crescimento econômico e implementação de políticas neoliberais, intensificou as mudanças em curso nos mercados de trabalho e nas condições de vida dos trabalhadores. Em um contexto notadamente sublinhado pela redefinição dos marcos normativos das relações trabalhistas e dos aparatos de proteção social, observa-se a nível mundial, no período, o recrudescimento do trabalho precário e o aumento da insegurança no emprego.

Essa conjuntura econômica e social alcançou o Brasil em momento de aprofundamento da precarização e flexibilização do trabalho, especialmente após as substantivas alterações na legislação que regulamenta o tema, com a reforma trabalhista de 2017. Já notadamente marcado por uma profunda desigualdade social e uma precária estruturação do mercado de trabalho, o país pode vivenciar de forma ainda mais aguda os efeitos da pandemia sobre a organização da vida social.

Frente a este cenário de insegurança e precarização, torna-se premente, tanto compreender as transformações em curso e as consequências estruturais para o trabalho, como discutir as medidas implementadas, no país e a nível mundial, para a reorganização social e econômica.

Esta edição da Carta Social e do Trabalho é dedicada à análise dos impactos da pandemia de COVID-19 sobre o mercado e as relações de trabalho nos seus primeiros desdobramentos. Em seu número 41, apresenta um conjunto de cinco artigos que abordam sob diversos aspectos as reflexões iniciais das transformações em curso.

O primeiro artigo, “Notas sobre algumas Medidas Provisórias encaminhadas em tempos de pandemia: Regresso aos moinhos satânicos?”, de autoria de Magda Barros Biavaschi e Bárbara Vallejos Vazquez, debate as políticas do governo nacional dirigidas ao trabalho e encaminhadas durante a pandemia.

Sob a promessa de ampliação do emprego, tal como a reforma trabalhista implementada em 2017, as medidas atingiram o sistema público de proteção ao trabalho, deprimindo a renda e impactando na saúde da população. Nesse sentido, o texto aborda as Medidas Provisória, 905, 927 e 936 e debate o ideário que as alicerça, referenciando a importância do papel do Estado, da regulação e das instituições públicas do mundo do trabalho.

O segundo artigo foi elaborado por Sefora Graciana Cerqueira Char e se intitula “Proteção jurídica da saúde e segurança dos profissionais da saúde da rede pública no contexto da pandemia do COVID-19 no Brasil”. A autora aponta para a insuficiência da adoção de medidas de proteção do trabalho dos profissionais que prestam assistência à saúde junto à rede pública, agravada e desnudada pela pandemia de COVID-19. O texto debate ainda a definição da natureza jurídica do interesse na higidez do meio ambiente do trabalho, o conteúdo das normas internacionais e nacionais e a relação de vinculação dos atos do gestor da unidade de saúde à juridicidade do ordenamento jurídico. O artigo demonstra ainda a inafastabilidade do respeito à garantia constitucional à saúde e segurança dos profissionais de saúde.

Em seguida, o artigo “Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida”, produzido coletivamente no âmbito do GT - Mundos do Trabalho: Reformas, do CESIT, discute a falsa dicotomia presente nos debates do governo e também de parte da sociedade entre preservar a vida por meio do isolamento social ou salvar a economia. Os autores apontam também elementos que contribuem na elaboração de políticas públicas que assegurem trabalho, renda e o direito à saúde e à vida. O texto contou com a colaboração direta de Ana Paula Colombi, Anderson Campos, Bárbara Vallejos Vazquez, Iriana Cadó, José Dari Krein, Ludmila Abílio, Magda Biavaschi, Marcelo Manzano, Marilane Teixeira, Patrícia Rocha Lemos e Pietro Borsari. Pesquisadores(as) que fazem parte também da REMIR – Rede de Estudo e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista.

No quarto artigo, intitulado “Medidas de amparo ao trabalho e à renda frente à pandemia do coronavírus: comparativo internacional”, Iriana Cadó e Pietro Borsari, apresentam um compilado das experiências internacionais de enfrentamento à crise mundial provocada pela pandemia de COVID-19 e seus desdobramentos econômicos e sociais. Os autores ressaltam o papel do Estado que, frente às incertezas e inseguranças geradas, possui o duplo dever de atuar no controle da epidemia e, ao mesmo tempo, atenuar os impactos econômicos no país. E por fim, os autores analisam o mercado de trabalho brasileiro diante da pandemia que apresenta um quadro ainda mais preocupante visto suas condicionantes históricas de baixa estruturação e desenvolvimento.

O quinto e último artigo desta edição da Carta Social e do Trabalho, “Curar a economia, proteger as pessoas, salvar a democracia”, de autoria de

Marcelo Weishaupt Proni, apresenta divergentes projeções elaboradas quanto ao rumo das mudanças no sistema econômico e no mercado de trabalho em decorrência da pandemia. Com base nestas, Proni propõem uma reflexão sobre a importância de uma regulação eficaz dos mercados financeiros para a retomada da economia, de um sistema público de proteção social para proteger as pessoas e da defesa da democracia para o enfrentamento da crise atual.

Notas sobre algumas Medidas Provisórias encaminhadas em tempos de pandemia: Retorno aos moinhos satânicos?

Magda Barros Biavaschi e Bárbara Vallejos Vazquez

[...] nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que sua substância humana e natural, assim como sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico (Karl Polanyi, a Grande Transformação, 1944).

1. Introdução

A avassaladora expansão da COVID-19, a “Coronacrise”¹, ao mesmo tempo em que trouxe profundas inseguranças e medo à população diante da crise sanitária, desnudou a imensa fragilidade dos arranjos econômicos mundiais em tempos de capitalismo “financeirizado”, escancarando seu potencial altamente disruptivo². No Brasil, encontrou um mercado de trabalho com resilientes características estruturais que a chamada “reforma” trabalhista, Lei nº 13.467/17, vigente desde novembro de 2017, aprofundara. Essa “reforma”, fundamentada na ideia do encontro direto entre as vontades dos compradores e vendedores da força de trabalho como espaço prevalente para regular a relação entre capital e trabalho, sob as promessas de ampliação do emprego, integração dos terceirizados à tela de proteção social, redução da judicialização das demandas trabalhistas para, assim, serem superados os problemas decorrentes da alegada “insegurança jurídica”, fortemente provocada, segundo seus defensores, pelas decisões da Justiça do Trabalho demasiado protetivas aos trabalhadores, afastando os investimentos necessários à dinamização da economia. Sem cumprir tais promessas, como os dados da PNAD- C evidenciam, atingiu o sistema público de proteção ao

¹ Termo utilizado no Boletim nº9 de Conjuntura, do Centro de Conjuntura da UNICAMP, CECON

² Cf. BIAVASCHI, Magda B/ VAZQUEZ, Bárbara V. “Medidas para o trabalho no contexto da pandemia: um atentado contra a razão humana”, abril/2020, CESIT/Unicamp. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/medidas-para-o-trabalho-no-contexto-de-pandemia-um-atentado-contra-a-razao-humana/>

trabalho³. Sistema que, construído a partir de 1930 em meio ao processo de industrialização⁴, consolidado em 1943 pela Consolidação das Leis do Trabalho, CLT, foi, com avanços e recuos, ampliado substantivamente pela Constituição de 1988 que, alicerçada nos princípios da dignidade humana e do valor social do trabalho, elevou os direitos trabalhistas à condição de sociais fundamentais, buscando constituir o Estado Social.

É a partir desse cenário e dos estudos desenvolvidos pelo GT Mundos do Trabalho: Reformas, do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, CESIT/Unicamp⁵, que este artigo traz algumas notas sobre a Medida Provisória, MP 905/19, recentemente revogada pela MP 955/20, e sobre as MPs 927 e 936, vigentes desde que apresentadas ao Parlamento e prestes a serem votadas, buscando desnudar o ideário que as alicerça, de resto na contramão do que tem sido adotado pelos demais países. Inclui-se a MP 905 eis que, conquanto revogada, demanda reflexões, tanto porque o a Lei 13.999/20, sancionada dia 18 de maio, recupera alguns de seus dispositivos, quanto diante de notícias veiculadas pela imprensa de que certos aspectos dessa MP, como a Carteira Verde e Amarela, entre outros, poderão ser incorporados quando da votação da MP 927/20.

Editada em novembro/2019, a MP 905 fundamentou-se na mesma lógica da “reforma” trabalhista de 2017, estruturante também das demais MPs dirigidas ao trabalho e encaminhadas durante a pandemia, como se verá. Descortinar o ideário que as alicerça e apontar suas insuficiências e algumas de suas “ficções”, são objetivos deste texto, buscando-se trazer ao debate a importância do papel do Estado, da regulação e das instituições públicas do mundo do trabalho. Sabe-se que a despesa de consumo das famílias foi responsável por 65% do PIB brasileiro de 2019. E é justo porque tais medidas, além de não assegurarem eficazmente o emprego e deprimirem a renda do trabalho, com nefastas consequências à saúde da população, à demanda por bens e serviços e à própria economia, que se resgatam as reflexões de Polanyi.

³ Consultar “Dossiê Reforma Trabalhista”, GT Reforma Trabalhista, Cesit/Unicamp, set.2017. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/dossie-reforma-trabalhista/>.

⁴ Ver BIAVASCHI, Magda B. *O direito do trabalho no Brasil – 1930-1942*. São Paulo, LTr, 2007; e COLLOR, Lindolfo. *Origens da legislação trabalhista brasileira*. Porto Alegre: Fundação Paulo de Coto e Silva, 1990.

⁵ Nota técnica “Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida”, *GT Mundos do Trabalho*, Cesit/Unicamp, abril/2020. Em: <http://www.cesit.net.br/emprego-trabalho-e-renda-para-garantir-o-direito-a-vida/>

2. Os moinhos satânicos: breves considerações

No século XIX, estruturou-se na Inglaterra vitoriana o livre mercado. Berço da primeira revolução liberal (1689), nela o *laissez-faire* encontrou circunstâncias históricas favoráveis à sua afirmação. A crescente industrialização, baseada nas indústrias de bens de capital, no carvão, ferro e aço, criava e oferecia as condições para a expansão dos mercados para bens importados da “oficina do mundo”⁶. As ferrovias propiciavam transporte crescente das mercadorias e acumulação de capital para investimento lucrativo⁷. A Inglaterra articulava, sob sua regência, os interesses dos diferentes Estados Nacionais⁸.

Segundo Polanyi⁹, a tentativa ilusória do liberalismo econômico do século XIX, alicerçava-se em um sistema institucional cuja chave estava nas leis ditadas pelos mercados, estes empiricamente definidos como contratos reais entre vendedores e compradores, sujeitos à oferta e à procura, sob a intermediação do preço¹⁰. Assim, trabalho, terra e dinheiro, em um processo dirigido por mecanismo autorregulado de troca, passavam à condição de mercadorias submetidas às engrenagens de um sistema voraz em que os indivíduos, despojados da força protetora das instituições, eram relegados à ação trituradora dos mercados.

É grave o relato de Polanyi sobre o pauperismo que assolou a Europa no final do século XIX e início do XX. Além da fome irlandesa, segundo Davis¹¹, entre 1876-79, 1889-91 e 1896-1902 eventos catastróficos atingiram a zona tropical, incluindo o Brasil, além do norte da China e o Magrebe, com mortes estimadas em cerca de 30 milhões de pessoas. Ao tratar do caso da Índia, mostra que os países atingidos pela fome tinham, em regra, cereais e alimentos suficientes para seu povo. Porém, a remessa à Inglaterra a preços atrativos colocava em xeque a própria sobrevivência de parcela importante da humanidade.

⁶ Considerações a partir de BIAVASCHI, Magda B. *O direito do trabalho no Brasil – 1930-1942*, op cit.

⁷ HOBBSBAWM, Eric. *Da Revolução Industrial inglesa ao imperialismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

⁸ OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: UNESP; Campinas: UNICAMP, 2003.

⁹ POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

¹⁰ Nessa ordem liberal vigia também a máxima: “todos são iguais perante a lei”.

¹¹ DAVIS, Mike. “O genocídio da grande fome do século 19”, *Le Mond Diplomatique*, abril/2003. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-genocidio-da-grande-fome-do-seculo-19/>

Acontece, diz ele, que trabalho e terra nada mais são do que os próprios seres humanos que constituem as sociedades e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los *no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado*¹². E atribuir aos mercados a condição de dirigente dos destinos do homem e de seu ambiente natural, implica despojá-los da proteção das instituições, numa engrenagem trituradora que os fez sucumbir à ação de *moinhos satânicos*¹³. Esse sistema acabou por se mostrar insustentável no final do século XIX e, sobretudo, ao acender das luzes do século XX; ou seja, com a Primeira Guerra Mundial¹⁴.

Nas primeiras décadas do século XX, em meio a profundo questionamento da ordem liberal, são fortalecidas as resistências ao processo de exploração e compra da força de trabalho que impulsionaram lutas e tensões desde a II Revolução Industrial. Consolidam-se os Estados Nacionais que passam a incorporar as questões do trabalho. A humanidade, percebendo que a Ordem Liberal não dava conta de suas necessidades econômicas e sociais, passou a responder de forma antiliberal, quer democrática, quer autoritariamente¹⁵. Inicia-se a configuração de cenário favorável à proteção social, com parâmetros para a regulação do trabalho amplamente difundidos¹⁶. O pacto de Versailles e, com ele, o Bureau Internacional do Trabalho, que nasceu com a Liga das Nações, mais tarde OIT, contribuiu para com esse processo.

O crescimento da economia mundial se deu sob a égide de políticas compostas por controle da demanda efetiva, articulação de complexos sistemas de bem-estar social e investimentos coordenados. Em 1936, Keynes alertava que a redução dos salários nominais seria fator de aprofundamento de crises, rebaixá-los *contribuiria, nas mais das vezes, para criar uma previsão de nova baixa com reações desfavoráveis para a eficiência marginal do capital*¹⁷. Depois da segunda guerra mundial, seguiram-se gloriosos os anos de um capitalismo regulado, num pacto costurado por laços de solidariedade. Com a crise desse sistema, metaforicamente

¹² POLANYI, Karl, op cit, capítulo 06, p. 84.

¹³ Idem, capítulo 03, p. 51-58.

¹⁴ Ver: BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Unesp, 2013.

¹⁵ Depois das experiências pioneiras da antiga União Soviética, da social democracia dos nórdicos, do fascismo italiano, foi a vez do *desenvolvimentismo* da Era Vargas, do *New Deal* de Roosevelt, do nazismo na Alemanha que escreveu triste página da história, mas foi um dos exemplos de Estado coordenador do processo econômico.

¹⁶ Ver BIAVASCHI, Magda Barros. *O direito do trabalho no Brasil – 1930-1942*. São Paulo: LTr, 2007.

¹⁷ KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 163.

representada pela eleição de Reagan nos EUA e pela condução de Margaret Thatcher ao posto de Primeira Ministra do Reino Unido, no final da década de 1970, as ideias liberais são retomadas, chegando na América Latina, sobretudo a partir de 1990.

3. Medidas direcionadas ao trabalho em tempos de pandemia: regresso?

O ideário liberal que, no Brasil, soprou na década de 1990 e que, com a vitória da coligação Lula-Presidente foi, entre 2004-2014, contraposto por políticas públicas com resultados importantes na busca por mais igualdade, sobretudo para os que se localizavam na base da pirâmide social, reapareceu com força, em especial a partir da crise instalada em 2015. Em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff, esse ideário se expressou nas reformas liberalizantes que passaram a ser propostas. A trabalhista foi uma delas. Ao invés de cumprir com suas promessas de aumento do emprego, incorporação dos excluídos da rede de proteção social e retomada do desenvolvimento econômico, os resultados foram contrários ao alardeado: desemprego, acirramento da precarização e das desigualdades e fragmentação das organizações sindicais. Foi nesse cenário, agravado por um governo que aposta no modelo de ajuste fiscal para debelar a grave crise econômica, que o país recebeu a pandemia do Corona vírus. Os dados da PNAD-C para o 1º trimestre de 2020, que ainda não expressam os efeitos do isolamento, são alarmantes: população ocupada, 92,2 milhões, dentre os quais 36,8 milhões, ou 39,9% são informais; taxa de desemprego de 12,2%, ou seja, 12,8 milhões; taxa de subocupação de 7,0%, ou seja, 6,5 milhões; a força de trabalho potencial é de 8,3 milhões, sendo que, 4,7 milhões estão no desalento. Assim, a taxa composta de subutilização da força de trabalho alcançou 24,4%, atingindo 27,6 milhões de trabalhadores. Milhares são os “empresários de si próprios”, MEIs, PJs, trabalhadores em plataformas digitais, explorados, com intensificação brutal do trabalho. Os tempos são de abissais inseguranças, acirradas desigualdades e medo do porvir.

Nesse cenário, apesar das dificuldades para que medidas eficazes de combate à crise sanitária sejam adotadas, são elas imprescindíveis para que se concretize o direito fundamental à vida dos cidadãos e para que se preserve a saúde da própria economia. Aquelas propostas pelo governo¹⁸, na contramão dos demais países, são insuficientes, com potencial de deterioração dos indicadores do mercado de trabalho¹⁹. São medidas que, reproduzindo a lógica da “reforma”

¹⁸ Sobre tudo as MPs 927/20 e 936/20.

¹⁹ KREIN, José Dari; BORSARI, Pietro. “Pandemia e desemprego: análises e perspectivas”, CESIT/Unicamp, 2020. Os autores demonstraram, com dados da PNAD-C, que a situação

trabalhista no sentido da prevalência dos contratos individuais de trabalho sem articular os processos do mercado, aprofundam as desigualdades e reduzem a renda do trabalho²⁰. A primeira voltada ao trabalho, de 16 de março de 2020, consistiu em pacote de adiantamento de gastos, como antecipação de 13º aos aposentados. Ainda, previa desonerações para setores específicos, revisão do pacto federativo e flexibilização dos mínimos orçamentários para saúde e educação. Reafirmando o Credo Liberal²¹, assentava-se em renúncias fiscais ou antecipação de gastos, sem injeção de novos recursos na economia²².

Com o recrudescimento da crise, a necessidade de novas medidas tornou-se evidente. Uma delas, a Lei 13.892/20, sancionada em 02 de abril/20 com vetos²³, será analisada depois da abordagem sobre a MP 936/20, adiantando-se que, conquanto insuficiente, sobretudo para as necessidades dos mais vulneráveis, o governo mostrou insustentáveis dificuldades para efetivá-la. A proposta original era alcançar aos informais e microempreendedores individuais, MEI, auxílio de R\$ 200,00. Diante de forte demanda social e das Centrais Sindicais, os deputados oposicionistas lograram elevar esse valor para R\$ 600,00, incluindo o direito às mulheres chefes de família ao valor de R\$ 1.200, ampliando o acesso ao benefício a cerca de 50 milhões de brasileiros. Antes da sanção, o Senado expandiu o alcance desse auxílio para agricultores familiares, caminhoneiros, diaristas, garçons, catadores de recicláveis, manicures, camelôs, artistas, pescadores e taxistas. Trata-se do Projeto de Lei, PL 873/20, aprovado pelo Parlamento e sancionado com vetos que refrearam seu potencial de aumentar o alcance aos beneficiados em até 8,4 milhões, como informara o Ministério da Economia, como se verá.

do mercado de trabalho antes da pandemia já era crítica, desemprego em alta e persistente informalidade. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/pandemia-e-desemprego-analise-e-perspectivas/>.

²⁰ Consultar estudos de MANZANO, Marcelo e BORSARI, Pietro que tratam da redução imposta pela MP em: <https://fpabramo.org.br/2020/04/03/reducao-salarial-proposta-pelo-governo-empurrara-pais-para-a-depressao/>.

²¹ Ver Polanyi, *op cit*, capítulo 12, p. 141-154, para o *Credo Liberal*, o trabalho encontraria seu preço no mercado; a criação do dinheiro sujeitava-se a um mecanismo automático; os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, com liberdade de comércio, Já a legislação deveria tão só abolir restrição prejudiciais, cabendo ao Estado atuar para garantir o sistema livre.

²² DIEESE. Nota Técnica n 223, 17 de março/20: *A pandemia do coronavírus e a anemia da economia brasileira*.

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec223pacoteCoronavirus.html>.

²³ Um veto foi à ampliação do Benefício de Prestação Continuada, BPC, expandido para 50% do SM.

Em 20 de março, em sintonia com documento da Confederação Nacional da Indústria, CNI, *Propostas da indústria para atenuar os efeitos da crise*²⁴, foi encaminhada a MP 927 que, reafirmando o poder discricionário dos empregadores ao atribuir prevalência aos acordos individuais, trata de temas como: tele trabalho; banco de horas, individual ou coletivo, com compensação em até dezoito meses; antecipação de férias (sem assegurar a antecipação do adicional) e férias coletivas, com comunicação ao empregado em até 48 horas de antecedência. Ainda, liberou os empregadores das exigências quanto às normas de saúde e segurança no trabalho e não reconheceu o adoecimento no trabalho como doença ocupacional, salvo comprovado nexo causal. Essas últimas disposições, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 6344, estão cautelarmente suspensas pelo Supremo Tribunal Federal, STF. Havia, ainda, a possibilidade de suspensão do contrato de trabalho por até quatro meses, sem garantia do emprego ou qualquer remuneração que, alvo de fundadas críticas, com notas de repúdio das Centrais Sindicais e entidades de representação do mundo do trabalho, foi revogado pela MP 928/20. No entanto, as demais disposições foram mantidas, bem como a lógica de que, na via individual, sejam definidas as regras que regerão os contratos.

No dia 01 de abril foi editada a MP 936/20, Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para trabalhadores formais, introduzindo, em síntese, redução da jornada de trabalho com proporcional redução de salários, em percentuais que variam de 25%, 50% a 70%, com período máximo de três meses; suspensão dos contratos de trabalho, por até dois meses²⁵; e, introdução de suposta garantia de emprego por período igual ao da suspensão ou redução salarial, falaciosa por autorizar as despedidas sem justa causa mediante indenização correspondente a 50% dos salários devidos até o final do período da suposta estabilidade²⁶. A medida permite que os trabalhadores com rendimentos de até três

²⁴ CNI: *Novas propostas da indústria para atenuar os efeitos da crise*. Abril, 2020.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/bucket-gw-cni-static-cms-si/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/94/4d/944de6f2-951b-4945-abf1-4ea6521fa068/cni_-_novas_propostas_da_industria_para_atenuar_os_efeitos_da_crise.pdf

²⁵ Para análise detalhada dessas MPs consultar: BIAVASCHI, Magda B; VAZQUEZ, Bárbara V. “Medidas para o trabalho no contexto da pandemia: um atentado contra a razão humana”, citada na nota 03.

²⁶ É razoável supor que empresas em baixo nível de atividade produtiva poderão optar pelas despedidas, em especial dos menos qualificados, para substituí-los ou recontratá-los no retomar da economia. Segundo Ministério da Economia, na primeira quinzena deste mês de maio o número de pedidos de seguro desemprego se comparado com o mesmo período de 2019 aumentou em 76,2%. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/21/pedidos-de-seguro-desemprego-aumentam-762percent-na-parcial-de-maio-diz-governo.ghml>.

salários mínimos e mais de dois tetos previdenciários possam reduzir a jornada com redução salarial ou acordar a suspensão do contrato na via individual. Por outro lado, o benefício aportado pelo governo é calculado com referência à média dos últimos três meses do valor do seguro desemprego. Na realidade, institui arrocho salarial para aliviar a crise²⁷. Ademais, o período de preservação do emprego como condicionante à adesão ao “programa” é insuficiente, mesmo porque a crise deverá perdurar por mais tempo na pós-pandemia, quando a demanda por consumo estará em patamares bastante reduzidos, podendo acarretar posteriores despedidas. Fundamentada na prevalência dos ajustes individuais, coloca os trabalhadores em condição de fragilidade diante do empregador, elo mais forte na relação entre capital e trabalho, atingindo o instituto da negociação coletiva ao excluir a participação do sindicato nos salários entre R\$ 3.135,00 e R\$ 12.202,00, respectivamente, ou seja, a grande massa dos trabalhadores. Segundo a RAIS, os trabalhadores nas faixas salariais até 3 salários mínimos representavam 69% dos empregados formais em 31 de dezembro de 2018, último dado disponível.

Em 02 de abril, foi sancionada a Lei 13.892/20, já referida, a do Auxílio Emergencial. Além de elevar o valor inicialmente proposto pelo governo de R\$ 200,00 para R\$ 600,00, incluiu o direito às mulheres chefes de família ao valor de R\$ 1.200,00, ampliando o acesso ao benefício a cerca de 50 milhões de brasileiros. Isso se deu graças à luta dos deputados oposicionistas estimulados, sobretudo, por entidades sociais e Centrais Sindicais que atuaram de forma coesa junto ao Congresso Nacional visando a alterar os rumos iniciais da política do Governo Federal. No entanto, ainda que com certa capacidade de amortecimento da crise, essa medida é insuficiente para a extensão dos problemas da pandemia, não assegurando a renda e, tampouco o emprego. Importante registrar que, antes de sua sanção, o Senado expandira o alcance do Auxílio para, entre outros, agricultores familiares, caminhoneiros, diaristas, garçons, catadores de recicláveis, manicures, camelôs, artistas, pescadores e taxistas, por meio do PL 873/2020 que, aprovado pelo Parlamento, foi sancionado com 12 vetos²⁸.

Esses vetos, que desnudam a fala contraditória do Presidente ao instar os mais vulneráveis a que voltem ao trabalho e que se armem para se defenderem de suposta ditadura que lhes cercearia o direito de “ir e vir”, dirigem-se às ampliações à Lei nº 13.982/20 introduzidas pelo Congresso no PL nº 873/20, tais como: extensão do benefício a dois membros da família; ampliação do conceito de deficiente físico; inclusão do pescador artesanal nos meses em que não recebe

²⁷ Sobre o tema consultar MANZANO, Marcelo & BORSARI, Pietro. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2020/04/03/reducao-salarial-proposta-pelo-governo-empurrara-pais-para-a-depressao/>.

²⁸ Consultar: <https://legis.senado.leg.br/norma/32180339/publicacao/32180786>.

seguro-defeso; pescadores profissionais artesanais e aquicultores, agricultores familiares, arrendatários, extrativistas, silvicultores, beneficiários dos programas de crédito fundiário, assentados da reforma agrária, quilombolas e comunidades tradicionais e técnicos agrícolas; trabalhadores das artes e cultura²⁹; catadores de recicláveis; taxistas, motoristas de aplicativo, de transporte escolar e de passageiros; microempresários de vans e ônibus escolares, caminhoneiros, entregadores de aplicativo; diaristas; agentes e guias de turismo, seringueiros, mineiros, garimpeiros; ministros de confissão religiosa e assemelhados; profissionais autônomos da educação física, do esporte, atletas, paratletas, técnicos, preparadores, fisioterapeutas, nutricionistas, psicólogos, árbitros e auxiliares de arbitragem; barraqueiros de praia, ambulantes, feirantes, camelôs; garçons; marisqueiros e catadores de caranguejos; artesão e expositores em feira de artesanato; cuidadores, babás, manicures, pedicures, cabeleireiros, barbeiros, esteticistas, depiladores, maquiadores e demais profissionais da beleza, incluídas as categorias de cosméticos, terapias complementares, arte-educação e similares; empreendedores independentes e ambulantes que comercializam alimentos; vendedores de marketing multinível e porta a porta; sócios de pessoas jurídicas inativas; produtores em economia solidária, exceto intermediação subordinada; e, professores contratados que estão sem receber salário³⁰.

Sobre o auxílio emergencial decorrente da Lei nº 13.892/20, dados do balanço da Caixa (1º tri/2020) mostram que, com o pagamento da primeira parcela, foram injetados R\$ 35,8 bilhões na economia. Segundo dados do Ministério da Economia, até 21 de maio o total de vínculos submetidos à suspensão ou redução salarial com redução de jornada ultrapassou os 8 milhões, cerca de 24% dos trabalhadores com carteira³¹. Os recursos acessados por meio da MP 936, injetarão outros R\$ 12,7 bilhões. O valor médio das parcelas de benefícios foi de R\$ 1.766,50, devido à prevalência das suspensões de contrato de trabalho, que responderam por 55% dos pedidos até o momento, justamente a modalidade em que há menor taxa de reposição salarial. Para um trabalhador com salário mensal de R\$ 5mil, por exemplo, a taxa de reposição salarial, quando há suspensão de contrato, é de 36% (se empregado em pequena empresa) ou de 55% (se empregado em empresa com faturamento anual superior a R\$4,8 milhões). De fato, conquanto insuficientes,

²⁹ A notícia positiva foi a da aprovação em 26 de maio/20, pela Câmara dos Deputados, um plano de ações de socorro ao setor da Cultura, entre elas o auxílio de R\$ 600,00, aliás, objeto de veto. Matéria que será submetida ao Senado. Disponível em: <https://www.facebook.com/123368671040530/posts/3513826758661354/>.

³⁰ Em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8111634&ts=1589810322161&disposition=inline>

³¹ Abarca acordos coletivos e individuais. Dado atualizado em 21/05. <https://servicos.mte.gov.br/bem/>

sobretudo quando relacionadas com as de outros países, essas medidas concretizaram aportes significativos de recursos aos formais e informais, resultantes, em grande parte, de melhorias tributadas às demandas encaminhadas por entidades de representação, movimentos sociais e Centrais Sindicais, a exemplo do que acontecera com a Medida Provisória 927 que teve seu artigo 18, que permitia a suspensão dos contratos por quatro meses sem garantia de renda compensatória, revogado pela MP 928.

Esses esforços, no entanto, não têm logrado barrar a orientação liberalizante do governo, recentemente reafirmadas nas falas da reunião de 22 de abril, cujo vídeo teve seu sigilo retirado pelo Ministro Celso de Mello, do STF. A tônica dessa reunião que, segundo anunciado, seria a apresentação do plano Pró-Brasil de retomada do investimento na pós-pandemia, transformou-se em libelo ao livre mercado e à defesa de que, durante a pandemia, sejam encaminhadas medidas que retirem todos os entraves legais à concretização do ideário da “liberdade” que os une. Coube ao Ministro Paulo Guedes a defesa das reformas “estruturantes” já apresentadas, afirmando que *a retomada do crescimento vem pelos investimentos privados, pelo turismo, pela abertura da economia, pelas reformas*. Para, logo a seguir, advertir que nenhum dos ministros pode, na busca de papel preponderante, *destruir a candidatura do presidente, que vai ser reeleito se nós seguirmos o plano das reformas estruturantes originais*. Até porque, diz ele, *a economia estagnou através do excesso de gastos públicos*³². Na MP 936 os resquícios dessa visão são evidentes tanto na necessidade da negociação coletiva apenas para trabalhadores com remuneração entre três salários mínimos e 12 mil reais, na redução salarial que deprime a renda e, por conseguinte, a demanda por consumo e na falaciosa garantia de emprego antes abordada.

Para além das medidas de enfrentamento à pandemia, a sociedade brasileira deparou-se com a tentativa do governo de, aproveitando-se das votações eletrônicas introduzidas para atender às necessidades da pandemia como, aliás, sugeriu um dos ministros na reunião citada, retomar a agenda de reformas liberalizantes anteriores à crise. É o caso da chamada MP da Carteira de Trabalho Verde Amarela, MP 905/19, que, em meados de abril, prestes a perder eficácia, voltou a tramitar. Seu texto substitutivo chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados em 15 de abril de 2020. De conteúdo flexibilizante e responsável pela criação de duas categorias de trabalhadores, os mais e os menos protegidos, apoiava-se na errônea premissa de que a retirada da “rigidez” da legislação e

³² Ler: MELO FILHO, Hugo Cavalcanti, “O vídeo da reunião de 22 de abril pode ser um libelo contra Bolsonaro”. *Viomundo*, 23/05/2020, disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/hugo-cavalcanti-melo-o-video-de-22-de-abril-pode-ser-um-libelo-contrabolsonaro-reduzi-lo-a-discussao-sobre-moro-e-surreal.html>

decorrente redução dos custos do trabalho aumentaria os níveis de emprego. A forte pressão para que fosse rejeitada pelo Senado ou caducasse, tributada, por um lado, às fundadas críticas de movimentos sociais, entidades de representação do mundo do trabalho e Centrais Sindicais, fez com que fosse revogada pela MP 955 no último dia de sua vigência. A despeito dessa revogação, o ideário que a sustentou segue, com riscos de reedição de seu conteúdo, de forma dispersa, em outras medidas ou projetos de lei. Ilustra esse argumento recente aprovação da Lei 13.999/2020³³, sancionada em 18 de maio, bem como a inclusão de partes do seu texto na MP 927³⁴. Para o pós-pandemia, o Ministério da Economia tem anunciado plano de retomada do emprego, que, em sua visão, será estimulado pela desoneração, por “menos encargos trabalhistas e menos interferência dos sindicatos”³⁵.

Portanto, no Brasil, diferentemente dos outros países, temos um cardápio de benefícios que, além de não combaterem os efeitos da flexibilidade do mercado de trabalho, não asseguram emprego e renda de forma satisfatória, instando os trabalhadores a, no desespero, pressionarem pelo retorno ao trabalho, sujeitando-se ao grave risco de contraírem a COVID 19. Além do achatamento da massa de salários, as empresas, ainda que beneficiadas por recursos públicos, são autorizadas a despedir trabalhadores. Acrescente-se que elas não precisam comprovar a real necessidade de recorrer aos mecanismos anticrise. Na ausência dessas análises e de contrapartidas para que seja mantida a renda, assegurado o emprego e limitada a distribuição de lucros e dividendos, pode acontecer que empresas se beneficiem sem exame preciso do seu caixa, com a redução da renda dos trabalhadores em parte financiada por seus fundos.

³³ Ver Nota Técnica GT: Mundos do Trabalho do CESIT/Unicamp, já referida.

³⁴ Dieese. MP 927 pode incorporar mudanças trabalhistas já caducas, como a carteira de trabalho verde amarela <https://www.youtube.com/watch?v=ZG3fr8iYalE&feature=youtu.be>, Aliás, o relatório do deputado Celso Maldaner hoje amplamente disponibilizado confirma essas inclusões no texto a ser votado pela Câmara.

³⁵ Trata-se de declaração feita pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, em 21 de maio de 2020, em conversa com representantes de entidades patronais do setor de serviços. <https://oglobo.globo.com/economia/guedes-diz-que-reduzir-encargos-trabalhistas-pode-gerar-de-10-20-milhoes-de-empregos-em-tres-anos-24435697>

4. Considerações finais

Enquanto no Brasil do século XXI, em tempos de “Coronacrise”, economistas de vários matizes afirmam, quase em uníssono – muitos deixando expresso que somente enquanto durar a pandemia –, ser necessária a intervenção do Estado para enfrentar a crise, podendo levar os menos avisados a concluir serem todos adeptos dos ensinamentos de Keynes, o que se observa é que nas medidas para o campo do trabalho e nas falas ministeriais³⁶ mantém-se a opção por aqueles caminhos que já se mostraram deletérios em vários países do mundo em que trilhados, afluindo a pergunta: que modelo de economia regulada seria possível construir sob tais perspectivas?

As medidas objeto deste texto são fundamentadas na premissa de que é no encontro das vontades entre indivíduos “iguais”, sem obstáculos ao seu livre trânsito, que se constituem as condições para a produção da norma ótima que irá reger, harmônica e equitativamente, as relações entre compradores e vendedores da força de trabalho. Para tanto, dizem ainda os defensores das medidas liberalizantes: urge retirar as “imperfeições” do mercado de trabalho e as interferências externas a ele, como as instituições públicas do trabalho, para que se torne mais eficiente seu funcionamento. Daí a prevalência dos contratos individuais para reduzir salários, ao arripio do artigo 7º, VI da Constituição Federal de 1988 que assegura, como direito social fundamental, a irredutibilidade salarial, salvo acordo ou convenção coletiva.

Nas medidas abordadas, o encontro direto entre demandantes e ofertantes da força de trabalho é definido como lócus prevalente da produção das normas trabalhistas que, livres de interferências externas, fixarão o patamar “justo” dos salários, sem rigidez, propiciando o funcionamento do mercado em equilíbrio, o desenvolvimento econômico e, no limite, a conquista do pleno emprego. São teses que reforçam o *Credo Liberal* de que nos falava Polanyi e que, ressignificadas para o século XXI, têm sido invocadas neste Brasil, em especial a partir de 2016, expressando-se, por exemplo, na Emenda 95 que congelou o teto do gasto público por vinte anos, nas desonerações, na flexibilização de jornadas e salários, na retirada das demais instituições públicas - a Justiça do Trabalho, os sistemas de fiscalização e os sindicatos - de vários momentos da relação entre comprador e vendedor da força de trabalho, evidenciando que se trata de um ideário que persiste, ainda que comprovados seus efeitos nefastos onde adotado.

³⁶ Haja vista a defesa enfática do Ministro Paulo Guedes ao sistema do livre mercado e ao modelo de ajuste fiscal na reunião de 22 de abril, referida neste texto.

Por fim, em tempos em que a “Coronacrise” desnuda as imensas fragilidades dos arranjos mundiais em meio a um capitalismo financeirizado que, a partir de sua força disruptiva, escancara a necessidade de o Estado coordenar o processo econômico e social, considerando-se que as medidas propostas pelo governo brasileiro aqui analisadas, além de insuficientes para assegurarem aos trabalhadores emprego e renda que os permita cumprir o necessário isolamento, retrocedem ao tempo do primado da autonomia das vontades, pergunta-se: que tensão é possível se dar na sociedade brasileira durante e na pós-pandemia para, metaforicamente, ficarmos protegidos da ação trituradora de *moinhos satânicos*?

Referências bibliográficas

ALDCROFT, Derek H. *The European economy: 1914-1990*. London/New York: Routledge, 1993.

ARRUDA PINTO, Roberto Parahyba de. Ecos históricos, estruturais e contemporâneos da escravidão no Brasil. *Revista do Advogado da AASP*, nº 143, agosto de 2019, São Paulo.

BIAVASCHI, Magda B. O Direito do Trabalho no Brasil 1930-1932: a construção do sujeito de direitos trabalhistas. *Tese de doutorado* Economia Social do Trabalho no IE/Unicamp, Campinas, 2005.

BIAVASCHI, Magda B. *O Direito do Trabalho no Brasil 1930-1932*. São Paulo, LTr, 2007.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O Capital e suas metamorfoses*. São Paulo: UNESP, 2013.

BIAVASCHI, Magda Barros; COELHO, Elaine D'Ávila. DROPPA, Alisson; PERNÍAS, Tomás Rigoletto. O impacto de algumas reformas trabalhistas na regulação e nas instituições públicas do trabalho em diálogo comparado. In: *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil* / Organizadores: José Dari Krein, Denis Maracci Gimenez, Anselmo Luis dos santos. – Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018, p. 209-241.

BIAVASCHI, Magda B; TEIXEIRA, Marilane O. A terceirização e seu dinâmico processo de regulamentação no Brasil: limites e possibilidades. *Revista da ABET*, v. 14, n. 1, Jan-Jun 2015.

CASTRO GOMES, Ângela Maria de. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à República*. 7. ed. São Paulo: Unesp, 1999.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & Senzala*. 25.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.

KEYNES, John M. *As consequências econômicas da paz*. Imprensa Oficial do Estado; Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: 2002.

KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000, 08/2015, *Cuadernos del Cendes*, Vol. 89, pp.47-82, Caracas, VENEZUELA, 2015.

LOUZADA, Alfredo João. *Legislação social-trabalhista* – coletânea de decretos feita por determinação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Trabalho/ MTIC, 1933.

NEUMANN, Franz. *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*. Bologna, Itália: il Mulino, 1983.

NEUMANN, Franz. *The Rule of Law*. Political Theory and the Legal System in Modern Society. UK: Berg Publishing, 1986.

NOBRE Jr., Hildeberto B; KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros. A Formalização dos Contratos e as Instituições Públicas. In: *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos?* FAGNANI, Eduardo et all. São Paulo: LTr, 2008.

POCHMANN, Márcio. *Inserção Ocupacional e o Emprego dos Jovens*. São Paulo: UNICAMP/IE, ABET, 1998.

POULANTZAS, NICOS. *L'Etat, le Pouvoir et le Socialisme*. Paris: Press Universitaires de France, 1978.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP. *Nota do Cecon*, nº. 1, abril de 2017. Disponível em: https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. 2ª ed. SP: LTr, 1998.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. A reforma trabalhista e as mulheres. In: TEIXEIRA, M.; Galvão, A.; Krein, J.; Biavaschi, M.; Almeida, P.; Andrade, H. (orgs.). *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. Campinas, SP: UNICAMP/IE/CESIT, 2017, p. 237-260, 2017.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil: da Aliança Liberal a realizações do primeiro ano de governo: 1930-31*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

Magda Barros Biavaschi é Desembargadora aposentada do TRT4, Doutora e Pós-doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/UNICAMP, pesquisadora e professora colaboradora no CESIT/IE/UNICAMP, professora permanente do Programa de Doutorado em Ciências Sociais do IFCH/UNICAMP e membro do Núcleo de Memória da CDH da OAB/SP.

Bárbara Vallejos Vazquez é socióloga, mestre e doutoranda em Desenvolvimento Econômico no IE/Unicamp. Docente da FESP/SP e da Escola Dieese de Ciências do Trabalho, é técnica do Dieese. Ambas integram o GT Mundos do Trabalho: Reformas, do CESIT/IE/UNICAMP.

A proteção jurídica da saúde e segurança dos profissionais da saúde da rede pública no contexto da pandemia do COVID-19 no Brasil

Sefora Graciana Cerqueira Char

1. Introdução

O presente artigo parte da constatação de que a pandemia do COVID-19 evidenciou um problema crônico no Brasil, consistente na insuficiência da adoção de medidas de proteção do meio ambiente do trabalho dos profissionais que prestam assistência à saúde da população junto à rede pública, trazendo à lume os desafios em evitar os riscos de contaminação e adoecimento desses trabalhadores, preservando-lhes a vida e a integridade física.

O caminho percorrido pelo ensaio passa inicialmente pela definição da natureza jurídica do interesse na higidez do meio ambiente do trabalho, pelo conteúdo das normas internacionais e nacionais, como mais especificamente as expedidas pelas autoridades sanitárias e de saúde, com vistas a garantir esse interesse, visita, em seguida, a relação de vinculação dos atos do gestor da unidade de saúde à juridicidade do ordenamento jurídico, destacando a possibilidade de responsabilização que pode decorrer do exercício do controle administrativo e jurisdicional na Justiça do Trabalho, e destina-se, finalmente, a demonstrar a inafastabilidade do respeito à garantia constitucional à saúde e segurança no exercício profissional em harmonia com o direito à assistência à saúde da população.

2. Dos riscos do meio ambiente do trabalho dos profissionais da saúde

O número abrangente dos casos de adoecimentos, óbitos e afastamentos do trabalho dos profissionais da saúde, decorrente do exercício das suas atividades laborais, é uma realidade que, não obstante antiga, não vinha recebendo a necessária atenção dos gestores da saúde, públicos e privados, como da sociedade. O cenário da pandemia do COVID-19 impôs o tratamento prioritário dessa pauta, de sorte que é revelador que noções e conceitos próprios da saúde e segurança do trabalho, geralmente restritos aos especialistas da área, têm sido inclusive incorporados aos diálogos corriqueiros, aos noticiários ou pronunciamentos das autoridades públicas.

Quando confrontada com o elevado percentual de acidentalidade e afastamento dos profissionais dessa categoria, a população tem se surpreendido. O número acentuado de casos de adoecimento dessa parcela de trabalhadores, justamente incumbida de cuidar da saúde dos demais, não havia recebido até então a atenção merecida, apesar de há muito já vir sendo abordado e discutido pelas entidades de classe, conselhos profissionais, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Judiciário Trabalhista.

Segundo o Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho¹, o setor econômico mais notificado e a profissão com mais notificações de casos de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho foram, respectivamente, o setor de atendimento hospitalar e a profissão de técnico de enfermagem. Ainda que façamos um recorte, entre todas as profissões na administração pública, a de técnico de enfermagem persiste ocupando a primeira colocação entre as mais notificadas.

Abaixo segue o gráfico extraído do sítio <https://smartlabbr.org/sst>:

SETOR ECONÔMICO	OCUPAÇÃO
 Atividades de atendimento hospitalar 10% Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados e supermercados 4%	 Técnico de enfermagem 7% Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas 6%
No âmbito da União, ao considerar o setor econômico com mais notificações, considerando todos os riscos ambientais existentes nos locais de trabalho, destaca-se as atividades de atendimento hospitalar. Conforme os dados informados pelo Observatório de Segurança e Saúde, os casos de acidentes contabilizaram 359.581 no período entre 2012 e 2018.	Ao se considerar o número de notificações de acordo a ocupação e as condições do meio ambiente de trabalho só dos trabalhadores vinculados a Administração Pública na União, a profissão que prepondera continua sendo a de técnico de enfermagem com 6.252 casos de acidentes registrados no mesmo intervalo de tempo e ocorridos em função das condições ambientais de trabalho.

Já no contexto da pandemia, em documento sobre o qual o Ministério da Saúde tem se balizado, a *Occupational Safety and Health -OSHA* graduou o

¹ Desenvolvido pela equipe do SMARTLAB de Trabalho Decente, decorrente da parceria entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e concebido consoante parâmetros científicos a partir de informações coletadas dos bancos de dados governamentais disponíveis de 2012 a 2018.

risco do trabalho da seguinte forma: "Risco muito alto", em que incluídos os profissionais com alto potencial de contato com casos confirmados ou suspeitos de contaminação pelo COVID-19 durante procedimentos médicos, laboratórios ou *postmortem* ; "Risco alto", estão incluídos os profissionais "que entram em contato com casos confirmados ou suspeitos de COVID19; "Risco mediano", incluídos os profissionais que demandam o contato com menos de 2 metros com pessoas que podem estar infectadas com o novo coronavírus (SARS-coV-2), mas que não são consideradas casos suspeitos ou confirmados; "Risco baixo" estão incluídos os profissionais que não requerem contato com casos suspeitos, reconhecidos ou que possam vir a contrair o vírus, que não têm a menos de 2 metros com o público, ou que têm contato mínimo com o público em geral, e outros trabalhadores.

Observa-se que o cenário pandêmico é dinâmico, ainda pouco desbravado e o conhecimento científico que vem sendo adquirido tem motivado a adoção de medidas protetivas do trabalhador da saúde, amparadas nas vulnerabilidades percebidas a partir do desempenho das atividades de atendimentos, de modo que, além do adoecimento físico, tem se observado o adoecimento psíquico dessa categoria profissional. Iniciativas, a exemplo do Projeto "TelePSI", desenvolvido pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), cujo objetivo consiste em disponibilizar teleconsulta psicológica aos profissionais que atuam na linha de frente do combate ao COVID-19, destinando-se a trabalhadores de 14 categorias de saúde e prevê, pelo menos, 10 mil atendimentos.

Do exposto, concluímos que a pandemia colocou os holofotes sobre um problema crônico e antigo no país: os riscos do meio ambiente do trabalho dos profissionais da saúde.

3. Das normas sobre meio ambiente do trabalho aplicáveis aos profissionais da saúde no contexto da pandemia

3.1. Da rede normativa constitucional, infraconstitucional e internacional

A normatividade inscrita na Constituição Federal de 1988 (art. 1º, IV; 5º, XXIII; 7º, XXII; 100, VIII; 170, caput, III, VI; 196 e 225, *caput*) demonstra iniludivelmente a consciência acerca da necessidade da real proteção da saúde dos trabalhadores, inclusive dos profissionais da saúde, com a efetiva redução dos riscos no meio ambiente do trabalho, com vistas ao reconhecimento do valor do trabalho humano.

Merecem destaque no plano internacional, as prescrições expressas na Convenção 155 da OIT de que "a adoção de medidas necessárias para a promoção da segurança no trabalho, com o objetivo de prevenir acidentes e danos para a

saúde" (art.3º e 4º), como no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, impondo em seu art. 12, que seja viabilizada "a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente" e seu artigo 7º assegura aos trabalhadores "a segurança e a higiene no trabalho".

No plano infraconstitucional, frisa-se o art. 157 da CLT, que trata das medidas voltadas à garantia da saúde e segurança do trabalho, que se concretizem em medidas protetivas administrativas, de engenharia, coletivas e individuais, as quais constituem piso normativo, aplicável aos trabalhadores públicos e privados, inscrito nas Normas Regulamentadoras editadas segundo os art. 155 e 200 da CLT, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (atualmente Secretaria de Inspeção do Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia),

É a Norma Regulamentadora nº 32 que versa especificamente sobre saúde e segurança do trabalho em serviços de saúde, incidindo tanto sobre os serviços privados, como públicos, nos afigurando ainda mais exigível à administração pública o cumprimento das normas de medicina e segurança editadas pelos entes públicos. Ademais, a prestação do serviço público de saúde no país propõe-se a realizar o ideário de servir a população com cobertura universal e perene.

A partir das Normas Regulamentadoras, compreendemos que em matéria de gestão do meio ambiente do trabalho, nele incluindo o relativo aos trabalhadores da saúde, há uma ordem a ser observada, de modo que as medidas de proteção individual devem ser antecedidas por medidas coletivas de proteção e de organização do trabalho.

Nessa linha, se com a pandemia é constatado que a sociedade vem adquirindo consciência sobre a necessidade da utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), urge avançarmos no esclarecimento de que a higidez do meio ambiente de trabalho não se circunscreve à utilização de EPIs, situados, em realidade, na última etapa a ser cumprida.

No que tange especificamente aos profissionais da saúde que atuam no enfrentamento do coronavírus, é digno de nota o fato de encontrarem-se submetidos a agente biológico da classe de risco 3 (segundo a Classificação de Risco dos Agentes Biológicos, publicada em 2017, pelo Ministério da Saúde), com potencial risco à saúde humana, o que demanda a observância, conforme as orientações do próprio Ministério da Saúde, de medidas administrativas, de engenharia e de proteção coletiva e individual.

Acrescente-se que também a Lei Orgânica do Serviço Único de Saúde (SUS), nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, garante a promoção e proteção da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições

de trabalho, bem como a recuperação, reabilitação e assistência às vítimas de acidentes doenças e agravos relacionados ao trabalho.

Com espeque na aplicação da rede normativa em vigor e exatamente em razão dos riscos do trabalho dessa categoria laboral serem incontornáveis, o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida, em 29 de abril de 2020, em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), suspendeu a eficácia dos artigos 29 e 30 da Medida Provisória 927/2020, que, prevendo medidas excepcionais para manter o vínculo de emprego durante a pandemia da COVID-19, não enquadraram o afastamento do trabalho por adoecimento pelo coronavírus como decorrente do trabalho, de modo que a mais Alta Corte do país decidiu pela possibilidade da doença ser considerada ocupacional.

Com a sedimentação da situação da pandemia da COVID-19 e em harmonia com as prescrições citadas e que já estavam presentes no ordenamento jurídico antes do surto, as autoridades de saúde de todos os entes da federação, inclusive como decorrência do cuidado com a saúde pública, viram-se premidas a regular as condições de trabalho dos profissionais da saúde, voltando-se mais especificamente à prevenção do contágio da COVID-19, em claro exercício do federalismo cooperativista, previsto no art. 23 da Constituição Federal.

Nesse contexto, uma plêiade de normas de conduta foi editada, carregada de conteúdo científico já estabelecido, cujo atendimento mostra-se como incontornável pelos gestores das unidades de saúde do país.

Conclusão que se alinha ao pensamento de BINENBOJM² que, ao tratar dos fundamentos da crise da lei formal e do fenômeno da constitucionalização do direito, bem sintetiza:

Em uma palavra: a atuação administrativa só será válida, legítima e justificável quando condizente, muito além da simples legalidade, com o sistema de princípios e regras delineado na Constituição, de maneira geral, e com os direitos fundamentais, em particular.

A partir da atenta observação dessas normas de conduta, é constatado que assumem várias formas, sendo editadas como decretos, resoluções, portarias, orientações, todas, no entanto, dotadas de poder vinculante, demonstrando que o que se sobressai é terem as normas emanado de autoridade de saúde ou sanitária e elaboradas sob base científica.

² BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

3.2. Das normas do Ministério da Saúde

No âmbito federal, o Ministério da Saúde, em coerência com o ordenamento jurídico já vigente, assumiu o protagonismo para ditar as medidas mínimas de saúde e segurança do trabalho para os diversos trabalhadores da saúde desempenharem as suas atividades, as quais vêm sendo publicizadas e atualizadas continuamente, segundo as descobertas científicas e o estudo do comportamento da disseminação do novo coronavírus na sociedade brasileira.

Destacam-se, entre as orientações e recomendações referentes às medidas de prevenção e controle que devem ser adotadas durante a assistência aos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus (SARS CoV2): a Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020 (atualizada em 08/05/2020); a Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 07/2020; e, principalmente, o documento publicado pelo Ministério da Saúde em abril de 2020, intitulado **“Recomendações de proteção aos trabalhadores dos serviços de saúde no atendimento de COVID-19 e outras síndromes gripais”**, segundo o qual *“todos os serviços de saúde devem garantir a adoção de medidas e mecanismos de proteção e promoção à saúde para todos os trabalhadores que atuam nos serviços, sejam eles empregados, terceirizados ou pertencentes a outras modalidades de vínculos”*, elaborado sob a Coordenação-Geral de Saúde do Trabalhador e que contou com a colaboração técnica do Ministério Público do Trabalho.

Referência sobre saúde e segurança do trabalho dos trabalhadores da saúde considerando a prevenção à COVID-19, o documento **“Recomendações de proteção aos trabalhadores dos serviços de saúde no atendimento de COVID-19 e outras síndromes gripais”** salienta que *“os trabalhadores dos serviços de saúde fazem parte de um grupo de alto risco para vírus respiratórios e representaram uma parcela expressiva do número de casos em surtos anteriores do SARS e MERS-CoV, tendo contribuído para amplificação das epidemias. O adoecimento de profissionais de saúde é especialmente preocupante, pois pode reduzir os recursos humanos e comprometer a qualidade e potencial de resposta dos serviços de saúde. Porém, nem todos os trabalhadores dos serviços de saúde têm o mesmo risco de infecção por SARS-CoV-2, o que depende da atividade e procedimentos que este profissional executa”*.

Do exposto, as inúmeras prescrições, cada vez mais específicas, sobre as medidas coletivas e individuais, protetivas ou de organização do trabalho, assentadas nesses documentos apontam para a necessária vinculação dos gestores das unidades de saúde, cujo desatendimento pode gerar a responsabilização da gestão de saúde.

4. Da natureza jurídica do direito ao meio ambiente do trabalho sadio. O conflito de interesses entre a garantia da higidez do ambiente de trabalho dos profissionais de saúde e à assistência da saúde à população

Toda a rede de proteção disponível no ordenamento jurídico erguida em torno da preservação do meio ambiente do trabalho dos profissionais de saúde, deve ser necessariamente observada, principalmente em momento cruciais, onde a exceção requer, ainda mais, o zelo pela ordem jurídica e pela realização do Estado Democrático de Direito.

Observa-se a idêntica envergadura constitucional entre os interesses à saúde dos profissionais e da população, o que não advém apenas da topologia constitucional, mas do assento de ambos interesses em princípios e valores nucleares da Norma *Mater*. É relevante evidenciar que o direito à saúde e, nesse sentido, à preservação da vida e integridade física dos trabalhadores, é, em princípio, presumidamente indisponível e não se confunde com o interesse particular e disponível por parte do trabalhador, tão comum nas relações laborais estatutárias e celetistas, evitando-se com esse esclarecimento a confusão que pode ser provocada pela relação entre conteúdo e continente, pelo fato do direito à saúde dos trabalhadores também estar contido no direito à saúde da população de natureza mais abrangente.

Outro ponto que merece destaque é a interligação entre tais interesses, de modo que o adoecimento dos trabalhadores da saúde importa na diminuição da assistência à população, tanto por ocupar a rede de saúde como mais um paciente, como por reduzir a força de trabalho voltada ao atendimento da população, o que vem sendo salientado pelos próprios entes públicos, “*o adoecimento de profissionais de saúde é especialmente preocupante, pois pode reduzir os recursos humanos e comprometer a qualidade e potencial de resposta dos serviços de saúde*”.

Sob outro ângulo, o alto grau de contágio e os agravos advindos com a COVID-19, sobretudo entre os vulneráveis, importa em sobrecarga dos sistemas de saúde, público e privado, de modo que, por consequência, também incide no aumento do risco ocupacional dos trabalhadores da saúde, dado o incremento no volume de trabalho e a maior pressão psíquica a que são submetidos, por terem de lidar com uma doença ainda pouco estudada, sem cura, sem vacina e com recursos escassos para tratamento dos pacientes e de proteção para o desempenho das atividades dos próprios profissionais.

Nessa senda de ideias, percebe-se que a preservação da saúde dos profissionais da saúde e a assistência à saúde da sociedade, possuem também uma relação de recíproca causa e efeito, conduzindo à conclusão de que a utilização precipitada da escusa na adoção das medidas protetivas do meio ambiente do trabalho dos trabalhadores, por parte dos gestores das unidades de saúde e das autoridades públicas, a pretexto de evitar o colapso do atendimento público, deve ser encarado com cautela, sob pena de acelerá-lo.

Partindo das premissas da presunção da identidade valorativa entre os direitos postos e da relação de interdependência entre o interesse menos abrangente com o mais abrangente, extrai-se a autorização para a utilização do recurso técnico da ponderação, exigindo a compatibilização entre o direito à proteção dos trabalhadores dos riscos de sua atividade com o direito da população de receber a necessária assistência.

A presença das evidências da existência concreta do conflito entre o interesse à preservação da saúde dos trabalhadores essenciais e a assistência à saúde da população é ponto de partida incontornável, para cogitar-se na utilização da técnica da ponderação ou de qualquer outro recurso voltado à solução.

Nessa esteira de ideias, é imprescindível demonstrar clara e objetivamente que o cumprimento das medidas de proteção, tal como descritas na norma, implicaria em comprometimento à assistência da população, a fim de que o conflito em tese alce à condição de conflito concreto de interesses e desafie a utilização da ponderação.

O que se deduz é a proibição de atuações das autoridades públicas arbitrárias, excessivas e desarmônicas, que resultem desvantagens ou sacrifícios injustificados para os destinatários do bem tutelado protegido. Quando se tem em mira direitos fundamentais, precipuamente sociais, em que o âmbito de proteção se conforma mais especificamente em liberdades positivas, exige-se do Estado o exercício ativo do seu dever de utilizar todos os recursos disponíveis para proteger, antes de passar a restringir, mesmo a pretexto de tutelar interesse distinto mais abrangente.

Tanto do arcabouço jurídico constitucional e internacional aplicável, como das normas legais e administrativas infraconstitucionais, extrai-se a necessária vinculação das condutas dos agentes públicos e privados, no sentido de efetivamente garantir um ambiente do trabalho saudável e adequado, com a adoção mediante protetivas concretas, coletivas ou individuais, de saúde e segurança do trabalho.

A tentativa simplesmente de, em lugar de perseguir a realização da garantia das condições de saúde e segurança dos trabalhadores da saúde, escudar-

se na aplicação dos códigos de ética das categoriais profissionais que compõem o conjunto dos trabalhadores da saúde ou no enquadramento de hipotéticas condutas profissionais em tipos penais, idealizados, em princípio, tendo em mira os comportamentos individuais dos profissionais, não contribui com a pacificação social e na realização do interesse público.

É inafastável a demonstração objetiva pelo empregador ou pelo gestor público o desempenho fiel do seu dever de cumprir as medidas protetivas prescritas nas normas, sob pena de subversão da lógica jurídica.

Cabe aos entes públicos e aos estabelecimentos de saúde prover suas unidades de equipamentos de proteção adequados e em número suficiente aos profissionais que diretamente lidam com o enfrentamento da COVID-19 no ambiente de trabalho, além da adoção de outras medidas coletivas e de organização do trabalho para garantir a segurança e saúde dos trabalhadores, mitigando e/ou eliminando a disseminação da doença.

Segundo os Códigos de Ética, em geral, aos profissionais da área de saúde impõe-se o dever profissional de prestar socorro aos pacientes, visando à proteção da vida e da saúde, sob pena de responsabilização pela omissão, todavia, é possível juridicamente a suspensão das atividades em determinadas circunstâncias e sob certas cautelas.

Normas internacionais, de igual forma, não descartam a possibilidade de resistência, sem perder de mira os princípios da razoabilidade e da publicidade, reclamando a necessária comunicação ao empregador ou tomador dos serviços, a quem incumbirá o saneamento das irregularidades e a adequação do ambiente laboral, antes de exigir o retorno da prestação do serviço.

No âmbito penal, para que a prestação de socorro seja percebida como dever jurídico profissional, basta a omissão de agir do agente, a exemplo do médico ou enfermeiro, independente do resultado, o qual pode importar em majoração da pena ou qualificação do crime. Acrescente-se que, se em virtude de encontrar-se sob estado de necessidade, o profissional não puder prestar socorro, este tem o dever de informar às autoridades ou ao seu empregador os riscos a que está submetido e que fundamenta sua recusa ou suspensão do trabalho, inclusive, diante da lei 8.080/90, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde no Brasil, consiste em obrigação do Estado, segundo o art. 196 da Constituição Federal, de prover as medidas de proteção aos profissionais de saúde.

Ao Ministério Público do Trabalho, diante de todo esse novo contexto de emergência em saúde pública, cumpre buscar a via da conciliação do conflito e, quando não for possível, a persecução assertiva dos empregadores e do poder público para a eficaz aquisição, distribuição e correto fornecimento dos EPIs aos

profissionais de saúde, para mitigar-se a disseminação da doença entre aqueles que devem debelá-la.

Em caso de suspeita da COVID-19 ou confirmação da doença, os profissionais devem ser afastados, tal como aqueles que estiverem no grupo de risco, sendo que estes devem ser realocados para outros setores ou laborar em teletrabalho, segundo os protocolos em vigor.

Os gestores públicos e particulares das unidades de saúde que prestem assistência a sintomáticos de síndrome gripal, têm o dever de garantir a salubridade no meio ambiente de trabalho, sendo que cabe ao gestor da unidade de saúde em conjunto com a comissão de controle de infecção hospitalar, Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), ou órgão congênere de aferição do meio ambiente de trabalho, segundo os documentos publicados pelo Ministério da Saúde, avaliar o risco da área de prestação da assistência e a presença de profissionais de saúde considerados vulneráveis, para providenciar o atendimento das medidas protetivas aplicáveis.

No caso do não cumprimento das medidas protetivas necessárias, deve o profissional de saúde comunicar os gestores de saúde e órgãos competentes sobre as deficiências do serviço que possam implicar em prejuízo ao exercício profissional da sua atividade e à prestação de assistência à saúde da população, sendo que, persistindo o descumprimento da norma, apenas examinando caso a caso, pode ser ponderada a situação de risco dos profissionais e da população e encontrada a solução.

5. Da responsabilidade da administração pública sobre a saúde e segurança dos profissionais da saúde da rede pública

O reconhecimento da responsabilidade da Administração Pública, quanto à saúde e segurança dos profissionais da saúde da rede pública, pode ocorrer em três níveis.

No tocante à responsabilidade pessoal do agente público, registre-se que, em decisão paradigmática, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, cômico da importância e urgência requerida pelo contexto pandêmico, decidiu que os atos de agentes públicos em relação à pandemia da COVID-19 devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias, sob pena de responsabilização pelos danos causados.

Por maioria de votos, os Ministros do STF concederam parcialmente medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) para conferir

essa interpretação à Medida Provisória (MP) 966/2020, que trata sobre a responsabilização pessoal dos agentes públicos durante a crise de saúde pública.

A MP 966, editada em 13 de maio do corrente ano, previa, entre outros pontos, que os agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agissem ou se omitissem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados com as medidas de enfrentamento à pandemia e aos efeitos econômicos e sociais dela decorrentes.

O julgamento possui destacada relevância no que tange aos atos dos agentes públicos que importem em descumprimento nas unidades de saúde do país, das medidas estabelecidas pelas autoridades de saúde e sanitárias, com lastro científico, voltadas a garantir a higidez do meio ambiente de trabalho dos profissionais de saúde.

No que concerne aos trabalhadores que trabalham sob subordinação direta ao ente público, evidenciamos que o reconhecimento formal da atividade de risco desenvolvida pelos profissionais da saúde da rede pública, torna incensurável a possibilidade do reconhecimento, com espeque constitucional, da responsabilidade objetiva dos gestores públicos e privados, pelos danos causados.

Nos autos da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Nº 828.040/DF, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento constante do Tema 932 da Repercussão Geral, consistente na responsabilização objetiva do empregador por danos derivados de acidente do trabalho em razão da natureza de risco da atividade desenvolvida.

Nessa linha, observa-se que o fato da decisão do STF versar sobre a responsabilidade do empregador, referindo-se diretamente a relações empregatícias, não afasta a juridicidade do reconhecimento da responsabilidade objetiva do gestor público quanto aos trabalhadores que lhes são diretamente subordinados, diante da fonte normativa utilizada na decisão autorizar essa ilação facilmente, a exemplo do art. 5º, §2º, art. 200, VIII e 225, §3º, da Constituição Federal; art. 14, §1º da Lei 6.938/81 e 927, parágrafo único do Código Civil.

Acrescente-se que dispõe o art. 37, § 6º da Constituição Federal que *“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”*, o que contribui com o entendimento de que a administração pública deve também responder objetivamente aos danos causados aos trabalhadores da saúde da rede própria.

Compreende-se que, os termos da Constituição Federal, em cotejo com a previsão da responsabilidade civil independente de culpa prevista no Código Civil e com o artigo 14, §1º, da Lei n. 6.938/1981, que institui a Política Nacional do

Meio Ambiente, além de fixado o dever ativo de promoção do meio ambiente de trabalho digno, também é reconhecida a responsabilidade objetiva do causador, inclusive do ente público, dos danos aos profissionais de saúde, em especial considerando atividades de risco.

Por fim, o último nível de responsabilidade da Administração Pública decorre da privatização das unidades de saúde.

A esse respeito, sobram modelos de contratação, muitas vezes de licitude questionável, sendo as mais utilizadas, a de cogestão e a terceirização, implicando no diferimento a essas entidades privadas a contratação de profissionais da saúde como empregados ou como autônomos, ou ainda na quarteirização dos serviços.

No Direito do Trabalho, já é pacificado o entendimento da responsabilização subsidiária do tomador de serviço, nos termos da súmula 331 do TST, sendo certo que há uma série de obrigações constitucionais e legais que devem ser observadas pelo ente público que não se exime da responsabilidade pelos danos decorrentes de eventuais violações às normas de proteção ao trabalhador, inclusive do profissional da saúde.

A súmula 331 do TST, traz no seu item IV, a possibilidade de responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços inclusive quanto aos órgãos da administração direta e indireta, atentando para que a Suprema Corte no RE 760931, em regime de repercussão geral relativo ao tema 246, consolidou a tese jurídica no sentido de que *"O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93."*

Conforme entendimento do STF no referido julgado: *"a responsabilidade não é automática, conforme preconizou o legislador infraconstitucional, no art. 71, §1º da Lei de Licitações, mas não pode o poder público dela eximir-se quando não cumpriu o seu dever de primar pela legalidade estrita na escolha ou fiscalização da empresa prestadora de serviços"*.

Desse modo, analisando a responsabilidade de cada um dos contratantes da relação contratual, verifica-se que o papel da administração pública é, principalmente, o dever de fiscalização em relação as atividades desempenhadas pelo contratado, conforme previsão no Artigo 58, III, da Lei 8.666/93, no que se refere ao adimplemento das obrigações perante seus empregados, bem como no artigo 67 da mesma lei que, por sua vez, disciplina as atividades do fiscal do contrato, agente público designado especificamente para a missão.

É de inferir-se que de acordo com o art. 5º-A (Lei 6.019, com a redação da Lei 13.429) quanto à empresa tomadora, tem-se que é responsabilidade da

contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato (art. 5º-A, § 3º).

O ente público, quando na posição de contratante tem o dever de fiscalizar, em todo o tempo de duração de um contrato administrativo, plenamente e tempestivamente, o cumprimento pelo contratado, das suas obrigações trabalhistas como empregador dos trabalhadores terceirizados que estão ativos no âmbito da Administração Pública.

Nesta senda, considerando o dever de fiscalização do ente público, é que se visualiza que seu papel abrange também o ambiente de trabalho em sua totalidade. Nesse contexto, considera-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à boa qualidade de vida, consagrado no artigo 225, *caput*, da Constituição, está diretamente ligado à saúde do trabalhador, ou seja, à implantação das medidas preventivas contra os acidentes do trabalho e as enfermidades profissionais.

Tratando-se de normas que tutelem a proteção da saúde e segurança dos trabalhadores, a sujeição da Administração Pública a esses faz-se claramente presente e, por assim ser, não pode o ente público se eximir da responsabilidade de observância de tais preceitos, na medida que a base constitucional que as amparam estão relacionadas a proteção da vida do trabalhador e não a qualquer interferência quanto a natureza do vínculo existente entre o Poder Público (tomador de serviço) e os trabalhadores que prestam serviço a uma empresa interposta.

6. Do controle administrativo e jurisdicional da gestão do meio ambiente do trabalho dos profissionais da saúde

É ínsito ao Regime Democrático de Direito o controle da atividade dos entes públicos, notadamente, quanto à adoção das medidas pertinentes ao controle da pandemia da COVID-19. Pululam iniciativas direcionadas aos controles administrativos e jurisdicionais acerca da aquisição de aparelhos e insumos para utilização no combate à COVID-19, dos gastos públicos efetuados com essa justificativa, da ampliação e concretização da transparência, da abrangência e eficiência da assistência à saúde da população e, como não poderia ser diferente, das medidas imprescindíveis para a preservação da saúde e segurança dos profissionais de saúde da rede pública.

Conforme foi sustentado, as recomendações elaboradas pelas autoridades de saúde e sanitárias vigentes, a partir do lastro científico conquistado, cuidam de normas de conduta, cujo cumprimento é inafastável pelos gestores de saúde, ficando sujeitos à fiscalização pelos órgãos competentes.

Mesmo por um viés doutrinário mais restritivo dos limites do controle judicial, é de observar-se que já se revela suficiente a admissão do controle sobre os aspectos vinculados do ato para impor aos gestores de saúde a adoção das medidas garantidoras da higidez do meio ambiente de trabalho dos profissionais de saúde.

Todavia, a jurisprudência tem avançado e ampliado o controle judicial sobre os atos discricionários com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição e em outros princípios constitucionais aplicáveis a atuação administrativa, como entendeu a Suprema Corte nos seguintes julgados:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido (BRASIL, 2016d. grifo nosso).

TRIBUNAL DE CONTAS. NOMEAÇÃO de seus membros em Estado recém-criado. Natureza do ato administrativo. Parâmetros a serem observados. AÇÃO POPULAR desconstitutiva do ato. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE TOCANTINS. PROVIMENTO DOS CARGOS DE CONSELHEIROS. A nomeação dos membros do Tribunal de Contas do Estado recém-criado não é ato discricionário, mas vinculado a determinados critérios, não só estabelecidos pelo art. 235, III, das disposições gerais, mas também, naquilo que couber, pelo art. 73, par.1, da CF. NOTÓRIO SABER – Incisos III, art. 235 e III, par.1, art. 73, CF. Necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar. Precedente histórico: parecer de Barbalho e a decisão do Senado. AÇÃO POPULAR. A não observância dos requisitos que vinculam a nomeação enseja a qualquer do povo sujeita-la a correção judicial, com a finalidade de desconstituir o ato lesivo a moralidade administrativa. Recurso extraordinário conhecido e provido para julgar procedente a ação (BRASIL, 2016e. grifo nosso).

A ampliação do controle jurisdicional começou a ser delineada a partir da observância de que o agente público, ao praticar os atos discricionários que lhe conferem margem de liberdade de atuação, acabava por vezes buscando satisfazer interesses pessoais ou não permitidos pela norma jurídica, ocorrendo o desvio de poder, de forma que não permitir o controle destes atos pelo Poder Judiciário, configuraria desrespeito ao princípio da inafastabilidade da jurisdição e resultaria em um grande prejuízo à coletividade, como adverte CAVALLI³.

A doutrina contemporânea prevê, que duas são as teorias que garantem um amplo controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários: a teoria que trata do desvio de poder ou de finalidade e a teoria dos motivos determinantes.

Acerca destas teorias, o Ministro do STF Alexandre de Moraes destaca⁴:

Pela primeira, o poder judiciário poderá exercer amplo controle sobre os atos administrativos, quando o administrador utilizar-se de seu poder discricionário para atingir fim diverso daquele que a lei fixou, ou seja, utilizar-se indevidamente dos critérios da conveniência e oportunidade [...] Pela teoria dos motivos determinantes, os motivos expostos pelo administrador como justificativa para a edição do ato associam-se à validade do ato, vinculando o próprio agente, de forma que a inexistência ou a falsidade dos pressupostos fáticos ou legais ensejadores do ato administrativo acabam por afetar sua própria validade, mesmo que o agente não estivesse obrigado a motivá-lo.

Admite-se, ainda, o controle pelo Poder Judiciário quando existentes conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, aqueles que não apresentam noções precisas, cabendo ao judiciário substituir a interpretação realizada pela administração pública quando abusiva ou arbitrária, como também pontua MORAES⁵.

Neste contexto, DI PIETRO⁶ alerta que, atualmente, o controle pautado na legalidade não deve estar adstrito tão somente à lei:

³CAVALLI, Cássio. O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. In Revista de direito administrativo. V. 251. Rio de Janeiro: FGV, maio/agosto de 2009. p. 61/76

⁴MORAES, Alexandre de. Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. In Revista de direito administrativo. V. 243. São Paulo: Atlas, set/out/nov/dez de 2006. p. 13/28.

⁵ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. In Revista eletrônica de direito administrativo econômico (Redae), N. 9, 2007

Amplia-se a possibilidade de controle judicial porque, por essa via, poderão ser corrigidos os atos administrativos praticados com inobservância de certos valores adotados como dogmas em cada ordenamento jurídico. Assim, falar hoje em princípio da legalidade significa abranger não só a lei, em sentido formal, mas todos os valores e princípios contidos implícita ou explicitamente no ordenamento jurídico.

Observa-se, destarte, que correntes doutrinárias já têm permitido esta ampliação do controle jurisdicional nos atos discricionários da administração, advertindo que por vezes, ao praticar o ato, o agente excede no seu poder, desvinculando-se dos reais motivos que autorizariam a sua conduta.

No mesmo sentido, BANDEIRA DE MELLO⁷:

Assim como ao judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária.

Deste modo, verifica-se necessário o controle judicial quando a prática dos referidos atos converter-se em arbitrariedade, buscando-se a observância dos princípios Constitucionais da Administração e da Inafastabilidade da Jurisdição. Nesse sentido, Di Pietro⁸ ressalta que, além da legalidade, o Poder Judiciário poderá exercer o controle sobre os atos administrativos com fundamento na moralidade administrativa:

O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade, artigo 5º, inciso LXXIII e 37.

⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁸ DI PIETRO, 2007, op. cit.

Outrossim, nota-se que conforme assinalado por Alexandre de Moraes⁹: *“a Constituição da República, ao constitucionalizar os princípios e preceitos básicos da Administração Pública, permitiu um alargamento da função jurisdicional sobre os atos administrativos [...]”*, ou seja, é fundamentado na própria jurisdição que se tem ampliado o controle jurisdicional dos atos discricionários.

Neste contexto, a consideração das teorias acima destacadas autoriza a compreensão de que as medidas de proteção ao meio ambiente de trabalho dos profissionais de saúde são incontornáveis pelos gestores.

Com base nesse raciocínio, certo da imprescindibilidade da submissão da administração pública aos órgãos de controle, não por outro motivo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Recomendação nº 66, de 13 de maio de 2020, com o objetivo de recomendar aos órgãos julgadores, respeitando a independência do exercício jurisdicional, a observância de orientações no exercício do controle jurisdicional da administração pública no contexto da pandemia.

No mesmo sentido, conforme já afirmado, no julgamento acerca da constitucionalidade da MP 966/20, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que os atos de agentes públicos em relação à pandemia da COVID-19 devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias, sob pena de responsabilização pelos danos causados, demonstrando à sociedade a imprescindibilidade do controle jurisdicional dos atos do ente público, notadamente, no contexto de combate à pandemia.

7. Considerações finais

A pandemia da COVID-19 colocou os holofotes sobre um problema crônico e conhecido no país: os riscos do meio ambiente do trabalho dos profissionais da saúde.

As normas que versam sobre o meio ambiente do trabalho encontram-se dispostas em todo o ordenamento jurídico pátrio, sendo que as normas mais específicas serão vinculantes do gestor da unidade de saúde, desde que derive de autoridade pública de saúde ou sanitária e se assente em paradigmas científicos, ficando os agentes e o ente público sujeitos ao controle administrativo e jurisdicional.

Partindo das premissas da presunção da identidade valorativa entre o direito à proteção dos trabalhadores dos riscos de sua atividade e o direito da população de receber a necessária assistência, e da relação de interdependência

⁹ MORAES, 2006, op. cit.

entre o interesse menos abrangente com o mais abrangente, extrai-se a autorização para a utilização do recurso técnico da ponderação, exigindo a harmonização entre ambos os interesses.

REFERÊNCIAS:

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALLI, Cássio. **O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica**. In Revista de direito administrativo. V. 251. Rio de Janeiro: FGV, maio/agosto de 2009. p. 61/76.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa**. In Revista eletrônica de direito administrativo econômico (Redae), N. 9, 2007

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p 156

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários**. In Revista de direito administrativo. V. 243. São Paulo: Atlas, set/out/nov/dez de 2006. p. 13/28.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RODRIGUES; Lucas Amadeu Lucchi; LUCCHI, Renatha Doano Pires. **Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários com base nos princípios da administração pública e da inafastabilidade da jurisdição**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/controle-jurisdicional-dos-atos-administrativos-discricionarios-com-base-nos-principios-da-administracao-publica-e-da-inafastabilidade-da-jurisdicao/> Acesso em 21 de maio de 2020

BRASIL. Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33852/271858/Nota+T%C3%A9cnica+n+04-2020+GVIMS-GGTES-ANVISA/ab598660-3de4-4f14-8e6f-b9341c196b28>

BRASIL. Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 07/2020. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33852/271858/NOTA+T%C3%89CNICA+-GIMS-GGTES-ANVISA+N%C2%BA+07-2020/f487f506-1eba-451f-bccd-06b8f1b0fed6>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1062324. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ:25/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000343933&base=baseMonocraticas>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl. 3.303-PI. Rel. Min: Carlos Ayres Brito. DJ: 19/11/2007. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14725140/reclamacao-rcl-3303-pi> >

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. No Recurso Extraordinário 658.171 – DF. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25061175/agreg-no-recurso-extraordinario-re-658171-df-stf/inteiro-teor-118287716> .

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. RR-2330-22.2012.5.10.0009. Rel. Min. Maurício Godinho Delgado. DJ: 12/02/2020. Disponível em: < <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/810387381/recurso-de-revista-rr-23302220125100009?ref=serp> >

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Atos de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&ori=1> >

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. E-ED-RR-60000-40.2009.5.09.0659 Rel. Min. Waldir Oliveira da Costa. DJ: 22/11/2018. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/653841429/embargos-declaratorios-recurso-de-revista-e-ed-rr-600004020095090659>

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. AIRR - 10429-57.2013.5.01.0021 , Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 28/08/2019, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 30/08/2019. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750896150/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-104295720135010021>

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. AIRR - 1090-60.2015.5.22.0105 Data de Julgamento: 14/06/2017, Relator Ministro: Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT23/06/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br/#440da2a1d53d4e48b74a00cdf691ee1>

Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho – SMARTLAB. Disponível em: < <https://smartlabbr.org/sst> >

OIT. Organização Internacional do Trabalho. C155 – Saúde e Segurança dos Trabalhadores. Disponível em:

https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm

Petição inicial da Ação Civil Pública do MPT nº 0100370-10.2020.5.01.009

Sefora Graciana Cerqueira Char é Procuradora do Trabalho na Procuradoria do Trabalho da 5ª Região. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Escola da Magistratura Trabalhista – EMATRA. Especialista em Direito Constitucional do Trabalho pela Escola Judicial/Universidade Federal da Bahia - UFBA.

Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida

GT – Mundos do Trabalho: Reformas, do CESIT¹

Introdução

Em tempos de pandemia da Covid-19 e de grandes incertezas quanto às medidas a serem tomadas para que a saúde dos brasileiros e brasileiras e da economia seja assegurada, o “GT – Mundos do Trabalho: Reformas”, do CESIT/IE/Unicamp, com a presente nota, traz elementos que contribuam para desnudar a falsa dicotomia entre preservar a vida via isolamento ou salvar a economia, bem como para a elaboração de políticas públicas que assegurem trabalho, renda e o direito à saúde e à vida. O pressuposto é o de que são ações públicas que pavimentarão os caminhos aptos a definirem tais possibilidades de vida dos cidadãos e da combalida economia brasileira. Esse processo abre entre estudiosos, pesquisadores da área um campo de investigação na perspectiva de compreender as transformações estruturais ou não do lugar do trabalho na organização da vida social.

Vivem-se tempos de profundas instabilidades. A grave crise que abala o planeta evidencia as reais fragilidades dos arranjos mundiais em tempos de capitalismo globalizado e hegemonizado pelos interesses das finanças, trazendo medo e profundas inseguranças. No Brasil, país de características históricas e estruturais marcadas pela pobreza, profunda desigualdade social, precária estruturação do mercado de trabalho e alta concentração de renda, as múltiplas dimensões dessa gritante desigualdade se expressam não só nas abissais disparidades de renda mas, também, na ausência de infraestrutura básica. São 100 milhões de pessoas, por exemplo, que não têm acesso à rede de esgoto, 35 milhões vivem em domicílios sem água tratada e o déficit habitacional é de 7,5 milhões de moradias. Ainda, essa crise evidencia as mazelas de uma sociedade patriarcal, com aumento expressivo da violência doméstica contra as mulheres, justo no momento em que, devido ao isolamento domiciliar, o trabalho reprodutivo

¹ O texto contou com a colaboração direta de Ana Paula Colombi, Anderson Campos, Bárbara Vallejos Vazquez, Iriana Cadó, José Dari Krein, Ludmila Abílio, Magda Biavaschi, Marcelo Manzano, Marilane Teixeira, Patrícia Rocha Lemos e Pietro Borsari. Pesquisadores(as) que fazem parte também da REMIR – Rede de Estudo e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista.

e de cuidados se torna ainda mais imprescindível e se converte no centro das rotinas diárias.

Fruto do receituário econômico ortodoxo que se consolidou, sobretudo a partir de 2016, têm sido graves os constrangimentos para uma ação anticíclica que evite o colapso absoluto da demanda agregada. Observando-se a atuação internacional de governos diante da pandemia, não há como enfrentar a crise atual sem expansão substantiva dos gastos públicos, seja para sustentar a folha de salários, seja para garantir solvência às empresas, em especial às micro e pequenas, seja para evitar uma debacle no sistema bancário. Mais do que isso, cabe salientar que essa ação estatal deverá, necessariamente, ser financiada por expansão do endividamento público ou por emissão monetária. Isso implica que as regras fiscais vigentes, algumas previstas na Constituição Federal de 1988, sejam abandonadas².

É importante ressaltar que o direito à vida é assegurado constitucionalmente na condição social fundamental, como são os direitos à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e ao lazer, cabendo ao Estado garanti-los. E a realização dos direitos à vida passa, necessariamente, pelo direito ao isolamento, cujas dificuldades de concretização explicitam as desigualdades que estruturam a sociedade brasileira. Esse direito pressupõe garantia de manutenção dos fluxos de renda, sem os quais o isolamento se torna inviável. Sem a ação coordenada do Estado, a impossibilidade do exercício desse direito seguirá atingindo grande maioria da população, composta por trabalhadores de baixa renda e em situação de alta vulnerabilidade social. Além disso, sua garantia passa, também, pela proteção àqueles trabalhadores e trabalhadoras, formais ou informais que, por prestarem serviços essenciais à sociedade, precisam continuar em atividade, sendo-lhes vital a garantia da integralidade dos direitos e da proteção. Ainda, o direito de ir e vir, invocado por certos adeptos à liberdade negativa, de fato protegido pela Constituição, está incluído em um sistema que ela mesma inscreve. O direito “não se interpreta em tiras”³ e esse direito individual de ir e vir não se pode sobrepor aos direitos à vida e à saúde que integram o elenco dos direitos sociais que asseguram o viver em sociedade em condições dignas. Para assegurá-los, é

² A exemplo da liminar deferida pelo Ministro do STF, Alexandre de Moraes, permitindo a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias no uso de recursos para combate à crise, antes mesmo do encaminhamento da PEC 10/2020, a PEC do “orçamento de guerra”, de autoria do presidente da Câmara dos Deputados (que a aprovou no dia 03 de abril, devendo ser votada pelo Senado), criando regime extraordinário para a execução do orçamento quanto às medidas emergenciais e criando o Comitê da Crise para deliberar sobre as ações com impacto orçamentário.

³ GRAU, Eros. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros, 2002.

necessária que o Estado seja o protagonista de ações emergenciais e de longo prazo que atentem à dramática situação já vivenciada pelo país.

É nesse cenário que o Estado, como indutor do desenvolvimento econômico e das políticas públicas urgentes ao enfrentamento da pandemia, apareça como ator fundante. Cabe-lhe o dever/poder de financiar e coordenar esforços para manter e expandir os serviços básicos essenciais e de implementar as indispensáveis medidas emergenciais via ampliação do gasto público, sem se preocupar com as restrições fiscais. Na mesma perspectiva, deve-se rever a incidência de impostos sobre a renda e o consumo dos trabalhadores, visto que as distorções tributárias oriundas de nosso sistema altamente regressivo penalizam de forma desproporcional e injusta justamente os mais pobres.

Diante da combinação entre as crises sanitária, econômica e social e a crise político-institucional no Brasil, vê-se forjada uma polêmica baseada na falsa inevitabilidade da escolha entre morrer contaminado ou morrer de fome. Sabe-se que os desdobramentos da pandemia do coronavírus terão efeitos deletérios sobre a economia, com impactos sobre o tecido social, desestabilizando as dinâmicas de emprego e renda. No entanto, essa falsa dicotomia entre “vida” e “economia” tem como objetivo estabelecer garantias aos interesses dos grandes capitais em detrimento dos custos sociais e das vidas a serem sacrificadas. Esse discurso, embora, no momento, abandonado por economistas ortodoxos e heterodoxos e por parcela expressiva de pensadores sociais, continua a permear o debate público e tem desdobramentos para expressivas parcelas da sociedade, sobretudo as mais necessitadas.

“Não há contradição entre proteção da economia e proteção da saúde pública”, afirmaram pesquisadores da saúde pública da USP⁴. É o que demonstram diversas experiências internacionais, com medidas de proteção social e garantia de renda às parcelas mais vulneráveis da população. Urge mudança radical na direção das políticas que vinham sendo implementadas pelo Estado voltadas, grosso modo, à eliminação das proteções sociais ao emprego formal e omissas na salvaguarda de direitos aos informais e desempregados, cujos resultados desastrosos os dados do mercado de trabalho e as ruas das grandes cidades escancaram. O que este documento evidencia, precisamente, é que é necessário transformar o papel do Estado e o sentido das políticas que estão sendo propostas pelo governo, estas, sim, ainda presas à dicotomia entre Estado genocida/Estado cidadão.

⁴ Nota à Imprensa da Congregação da Faculdade de Saúde Pública da USP sobre a evolução da pandemia de Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/site/noticias/mostra/19357>

O que se avizinha é uma crise sistêmica que evidencia a incapacidade do mercado em dar respostas às necessidades fundamentais da população. Em nosso país essa realidade fica ainda mais evidente com as ameaças do desabastecimento alimentar, do colapso no sistema de saúde e com a incapacidade de serem mantidos os fluxos de renda. O cenário evidencia, uma vez mais, que somente a ação direta do Estado pode atenuar o colapso econômico durante e após a pandemia, bem como lançar a injeção de recursos públicos para viabilizar medidas orientadas por responsável planejamento econômico durante e depois da pandemia.

Ainda que o Congresso Nacional tenha aprovado medida emergencial de garantia de renda e conquanto Medidas Provisória tenham sido dirigidas às relações de trabalho, trata-se de iniciativas questionáveis e/ou insuficientes na perspectiva de garantir emprego, renda e dinâmica econômica. Assim, não organiza logística para produção e distribuição dos bens necessários à vida, a cada dia mais urgentes. Ao mesmo tempo, as tímidas medidas aprovadas têm encontrado, para sua implementação, uma ação de governo morosa, insuficiente e até desorientada.

A crise atual combina novas e velhas formas de exclusão e desigualdade social que escancaram visões que relativizam o direito à vida diante da suposta emergência inadiável de “salvar a economia”. É com base na defesa do direito à vida em suas múltiplas dimensões que este texto traz ao debate i) a já dramática situação do mercado de trabalho brasileiro, agravada pelos desdobramentos da crise do coronavírus, e a necessidade de o governo levar em consideração essa realidade para o desenho das políticas públicas a serem adotadas; ii) a insuficiência e limitação das medidas já tomadas pelo Brasil tanto em relação à dramaticidade da realidade nacional, quanto em comparação com aquelas adotadas por governos de outros países, muitos de orientação conservadora e com situação social mais favorável do que a brasileira, mas outros com situação tão difícil quanto a nossa, ressaltadas suas especificidades. Por fim, com base nesse panorama nacional e internacional e diante da crise sanitária, econômica e social, esta nota traz um conjunto de diretrizes que, sem desconsiderar as singularidades da realidade nacional, visam à atenuação desses problemas, em caráter emergencial, sem perder de vista as políticas de longo prazo que uma crise sistêmica exige e exigirá.

1. A dramática situação do mercado de trabalho brasileiro

No Brasil, dadas as características históricas de nossa formação social e econômica, apesar da existência de amplo sistema de regulação social do trabalho, parcela expressiva da massa trabalhadora sempre esteve privada desse conjunto de direitos e proteções sociais, realidade que a “reforma” trabalhista aprofundou a partir de sua vigência, em novembro de 2017. Assim, a crise do

coronavírus encontrou um mercado de trabalho pouco estruturado, heterogêneo e com alta informalidade e rotatividade, baixos salários e marcado pela desigual distribuição dos rendimentos do trabalho.

A questão fundamental, portanto, é analisar os potenciais impactos da pandemia à luz dessa trajetória histórica e do contexto de fragilidade e grande desamparo dos trabalhadores e trabalhadoras nesse país. Para que o direito à vida seja concretizado, com respeito à recomendação internacional da OMS do isolamento domiciliar, é preciso garantir condições de proteção desses trabalhadores (as), levando em consideração que suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho já estavam severamente deterioradas e sendo duramente atacadas.

A partir dessa realidade, ações efetivas que possam combater os impactos dessa crise precisam ser capazes de enfrentar o seguinte quadro:

- No Brasil, 16,7 milhões de domicílios vivem com até dois salários mínimos. São milhões de pessoas que transitam entre desemprego aberto e oculto e trabalhos com horas insuficientes, por conta própria ou informais. Esse cenário se aprofunda quando se combinam dimensões como: gênero, raça, faixa etária e regiões;
- Em 2019, a população na força de trabalho era 106,2 milhões de pessoas, sendo que 11,6 milhões se encontravam sem ocupação (desemprego aberto) e outros 4,6 milhões tinham desistido de procurar trabalho (desemprego por desalento), o que totaliza 16,2 milhões de pessoas (dados do quarto trimestre de 2019 da PNAD Continua);
- Do total de pessoas inseridas no mercado de trabalho, 29% recebiam até 1 salário mínimo. Lembrando que quem contribui para o sistema de seguridade com valor inferior a 1 salário mínimo (9,5% ou 8,7 milhões de pessoas recebiam até ½ salário mínimo) não tem o período computado para efeitos previdenciários e do seguro desemprego;
- Se considerarmos o trabalho por conta própria temos um total de 24,5 milhões de pessoas. Destes, aproximadamente 80% não contribuem para a Previdência e desempenham atividades bastante precárias. Encontra-se também grande contingente pessoas com emprego privado sem carteira de trabalho assinada (11,8 milhões), com emprego no setor público sem registro (2,5 milhões) e com emprego doméstico sem registro (4,6 milhões). Tem-se, dessa forma, um total de 43,5 milhões de pessoas desprotegidas;
- Soma-se a isso os 6,8 milhões de subocupados, aqueles que trabalhavam habitualmente menos de 40 horas no seu único trabalho ou no conjunto de todos os seus trabalhos, que gostariam de trabalhar mais horas que as habitualmente trabalhadas e que estão disponíveis para trabalhar mais horas. Em

torno de 25,5% tinha jornada de até 14 horas semanais e, do total, 74,0% recebia até 1 salário mínimo. Sendo que entre as mulheres negras o percentual alcança 84,2%, indicando uma situação de não contribuição previdenciária;

- O país possui 26,1 milhões de trabalhadores subutilizados⁵. No quarto trimestre de 2019, a taxa de subutilização da força de trabalho era de 23,0%. Entretanto, quando se analisam os dados por sexo e raça se identifica a prevalência das mulheres negras (33,2%), seguidas pelos homens negros (22,3%) e as mulheres brancas (20,7%), a menor taxa entre os homens brancos (14,2%). Quando se olha para os estados do Nordeste os números são ainda mais desfavoráveis aos trabalhadores(as);

- Entre as ocupações por conta própria se sobressaem aquelas que, diante da crise, expõe ainda mais à vulnerabilidade os(as) trabalhadores(as), como, entre outras: comerciantes de lojas; pedreiros; vendedores a domicílio; condutores de automóveis; motoristas de táxi; cabeleireiros; especialistas em beleza. São ocupações caracterizadas pelos serviços pessoais e as primeiras afetadas pelo afastamento social, destas 43,3% realizava a atividade em local designado pelo empregador e 24,0% em veículo automotor e via pública. De todas as faixas de renda média mensal, a maior concentração de pessoas por conta própria se encontra no grupo de até dois salários mínimos. Além disso, as medidas de crédito anunciadas pelo governo contemplam apenas empresas com faturamento superior a R\$ 360 mil o que exclui a maioria das micro e pequenas e a totalidade dos microempreendedores individuais cujo faturamento anual não pode exceder R\$ 81 mil⁶.

- A situação pode assumir contornos dramáticos para as micro e pequenas empresas. Do total de 3,8 milhões em 2018 (dados da RAIS), 83,6% concentra até 9 empregados. Além disso, 47,7% dos trabalhadores formais se encontram em empresas de até 99 empregados. Contudo, quando incluídos os Micro Empreendedores Individuais (MEIs) fica-se com mais 9,4 milhões, segundo dados do Portal do Empreendedor, no final de 2019.

Soma-se a esse quadro o fenômeno mais recente da chamada “uberização” e das novas modalidades de contratação (tais como a terceirização e pejetização), com grandes desafios à realidade do trabalho e cujas implicações se agravam nessa conjuntura.

Os “trabalhadores uberizados” são assim definidos pela falta de proteções, garantias e direitos associados ao seu trabalho. Esses trabalhadores

⁵ Integram a força de trabalho subutilizada os subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e os desocupados; e a força de trabalho potencial. (IBGE, 2016).

⁶ Cf. <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-assina- hoje-mp-para-financiar-40-bi-em-salarios- para-pequenas-medias-empresas-24350410>. Acessado em 3/04/2020.

arcam com os custos e riscos de seu trabalho. Já as empresas-aplicativo detêm o poder pleno da definição da distribuição do trabalho e de seu valor, das regras e do gerenciamento, mas não arcam com responsabilidades sobre saúde, segurança e remuneração dos trabalhadores. No contexto da pandemia, a situação de precariedade, em especial dos entregadores por aplicativo, se agrava. Com o isolamento domiciliar, em muito se amplia o número das pessoas que passam a se apoiar no serviço de *delivery*, colocando-os na linha de frente da distribuição, em especial os motofretistas e *bike boys*, principalmente nas metrópoles. Vale salientar que, segundo dados da própria empresa Uber, apenas como motoristas seus há mais de 600 mil trabalhadores no Brasil. Segundo dados do IPEA, em abril de 2019 o país contava 1,98 milhões de trabalhadores de transporte e de entrega por aplicativos, ocupação em veloz crescimento dentre os trabalhadores por conta própria.

Outro aspecto importante para os submetidos a trabalho precário e terceirizados é o aumento das despedidas. Não há dados sobre o número de desempregados na crise⁷ mas, segundo relatos de empresas, especialmente na área de serviços, as terceirizadas estão promovendo desligamentos em massa. Portanto, novamente se reafirma a importância de garantir renda em caráter universal, pois muitos desses trabalhadores, dada à condição de precariedade, não cumprem os requisitos para acessar o seguro desemprego. Isso também acontece com muitos contratados como PJs (Pessoa Jurídica), falsos autônomos, MEIs, em regra empregos disfarçados, também em situação de maior vulnerabilidade social.

Várias outras categorias (saúde, limpeza, alimentação, logística, energia, transporte, manutenção, entre outras), essenciais para preservação da vida no contexto de pandemia, estão sendo convocadas para trabalhar, submetendo-se ao risco e ao estresse. Cenário em que as condições de trabalho ficaram muito piores, com jornadas ampliadas, sem garantia de meio ambiente saudável de trabalho, com insuficiência ou ausência de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), precária logística de transporte, alimentação e de infraestrutura pública (tais como creches, entre outras). Nesse sentido, deve-se reconhecer tanto a importância desses profissionais, na linha de frente do enfrentamento da pandemia (com destaque aos da saúde), quanto garantir-lhes condições de trabalho, proteção social e suporte material e psicológico, reconhecimento que precisa ser traduzido em ações concretas, inclusive para dar-lhes segurança pessoal e social.

Portanto, sem ações contundentes do Estado, a já dramática situação dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras se agravará para um quadro extremo

⁷ O CAGED e a PNADC não estão divulgando dados sobre o emprego e desemprego atualmente.

de vulnerabilidade social que se caracteriza pela precariedade e letalidade das condições de saúde e de trabalho dos trabalhadores nas atividades essenciais, pelo aumento da massa de desempregados e miseráveis, pelo aprofundamento das desigualdades, pelo maior adoecimento e acirramento da violência.

2. A atuação do governo brasileiro frente às experiências internacionais

Frente à perspectiva internacional, a atuação do governo brasileiro na área do social e do trabalho é tímida, insuficiente e não ataca os principais problemas da realidade nacional. Ao contrário, sua condução tende a aprofundar os referidos problemas, além de ampliar os riscos à vida da população. Até o momento, as medidas estão muito distantes, inclusive algumas vão na contramão, do que muitos países estão adotando visando a minimizar os efeitos deletérios da crise à saúde, às relações de trabalho e à economia como um todo.

Diante de reais perigos da pandemia, a equipe econômica do atual governo, com idas e vindas, começou anunciando algumas medidas, insuficientes para enfrentar a pandemia, como por exemplo redução da jornada com proporcional redução do salário em até 50%, conforme ajuste individual de trabalho; possibilidade de o trabalhador em tele trabalho ser transferido para o sistema remoto, segundo contrato individual, inclusive quanto à infraestrutura a ser fornecida; simplificação dos prazos para concessão de férias e de férias coletivas; intensificação do banco de horas; acordo individual para negociar direitos de forma prevalente à lei e aos instrumentos coletivos; voucher de R\$ 200,00 aos trabalhadores informais, via Caixa Econômica Federal, anúncio esse já transformado em lei aprovada e ainda não implementada, como se verá.

Depois dos anúncios, em meio ao recrudescimento da crise sanitária, o governo encaminhou algumas dessas proposições. Uma delas está aprovada e, conquanto insuficiente para dar conta das urgentes necessidades, sobretudo dos mais vulneráveis, ainda não foi efetivada pelo poder público. Trata-se da Lei 13.892/2020, sancionada em 03 de abril de 2020, com três vetos⁸. A proposta original era a de que, diante da emergência e do estado de calamidade pública⁹, fosse alcançado um auxílio de R\$ 200,00 aos trabalhadores informais ou aos que exerçam suas atividades na condição de microempreendedor individual (MEI). Diante de substantiva demanda social, forte apelo das centrais sindicais e de muitos congressistas, esse valor foi ampliado para R\$ 600,00, sendo incluído o

⁸ Um dos vetos foi à ampliação do Benefício de Prestação Continuada, BPC, que seria expandido para 50% do salário mínimo. A equipe econômica manifestou preocupação com o impacto nas contas públicas.

⁹ Esta reconhecida reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.

direito às mulheres com filhos de receber R\$ 1.200,00. Antes dessa sanção, o Senado aprovara projeto de lei para expandir o alcance da medida, incluindo nos beneficiários categorias como agricultores familiares, caminhoneiros, diaristas, garçons, catadores de recicláveis, manicures, camelôs, artistas, pescadores e taxistas: o PL 873/2020, encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramita¹⁰. Em 20 de março/2020 o governo encaminhou a Medida Provisória (MP) nº 927, incorporando grande parte das medidas antes anunciadas.

Em sintonia com o documento da CNI, *Propostas da indústria para atenuar os efeitos da crise*, e incorporando grade parte dos anúncios anteriormente feitos pelo governo antes enunciados, essa MP aprofunda o poder discricionário dos empregadores fazerem uso da força de trabalho ao ampliar o espectro da negociação individual que, para além da lei universal, poderá flexibilizar direitos sem contrapartidas. E ao assegurar a prevalência dos contratos individuais inclusive sobre acordos ou convenções coletivas de trabalho, afasta os sindicatos como interlocutores dos trabalhadores. Além disso: autoriza a redução da jornada de trabalho com correspondente redução salarial; amplia possibilidades do uso do tele trabalho a redução da jornada de trabalho com correspondente redução salarial; amplia possibilidades do uso do tele trabalho segundo determinações do empregador; autoriza o banco de horas, negociado individual ou coletivamente, com compensação em até dezoito meses, bem como a unilateral antecipação das férias (sem assegurar a antecipação do adicional) e a concessão de férias coletivas, comunicadas com apenas até 48 horas de antecedência; libera os empregadores das exigências quanto às normas de saúde e segurança no trabalho e não reconhece o adoecimento no trabalho como doença ocupacional, salvo se comprovado o nexo causal, justo quando há maior risco de contágio. Essa MP, portanto, ao invés de incluir medidas que garantam o emprego e assegurem renda aos trabalhadores, permitindo-lhes isolamento necessário para administração da crise sanitária e assegurar saúde à economia, não atende às reais necessidades dos trabalhadores formalizados, dos informais, dos terceirizados, dos em plataformas digitais, dos ditos “autônomos”, das trabalhadoras domésticas e, tampouco, minimiza os efeitos da pandemia deletérios à saúde, às relações de trabalho e à própria economia, colocando-se na contramão do resto do mundo. Na verdade, radicaliza a “reforma trabalhista”, cujos efeitos desastrosos os dados evidenciam, migrando das garantias da lei universal para o contrato individual de trabalho que, assim, passa à condição de espaço prevalente de produção das regras trabalhista.

¹⁰ O PL 873/2020 foi apresentado pelo Senador Randolfe (Rede-AP), apensados outros projetos similares, sendo aprovado o substitutivo do Senador Espiridião Amim (PP-SC). Foi rejeitado destaque da bancada do PT aumentando o valor do auxílio emergencial para R\$ 1.045,00. Projeto está na Câmara para votação.

Ainda que seu artigo 18, que autorizava a suspensão do contrato de trabalho por quatro meses independente do pagamento de salários, tenha sido revogado pela Medida Provisória seguinte, a MP 928, foram mantidas as demais disposições fundadas na lógica da supremacia da negociação individual entre o trabalhador e o empregador.

Já a MP 936/2020, que institui Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, dirige-se aos trabalhadores formais, comprometendo-se o governo com aporte de parte dos salários dos empregados. Entre outros aspectos, introduz a possibilidade de redução da jornada com proporcional redução salarial por até 90 dias, em percentuais que variam de 25%, 50% a 75%, com pagamento, pelo governo, de benefício calculado com referência no valor do seguro-desemprego (na média dos três últimos valores) e com disposições específicas para acordos individuais e para os formulados com participação do sindicato, excluindo essa participação para os que recebem até três salários mínimos e os com mais de dois tetos previdenciários¹¹. Também permite a suspensão do contrato de trabalho, no período emergencial definido na medida, na via individual ou com participação sindical. Ainda, introduz suposta garantia de emprego, temporária, substituível por despedida sem justa causa, mediante indenização de 50% dos salários que seriam devidos até o final do período “estabilitário”. Há regras específicas para a redução de jornada com redução salarial quando o sindicato participa da negociação, autorizada a redução dos ganhos em qualquer percentual, desde que assegurado o salário mínimo, igualmente com o benefício aportado pelo governo proporcional aos percentuais da redução efetivada.

Quanto à suspensão do contrato, também por acordo individual ou com participação do sindicato, o período de até 60 dias pode ser dividido em dois de 30 dias. Em ambas as modalidades, o governo pagará o benefício calculado sobre o valor do segundo desemprego, limitado a 70% para quem receber da empresa a “ajuda compensatória”, aliás, faculdade do empregador, em valor a depender do acordo formalizado. O emprego fica garantido no período nas modalidades definidas para a redução da jornada.

Na realidade, essa MP institui m **arrocho salarial** para aliviar a crise, podendo significar redução substantiva da massa de rendimentos, com efeitos negativos à economia. Além das inconstitucionalidades apontadas por juristas e

¹¹ Conferir estudo de Marcelo Manzano e Pietro Borsari.
<https://fpabramo.org.br/2020/04/03/reducao-salarial-proposta-pelo-governo-empurrara-pais-para-a-depressao/>

magistrados do trabalho¹², está igualmente fundamentada na lógica da prevalência dos ajustes individuais estruturante da “reforma” trabalhista e das MPs 905 e 927, colocando os trabalhadores em condição de grande fragilidade ou “medo”. Ao introduzir a recomposição compensatória da redução da jornada de trabalho com correspondente redução salarial, o faz de forma insuficiente, tendo como referência o valor do seguro desemprego proporcional à média dos últimos três pagamentos e, ainda, com reduções e distintos percentuais, muito aquém das experiências internacionais e da capacidade de atuação do Estado. Além disso, obstaculiza a participação dos atores sociais ao excluir a participação dos sindicatos das negociações para grande maioria dos trabalhadores¹³, justo em momento em que se necessita mobilizar atores para encontrar as saídas.

Quanto ao período para a preservação do vínculo como condicionante à adesão ao “programa” é igualmente insuficiente. A crise deve perdurar mais tempo e, após o período nela previsto, a demanda ainda estará em um patamar bastante reduzido – o arrocho salarial contribui para tal –, o que poderá acarretar despedida em massa pelas empresas¹⁴. Ademais, a “estabilidade provisória” que diz assegurar se configura falaciosa ao autorizar as despedidas mediante pagamento de indenização correspondente a 50% dos salários devidos até o final do período da suposta estabilidade. Nesse sentido, trata-se de instrumento colocado à disposição do empregador para flexibilizar a gestão da força de trabalho, sem dar centralidade ao elemento essencial: a garantia do emprego e da renda dos trabalhadores.

O tempo entre adesão ao “programa” e o recebimento do benefício é preocupante, podendo prejudicar ainda mais a retomada da demanda, fundamental para dinamizar a economia. Com exigências excessivamente burocráticas, sinaliza para o pagamento da primeira parcela após 40 dias do acordo, podendo estimular as despedidas ao contrário de impedi-las.

¹² Ver, por exemplo, nota da Anamatra, Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/29583-nota-publica-5>. Acesso 04/04/2020.

¹³ Remete-se novamente ao estudo de Marcelo Manzano e Pietro Borsari. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2020/04/03/reducao-salarial-proposta-pelo-governo-empurrara-pais-para-a-depressao/>

¹⁴ Vale notar que 84% das empresas tem até 9 empregados que, em geral, tem menor capacidade de amortecer choque de demanda em período de crise. É razoável supor que a medida será ineficaz, uma vez que, ao permitir a substituição da garantia do emprego pela despedida com indenização pequena, as despedidas, as empresas com baixo nível de atividade produtiva tenderão a despedir, especialmente os trabalhadores menos qualificados e facilmente substituíveis ou recontratados na retomada da economia.

Ainda, a “ajuda compensatória” prevista no artigo 9º como faculdade do empregador na redução da jornada e do salário, que pode ser acumulada com o benefício emergencial, vai depender da liberalidade do empregador, conforme definir o contrato individual. Ademais, ao atribuir natureza indenizatória a essa “ajuda”, não será considerada para o cálculo das férias, 13º salários, recolhimento ao FGTS e recolhimento do IR e à previdência, podendo ser excluída do lucro líquido da empresa para fins de contribuição social e imposto de renda.

Portanto, a medida não atende às necessidades dos milhões de trabalhadores brasileiros, formalizados ou não, cuja garantia à preservação de sua saúde e do seu trabalho e renda aparecem como questão prioritária. Elas se aplicam apenas ao conjunto de 33,6 milhões de pessoas ocupadas no setor privado com carteira, em total de uma força de trabalho de 106 milhões. Outro aspecto que essas medidas têm em comum são incompreensões e diagnósticos equivocados, tanto no que refere à crise sanitária, quanto à crise econômica que se aprofundará acaso não sejam tomadas as medidas urgentes, adequadas e eficazes. Ademais, as já aprovadas demandam a coordenação do Estado para sua implementação para que seja cumprido seu dever de assegurar o direito à vida. Tanto a ausência das medidas quanto a demora na concretização daquelas aprovadas importam em omissão ao cumprimento de um dever constitucional.

A experiência internacional, em particular os países europeus analisados, tem mostrado a importância do Estado se posicionar ativamente no enfrentamento dos graves desdobramentos da pandemia tanto para a economia quanto para os cidadãos, em especial os mais vulneráveis. Exemplos nesse sentido são: Reino Unido e França. Mesmo governos conservadores, alinhados com a agenda liberal e pró-mercado, estão lançando vários mecanismos efetivos de intervenção estatal para fazer frente à crise.

No **Reino Unido**, trabalhadores em quarentena tiveram a licença médica remunerada expandida; e foi concedida a suspensão de pagamentos de hipotecas por três meses para pessoas com dificuldades financeiras¹⁵. Além disso, trabalhadores de empresas de até 250 empregados poderão usufruir de licença remunerada (pacote correspondente a dois bilhões de libras) e pessoas de baixa renda terão acesso facilitado aos benefícios sociais existentes¹⁶.

Não obstante, a medida mais enérgica e destacada até o momento se refere à recomposição de 80% da renda dos trabalhadores que têm seus vínculos

¹⁵ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

¹⁶ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/medidas-governo-coronavirus-trabalho.htm>

de emprego mantido¹⁷ e dos trabalhadores autônomos¹⁸, até o limite de 2.500 libras por mês (equivalente a cerca de R\$ 15 mil). Os assalariados foram os primeiros a serem contemplados pelo plano emergencial, que já se destacou no cenário internacional como medida de Estado contundente na preservação de emprego e renda da população. No caso dos autônomos, a cobertura vai até junho, e irá cobrir 3,8 milhões das pessoas que ganham até 50 mil libras por ano (95% do total dos trabalhadores por conta própria), conforme anunciado em 26 de março pelo secretário do Tesouro, Rishi Sunak. A estimativa total das políticas de enfrentamento da crise passa dos 17% do PIB¹⁹.

Na **França**, ainda que seu chefe executivo, Emmanuel Macron, seja conhecido pela inclinação liberal na economia, ele “declarou guerra” contra o vírus e tem direcionado recursos públicos para manutenção da renda dos trabalhadores e da camada mais vulnerável da população. Assim, trabalhadores em quarentena ou que tenha que cuidar de filhos de até 16 anos por conta da suspensão das atividades escolares, terão licença remunerada por até 20 dias²⁰. Trabalhadores autônomos, por sua vez, terão acesso a benefícios sociais para fazer frente a perda de renda no período. Ainda, aqueles trabalhadores que ficaram “parcialmente desempregados” devido à pandemia terão direito a dois meses de remuneração. Além disso, segundo o governo francês, este programa de “desemprego temporário” será “amplamente” expandido²¹, ou seja, as empresas podem declarar essa condição a fim de evitar as demissões. Mais de 100 mil empresas, o correspondente a mais de 1 milhão de trabalhadores, se candidataram a fazer parte do programa, que contará com aporte do governo para a maior parte da folha de pagamentos. Os trabalhadores receberão 84% do seu salário, até o limite de 4,5 vezes o salário mínimo, ou seja, um total de 5.404 euros. No caso dos que recebem o correspondente ao salário mínimo (1.201 euros), o pagamento será de 100%²².

Também foi criado um fundo solidário de 1 bilhão de euro para apoiar financeiramente as micro e pequenas empresas e trabalhadores por conta própria. Essas empresas e trabalhadores que incorreram em prejuízos durante o período do coronavírus poderão se candidatar a receber um pacote de ajuda de 1.500

¹⁷ <https://www.bbc.com/news/business-51982005>

¹⁸ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/26/por-coronavirus-reino-unido-pagara-ate-2500-libras-por-mes-a-autonomos.htm>

¹⁹ <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/posts/politicas-que-estao-sendo-adotadas-para-o-combate-ao-covid-19-experiencia-internacional-e-o>

²⁰ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/medidas-governo-coronavirus-trabalho.htm>

²¹ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

²² <https://www.thelocal.fr/20200326/coronavirus-the-measures-france-is-taking-to-shore-up-its-economy>

euros. Outras medidas importantes, fora do mercado de trabalho, foram adotadas com o objetivo de aliviar as contas essenciais para a operação de pequenos negócios e dos trabalhadores por conta própria: suspensão de pagamento de aluguel, gás e eletricidade. A estimativa total das políticas de enfrentamento da crise é de 12% do PIB²³.

A América Latina tem dado respostas heterogêneas e, na maioria das vezes, muito aquém dos desafios que se apresentam, salvo países como a Venezuela, Argentina e Uruguai.

A **Venezuela** anunciou uma série de medidas de proteção social, sobretudo para 40% dos empregados informais do país, que receberão um bônus especial, além de subsídios para os pagamentos dos salários dos trabalhadores formais. Decretou-se, ainda, a isenção do pagamento das contas de água, luz e aluguéis. Serão criadas linhas especiais de crédito para salvaguardar os pequenos e médios estabelecimentos, além do decreto da imobilidade laboral, que significa a suspensão das demissões até 31 de dezembro deste ano²⁴.

O **Uruguai**, diante do recorde de pedidos de seguro-desemprego (60 mil) desde o início de março do ano, direcionou US\$ 22 milhões para políticas sociais e para o estabelecimento de um regime especial de seguro-desemprego, subsidiando o salário dos trabalhadores que tiverem sua jornada e salários reduzidos²⁵. Além disso, o país realizou a abertura de linhas de créditos com condições especiais para pequenas e médias empresas e o adiantamento do pagamento de impostos e contribuição para a previdência social.

A **Argentina** também elevou o valor destinado ao seguro-desemprego, proibindo as demissões, por no mínimo 60 dias, aportes públicos para o pagamento de salários, oferta de subsídio para pessoas pobres, aposentados, mulheres desempregadas e grávidas em situações de vulnerabilidade, além de estabelecer um bônus para quem recebe o piso da seguridade social. O país também anunciou o investimento de cerca de US\$ 1,5 bilhão em obras públicas e a ajuda financeira de US\$ 3 bilhões às médias e pequenas empresas, com desonerações tributárias e linhas de crédito subsidiado.

No geral, as medidas adotadas pelos países europeus analisados baseiam-se no controle epidemiológico com isolamento social e em medidas emergenciais que buscam minimizar os efeitos socioeconômicos ocasionados pela

²³ <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/politicas-que-estao-sendo-adotadas-para-o-combate-ao-covid-19-experiencia-internacional-e-o>

²⁴ <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/23/maduro-anuncia-medidas-para-proteger-o-trabalho-de-venezuelanos-durante-pandemia>

²⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/uruguai-anuncia-medidas-economicas-para-combater-coronavirus>

necessidade de paralisação dos setores de atividade. Nessa perspectiva, as políticas de Estado que pretendem amparar a classe trabalhadora e a população mais vulnerável carregam uma dupla função. Por um lado, propõem-se a garantir a preservação da vida e dos direitos humanos em meio aos desdobramentos da pandemia. Por outro lado, diante da incerteza dos mercados globais em relação à evolução do quadro que atravessamos, o Estado é invocado a garantir um patamar mínimo de demanda que permita à economia evitar um colapso, ou seja, tem como objetivo preservar a renda das famílias e possibilitar que os negócios mais suscetíveis permaneçam operando. Para isso, tem se mostrado crucial o uso de política fiscal²⁶ no montante tão grande quanto necessário para suportar esse período tão particular da história da economia globalizada.

No que se refere às políticas que tocam intimamente a questão do trabalho, esses países procuram, de modo geral, amparar os trabalhadores: que necessitam se ausentar por conta da doença; os que não possuem vínculo de emprego formal; os que perderam o emprego por conta da crise; aqueles que estão em situação de desemprego e pobreza e, por fim, garantir a manutenção do fluxo de caixa de pequenas e médias empresas com vistas a manter os vínculos empregatícios. França e Reino Unido têm apresentado pacotes bastante exemplares nesse sentido²⁷.

Esses casos ilustram como países com mercados de trabalho relativamente estruturados adotaram medidas de garantia de renda para os trabalhadores como resposta imediata à crise sanitária e como meio de garantir isolamento efetivo para, assim, evitar a propagação da doença. Principalmente em um país em que, como já se destacou, teve consideravelmente ampliada nos últimos anos a desestruturação e a assimetria do mercado de trabalho, os níveis de informalidade e de desemprego. Soma-se a isso, a realidade social marcada pela precariedade das moradias, pelo inaceitável crescimento do contingente de famílias sem teto e vivendo nas ruas, em especial nas grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, cenário que dificulta o necessário processo de isolamento da população.

No Brasil, há complicadores em diversos âmbitos para que medidas de combate à crise sanitária e aos seus impactos na economia sejam tomadas, como destacado. No entanto, medidas emergenciais são necessárias e indispensáveis, sobretudo àquelas dirigidas às relações de trabalho e aos direitos

²⁶ Para mais apontamentos sobre o uso da política fiscal no enfrentamento da crise, ver CECOM (2020).

²⁷ Para ver os planos de emergência anunciados pelos demais países europeus consultar DIEESE (2020).

dos trabalhadores capazes de assegurar um dos direitos fundamentais, à vida, que o isolamento lhes permite.

2. Diretrizes para políticas públicas e universais

Nos últimos quarenta anos, o capitalismo financeirizado vem acirrando as desigualdades em uma perspectiva global. Sua face mais perversa é explicitada nesse momento de crise aguda. A precária estruturação do mercado de trabalho brasileiro e os ataques que a legislação trabalhista vem sofrendo nos últimos anos compõem esse cenário, desafiando a capacidade do Estado de fazer frente a esse crítico momento da nossa história. É nesse sentido que a pauta do combate às desigualdades precisa ocupar o centro da agenda estatal.

Mais do que isso, para tecer redes imediatas e urgentes de proteção social e garantir o viver dos cidadãos brasileiros, o momento exige uma profunda transformação do papel do Estado. Para isso, sua atuação precisa voltar-se para a crescente desmercantilização das relações econômicas, ampliando seu papel na coordenação e no planejamento da produção e distribuição de bens e serviços, seja para enfrentar as urgências desse momento de crise, seja para evitar, no pós-crise, que a sociedade se limite a atender exclusivamente as demandas dos negócios particulares. Além disso, para dar conta dos problemas recorrentes da “parada súbita” dos mercados, é inescapável a tarefa de injetar liquidez na economia, com direcionamento do crédito e crédito subsidiado, a fim de garantir a rearticulação das relações entre os agentes econômicos.

Uma atuação dessa natureza não pode se concretizar sem que os preceitos da austeridade fiscal sejam abandonados. A injeção de recursos e gastos a descoberto são urgentes e necessários para recompor os fluxos de renda, o que implica na supressão dos dispositivos de contenção dos gastos públicos, com especial atenção para a revogação da Emenda Constitucional 95, da Regra de Ouro e das amarras da Lei da Responsabilidade Fiscal.

Sob esses pressupostos o papel ativo do Estado deve voltar-se para **três eixos** fundamentais: a garantia do emprego e condições de trabalho; a proteção da renda e outras garantias necessárias ao direito à vida.

i. Garantia do emprego e condições de trabalho

A garantia do emprego pressupõe a manutenção dos vínculos empregatícios com proibição das despedidas durante todo o período de crise, o veto de mudanças nas regras trabalhistas e de proposições que impliquem a fragilização do sistema de proteção social e de direitos. É preciso assegurar a

participação sindical nas negociações trabalhistas no âmbito da empresa e das categorias nas medidas relacionadas à gestão da crise. Todo o subsídio, isenções fiscais e melhores condições de crédito às empresas deve ter como contrapartida a preservação dos empregos.

A preservação da vida nesse momento de crise também implica que o Estado assegure o funcionamento dos setores fundamentais, especialmente os vinculados a saúde e sobrevivência das pessoas. Com essa finalidade, esses trabalhadores devem ter sua saúde e vida preservadas e para isso, é imprescindível assegurar condições de trabalho adequadas. É fundamental valorizar esses profissionais e possibilitar um meio ambiente geral de trabalho salubre, com jornadas organizadas e reduzidas, direitos e proteções asseguradas, Equipamentos de Proteção Individual disponíveis, logística de locomoção confiáveis, alimentação saudável, espaços de descanso e a recomposição de suas forças físicas. Além disso, é importante contratar novos profissionais destinados a assegurar o pleno funcionamento das atividades essenciais. Atenção também deve ser dada aos profissionais informais, tais como os trabalhadores de transportes em geral, os motofretistas e *bike boys* uberizados, que estão na linha de frente da distribuição dos bens e serviços e da mobilidade das pessoas. Nesses casos, é necessário viabilizar a incorporação desses trabalhadores no estatuto de proteção do trabalho e estabelecer mecanismos para que as empresas sejam responsabilizadas pela saúde, remuneração, jornada e condições de trabalho destes.

ii. *Proteção da renda das famílias*

A proteção da renda é outra frente imprescindível para que os trabalhadores(as) possam fazer frente às suas necessidades. Isso passa pelo aporte direto do Estado na complementação salarial, garantindo valor correspondente à renda mensal habitual aos trabalhadores formais. Da mesma forma, o Estado garantiria aos empregados(as) que necessitem se afastar por necessidade de quarentena, por suspeita da doença, ou por necessidade de cuidado dos filhos, o pagamento de licença remunerada. Trabalhadores informais, desempregados, desalentados, subocupados, trabalhadoras domésticas, imigrantes e refugiados precisam ter renda básica universal garantida. Por fim, cabe garantir às empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais o acesso ao crédito subsidiado com alargamento dos prazos para pagamento.

iii. Direito à vida

O direito à vida também está, nesse momento, profundamente atrelado à garantia de segurança alimentar. Trata-se tanto da necessidade de coordenação estatal para a manutenção da logística de abastecimento das cidades quanto para garantir aos pequenos produtores as condições necessárias para prosseguirem na produção de alimentos.

O direito à vida passa, também, pela garantia do isolamento domiciliar a todos aqueles que não estão envolvidos em atividades essenciais. O congelamento de preços de itens da cesta básica, a criação de um programa de distribuição de itens básicos de higiene e alimentação, a isenção do pagamento de taxas de luz, gás, água, IPTU e a garantia de acesso à internet para população de baixa renda são todas medidas primordiais para a garantia desse direito.

O Estado deve imediatamente reorientar a uma reconversão industrial na perspectiva de fortalecer o complexo de saúde, especialmente na produção de equipamentos essenciais para mantê-lo (equipamentos hospitalares, EPIs, medicamentos, pesquisa, infraestrutura e serviços) em condições de atender todos as pessoas que demandam algum tipo de atendimento na perspectiva de salvar vidas.

A realidade atual exige o fortalecimento e alargamento da tela de proteção social para todos os trabalhadores e trabalhadoras brasileiras não somente como instrumento de melhoria das condições de trabalho e acesso à seguridade, mas como garantia do direito à vida. A negação ou minimização dessa crise, o desrespeito às diretrizes e recomendações da OMS, a não adoção de medidas emergenciais e urgentes e a não efetivação das já aprovadas que garantam trabalho e renda, põe em risco a saúde dos brasileiros e de sua economia, demonstrando flagrante descumprimento do dever do Estado de concretizar o direito à vida²⁸.

²⁸ Em 02 de abril de 2020 a ABJD, Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, protocolizou representação perante o Tribunal Penal Internacional, contra o presidente da República pela prática de crime que vitima a população brasileira diante da pandemia do coronavírus. Disponível em <https://www.abjd.org.br/2020/04/abjd-denuncia-bolsonaro-por-crime.html>. Acesso em 03 de abril de 2020

GT – Mundos do Trabalho: Reformas, do CESIT - O texto contou com a colaboração direta de Ana Paula Colombi, Anderson Campos, Bárbara Vallejos Vazquez, Iriana Cadó, José Dari Krein, Ludmila Abílio, Magda Biavaschi, Marcelo Manzano, Marilane Teixeira, Patrícia Rocha Lemos e Pietro Borsari. Pesquisadores(as) que fazem parte também da REMIR – Rede de Estudo e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista.

Medidas de amparo ao trabalho e à renda frente à pandemia do coronavírus: comparativo internacional

Iriana Cadó e Pietro Borsari

No início do ano de 2020 o mundo se vê em uma situação alarmante e desafiadora, em que a epidemia do coronavírus na China toma proporções globais, tornando-se uma pandemia efetivamente. A doença avançou para mais de 100 países, infectando mais de um milhão de pessoas e levando dezenas de milhares à morte, até o momento. A chegada do vírus na Europa e, posteriormente, no continente americano, é uma realidade a ser enfrentada, induzindo as regiões a entrarem em estado de alerta e adotarem medidas drásticas tanto no que se refere ao controle do contágio epidemiológico quanto aos desdobramentos econômicos e sociais ocasionados pela doença.

Frente à perspectiva internacional, a atuação do governo brasileiro tem se mostrado insuficiente para enfrentar de forma razoável o avanço da epidemia e as consequências socioeconômicas no país, composta por um discurso dúbio na orientação de isolamento domiciliar e, no campo da economia, por medidas tímidas e lentas. Enquanto diversos países estão proibindo as despedidas e amparando diretamente empresas e trabalhadores, o Brasil está apostando na lógica do “livre” encontro das vontades individuais, como é o caso da Medida Provisória nº 936¹. Ao invés de garantir a proteção da renda e do emprego da população, as ações do governo contribuem para aprofundar ainda mais as desigualdades sociais já existentes.

Na Europa, inclusive governos mais conservadores alinhados com a agenda empresarial e de austeridade econômica, como são os casos da França e do Reino Unido, a liderança do Estado se faz notavelmente presente diante desta. Na América Latina, os países têm dado respostas heterogêneas que, na maioria das vezes, estão aquém dos desafios colocados pela epidemia, com exceções de Venezuela, Argentina e Uruguai.

No geral, as medidas adotadas pelos países europeus analisados combinam o controle epidemiológico com isolamento domiciliar e atuações no campo econômico que minimizem os efeitos socioeconômicos ocasionados pela paralisação parcial da atividade produtiva. Nessa perspectiva, as políticas de Estado que visam amparar a classe trabalhadora e a população mais vulnerável carregam uma dupla função: por um lado, garantir que a vida e os direitos humanos sejam preservados em meio aos desdobramentos da pandemia; e, por outro, diante da incerteza dos mercados globais, garantir um patamar mínimo de demanda que permita que a economia não entre em colapso, ou seja, que

¹ Para entender melhor a PEC 936 e os possíveis desdobramentos, ver: <https://fpabramo.org.br/2020/04/03/reducao-salarial-proposta-pelo-governo-empurrara-pais-para-a-depressao/>

a renda das famílias seja preservada e os negócios mais afetados permaneçam operando. Para isso, os países têm feito uso da política fiscal² no montante tão grande quanto necessário para suportar este momento tão particular da história da economia globalizada.

No que se refere às políticas que tocam intimamente na questão do trabalho, esses países procuram, de modo geral, amparar os trabalhadores que necessitam se ausentar por conta da doença, os que não possuem vínculo de emprego formal, os que perderam o emprego por conta da crise, os que estão em situação de desemprego e pobreza e, por fim, a manutenção do fluxo de caixa de pequenas e médias empresas com vistas a manter os vínculos de empregatícios. A Espanha, França, Reino Unido e Portugal tem apresentado pacotes bastante exemplares nesse sentido³.

1. Comparativo internacional

1.1. Europa

A Espanha tem se apresentado, neste momento, como um dos mais graves em todo o mundo em termos de disseminação do vírus e mortes resultantes. Além das medidas de contenção e assistência à saúde da população, o governo espanhol tem adotado uma postura enfática na preservação dos empregos. No dia 27 de março, determinou-se a proibição de demissão de trabalhadores durante a crise, conforme anunciado pela ministra do Trabalho e Economia Social, Yolanda Díaz⁴.

Essa medida é posta em marcha de forma complementar às outras adotadas anteriormente, fundamentalmente apoiadas no *Decreto-lei 8/2020*⁵, de 17 de março. Como sintetizado pelo Ministério do Trabalho e Economia Social, são medidas orientadas a três objetivos: reforçar a proteção dos trabalhadores, famílias e coletivos vulneráveis; apoiar a continuidade da atividade produtiva e a manutenção do emprego; e reforçar a luta contra a enfermidade⁶. Nesse sentido, o decreto-lei propõe, entre outras questões: (1) a

² Para mais apontamentos referente ao uso da política fiscal para o enfrentamento da crise, ver nota técnica “A Coronacrise: natureza, impactos e medidas de enfrentamento no Brasil e no mundo”, do Centro de Conjuntura Econômica da Unicamp, 2020, disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota_cecon_oronacrise_natureza_impactos_e_medidas_de_enfrentamento.pdf.

³ Para ver os planos de emergência anunciados pelos demais países europeus consultar: “Medidas adotadas por vários países para conter os efeitos econômicos da pandemia do coronavírus”, nota técnica 224 – Dieese

⁴ <https://www.elclarin.cl/2020/03/27/gobierno-espanol-prohibe-despidos-durante-la-crisis-del-coronavirus/>

⁵ http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Documentos/doc_org_publicos/RDL8_2020_edidas.pdf

⁶ <http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/index.html>

extensão da licença médica remunerada para trabalhadores em quarentena⁷, recendo 75% do salário base durante o período de isolamento⁸; (2) a suspensão da cobrança de contas essenciais (água, internet) e “moratória” de hipotecas para aqueles que não possam pagar no período da crise; (3) ajuda financeira para trabalhadores autônomos, famílias com menos recursos financeiros⁹ e programa de renda direta para trabalhadores informais¹⁰. A estimativa total das políticas de enfrentamento da crise passa dos 17% do PIB¹¹.

No caso do **Reino Unido**, o governo tem sido bastante ativo no enfrentamento dos efeitos socioeconômicos decorrentes da epidemia. Trabalhadores em quarentena tiveram a licença médica remunerada expandida; trabalhadores de empresas de até 250 empregados poderão usufruir de licença remunerada (pacote correspondente a dois bilhões de libras); pessoas de baixa renda terão acesso facilitado aos benefícios sociais existentes¹²; e concedeu-se a suspensão de pagamentos de hipotecas por três meses para pessoas com dificuldades financeiras¹³.

Não obstante, a medida mais enérgica e destacada até o momento se refere a recomposição de 80% da renda dos trabalhadores que têm seus vínculos de emprego mantido¹⁴ e dos trabalhadores autônomos¹⁵, até o limite de 2.500 libras por mês. Os assalariados foram os primeiros a serem contemplados pelo plano emergencial, que já se destacou no cenário internacional como medida de Estado contundente na preservação de emprego e renda da população. No caso dos autônomos, a cobertura vai até junho, e irá cobrir 3,8 milhões das pessoas que ganham até 50 mil libras por ano (95% do total dos trabalhadores por conta própria), conforme anunciado em 26 de março pelo secretário do Tesouro, Rishi Sunak. A estimativa total das políticas de enfrentamento da crise passa dos 17% do PIB¹⁶.

Na **França**, ainda que seu chefe executivo, Emmanuel Macron, seja conhecido pela inclinação liberal na economia, ele “declarou guerra” contra o

⁷ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/medidas-governo-coronavirus-trabalho.htm>

⁸ <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3743>

⁹ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

¹⁰ <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/posts/politicas-que-estao-sendo-adotadas-para-o-combate-ao-covid-19-experiencia-internacional-e-o>

¹¹ <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/posts/politicas-que-estao-sendo-adotadas-para-o-combate-ao-covid-19-experiencia-internacional-e-o>

¹² <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/medidas-governo-coronavirus-trabalho.htm>

¹³ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

¹⁴ <https://www.bbc.com/news/business-51982005>

¹⁵ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/26/por-coronavirus-reino-unido-pagara-ate-2500-libras-por-mes-a-autonomos.htm>

¹⁶ <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/posts/politicas-que-estao-sendo-adotadas-para-o-combate-ao-covid-19-experiencia-internacional-e-o>

vírus e tem direcionado recursos públicos para manutenção da renda dos trabalhadores e da camada mais vulnerável da população. Assim, trabalhadores em quarentena ou que tenha que cuidar de filhos de até 16 anos por conta da suspensão das atividades escolares, terão licença remunerada por até 20 dias.¹⁷ Trabalhadores autônomos, por sua vez, terão acesso a benefícios sociais para fazer frente a perda de renda no período.

Ainda, aqueles trabalhadores que ficaram “parcialmente desempregados” devido à pandemia terão direito a dois meses de remuneração – segundo o governo, este programa será “amplamente” expandido¹⁸. Trata-se do que o governo chamou de “desemprego temporário”, ou seja, as empresas podem declarar essa condição a fim de evitar as demissões. Mais de 100 mil empresas, correspondendo a mais de 1 milhão de trabalhadores, se candidataram a fazer parte do programa, que contará com aporte do governo para a maior parte da folha de pagamentos. Os trabalhadores receberão 84% do seu salário, até o limite de 4,5 vezes o salário mínimo, ou seja, um total de 5.404 euros. No caso dos que recebem o correspondente ao salário mínimo (1.201 euros), o pagamento será de 100%¹⁹.

Por fim, foi criado um fundo solidário de 1 bilhão de euro para apoiar financeiramente as micro e pequenas empresas e trabalhadores por conta própria. Essas empresas e trabalhadores que incorreram em prejuízos durante o período do coronavírus poderão se candidatar a receber um pacote de ajuda de 1.500 euros. Outras medidas importantes, fora do mercado de trabalho, foram adotadas com o objetivo de aliviar as contas essenciais para a operação de pequenos negócios e dos trabalhadores por conta própria: suspensão de pagamento de aluguel, gás e eletricidade. A estimativa total das políticas de enfrentamento da crise é de 12% do PIB²⁰.

A **Alemanha** está movimentando um pacote de auxílio bilionário histórico, na ordem de 814 bilhões de euros²¹, para amortecer os impactos da epidemia na economia do país, demonstrando que inclusive países com tradicional receituário de disciplina orçamentária entendem a excepcionalidade do momento. Ainda em tramitação no parlamento, as medidas giram em torno de injeção “ilimitada” de crédito, subsídios e isenções fiscais (adiamento de impostos, por exemplo) às empresas²² por um lado, e, no âmbito do emprego, a principal estratégia adotada é o suporte público para redução de jornada para evitar despedidas dos trabalhadores, com 60% a 67% do salário pago

¹⁷ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/medidas-governo-coronavirus-trabalho.htm>

¹⁸ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

¹⁹ <https://www.thelocal.fr/20200326/coronavirus-the-measures-france-is-taking-to-shore-up-its-economy>

²⁰ <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/posts/politicas-que-estao-sendo-adotadas-para-o-combate-ao-covid-19-experiencia-internacional-e-o>

²¹ <https://www.dw.com/en/coronavirus-german-parliament-passes-historic-aid-package/a-52908339>

²² <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

pelo governo.²³ No total, entre crédito, desonerações e despesas o país planeja empenhar mais de 35% do PIB²⁴.

A governo da **Itália** aprovou, no começo de março, um pacote de 25 bilhões de euros para fazer frente os estragos econômicos da epidemia. Entra as medidas, estão a suspensão do pagamento de hipotecas, proibição de despedidas por dois meses, extensão licença parental²⁵, auxílio direto de 500 euros aos trabalhadores por conta própria, facilitação das condições de crédito para as empresas mais afetadas, suporte financeiro para famílias com filhos em casa e trabalhadores que continuam a trabalhar para prover serviços essenciais (taxistas, correios, etc.).²⁶ Outro pacote de igual montante deve acontecer no mês de abril, de acordo com o ministro da economia, Roberto Gualtieri²⁷.

Na “periferia” da Europa Ocidental, o governo de **Portugal** tem reagido para tentar mitigar os efeitos na economia e no trabalho decorrentes da expansão do coronavírus, que já passava de 4.500 em 30 de março. Os trabalhadores que precisem se afastar do trabalho para cuidar dos filhos com idade de até 12 anos receberão dois terços do salário, sendo um terço pago pelo empregador e um terço pago pelo governo, com recursos da segurança social. Outra medida é o *lay off* simplificado, estendido aos demais trabalhadores, que busca preservar o vínculo de emprego na situação de crise. Nesta modalidade, o trabalhador também receberá dois terços do salário, sendo 70% custeado pelo governo (segurança social) e 30% por conta do empregador. No caso dos trabalhadores autônomos, a injeção de dinheiro pública é mais direta: será pago um terço da remuneração média, no limite de até 438 euros/mês, por um período de até 6 meses²⁸.

1.2. América

Os **Estados Unidos** têm sido o país na América que vem anunciado as medidas mais abrangentes e o maior montante de gastos na proteção ao trabalho e a renda. O custo total das medidas chega ao valor de US\$ 2 trilhões de dólares. O país se apresenta como o novo epicentro do vírus e, portanto, mais propenso a sofrer fortemente os desdobramentos sociais e econômicos,

²³ <https://www.dw.com/en/short-time-work-a-vital-tool-in-germanys-economic-armory-against-coronavirus/a-52952657>

²⁴ https://g1.globo.com/google/amp/economia/noticia/2020/03/27/medidas-bilionarias-anunciadas-pelo-governo-ainda-sao-timidias-em-relacao-a-outros-paises-avaliam-economistas.ghtml?twitter_impression=true

²⁵ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>

²⁶ <https://www.ft.com/content/26af5520-6793-11ea-800d-da70cff6e4d3>

²⁷ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-italy-stimulus/italy-pm-adopts-new-measures-to-help-coronavirus-hit-economy-idUSKBN21F0WS>

²⁸ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=330>

como já pode ser observado no recorde no número de pedidos de seguro-desemprego (3,3 milhões) registrado nas últimas semanas. As medidas adotadas, até o momento foram: cobertura pelo caixa do Tesouro dos custos de empregadores com licenças médicas; destinação de orçamento para manutenção e facilitação do crédito (US\$ 377 bilhões); e liberação de créditos tributários para pequenas empresas (até 500 funcionários) para tentar manter um fluxo de caixa mínimo das empresas mais vulneráveis. Além disso, propõem-se o envio direto de cheques aos cidadãos mais vulneráveis no montante de US\$ 1.200, a ampliação do seguro-desemprego, licenças remuneradas para pessoas doentes e/ou que estejam cuidando de outras debilitadas e isenção fiscal para trabalhadores autônomos²⁹.

O **Canadá** ganhou destaque com uma medida abrangente e volumosa para salvaguardar a renda do trabalho e das empresas. O primeiro-ministro Justin Trudeau sinalizou a destinação de US\$ 52 bilhões de dólares para repasses direto de renda para as famílias, por meio de um benefício de US\$ 2.000, além de US\$ 55 bilhões em isenção de impostos para as empresas³⁰.

Na **América Latina**, os governos têm adotado posturas heterogêneas na elaboração das medidas (e nos valores) de enfrentamento emergencial à crise. O **México**, por exemplo, se colocou veementemente contra a adotar políticas de isenção fiscais para as empresas, justificando que medidas como essas são de cunho neoliberal. Até o momento, o país sinaliza para ampliação de políticas sociais já existentes e subsídios para as populações de risco, como os idosos³¹. Na mesma linha, países como **El Salvador, Guatemala e Honduras** apontam para medidas tímidas, que se referem à ampliação de algumas políticas sociais, isenção de pagamentos de contas de serviços essenciais e distribuição de alimentos nos próximos 30 dias. Essas políticas, que se mostram aquém das reais demandas que surgirão nestes países, podem ser parcialmente justificadas pelo baixo dinamismo econômico da região e menor espaço para manobras fiscais³².

A **Venezuela**, por sua vez, anunciou uma série de medidas de proteção social, sobretudo para 40% dos empregados informais do país, que receberão um bônus especial, além de subsídios para os pagamentos dos salários dos trabalhadores formais. Decretou-se, ainda, a isenção do pagamento das contas de água, luz e aluguéis. E serão criadas linhas especiais de crédito para salvaguardar os pequenos e médios estabelecimentos, além do decreto da imobilidade laboral, que significa a suspensão das demissões até

²⁹<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/27/camara-dos-eua-aprova-pacote-de-us-2-trilhoes-contrainpacto-do-coronavirus.ghtml>

³⁰ <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/18/canada-anuncia-pacote-de-us-186-bilhoes-em-ajuda-para-empresas-e-familias.ghtml>

³¹ <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/23/mexico-descarta-isencao-fiscal-para-grandes-empresas.ghtml>

³² <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/3/26/pases-reagem-crise-da-covid-19-com-mais-politicas-pblicas-veja-medidas>

31 de dezembro deste ano³³. O **Equador**, buscando dar respostas à situação do trabalho e da vulnerabilidade social, determinou o auxílio de cerca de US\$ 60 por dois meses para 400.000 famílias de vendedores ambulantes e agricultores e concederá empréstimos de até US\$ 2.500, com um período de carência e juros baixos. No caso do **Peru**, o governo disponibilizará US\$ 100 para 13 milhões de cidadãos em vulnerabilidade social³⁴.

O **Uruguai**, diante do recorde de pedidos de seguro-desemprego (60 mil) desde o início de março do ano, direcionou US\$ 22 milhões para políticas sociais e para o estabelecimento de um regime especial de seguro-desemprego, subsidiando o salário dos trabalhadores que tiverem sua jornada e salários reduzidos³⁵. Além disso, o país realizou a abertura de linhas de créditos com condições especiais para pequenas e médias empresas e o adiantamento do pagamento de impostos e contribuição para a previdência social. A **Argentina** têm se apresentado medidas contundentes frente a conjuntura, proibiu as demissões pelo período de 60 dias, elevou o valor destinado ao seguro-desemprego, consolidou planos de subsídio para pessoas pobres, aposentados, mulheres desempregadas e grávidas em situações de vulnerabilidade, além de estabelecer um bônus para quem recebe o piso da seguridade social. O país também anunciou o investimento de cerca de US\$ 1,5 bilhão em obras públicas e a ajuda financeira de US\$ 3 bilhões às médias e pequenas empresas, com desonerações tributárias e linhas de crédito subsidiado.

³³ <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/23/maduro-anuncia-medidas-para-proteger-o-trabalho-de-venezuelanos-durante-pandemia>

³⁴ <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/3/26/pases-reagem-crise-da-covid-19-com-mais-politicas-pblicas-veja-medidas>

³⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/uruguai-anuncia-medidas-economicas-para-combater-coronavirus>

Quadro 1- Comparativo internacional de medidas relativas à renda e ao trabalho

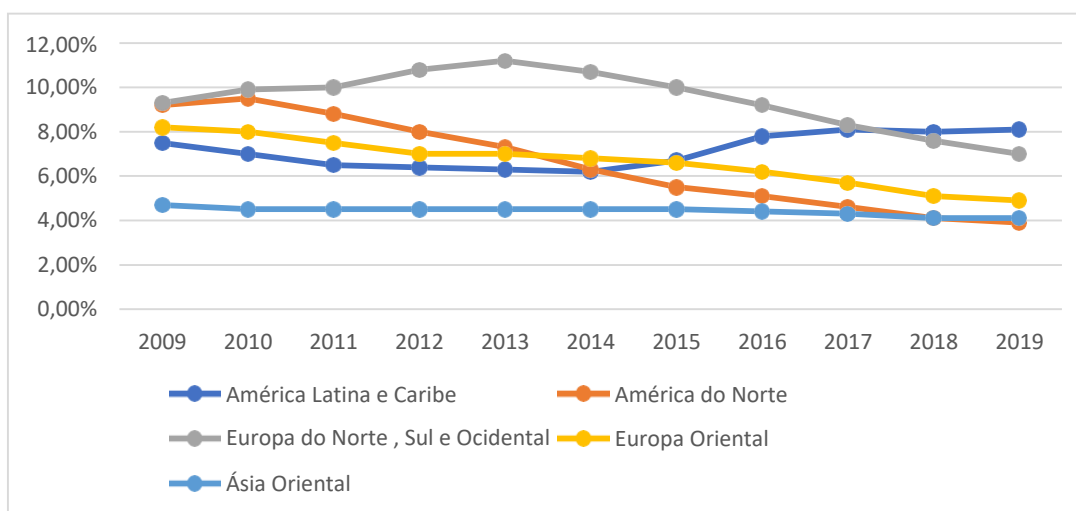
	<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>França</i>	<i>Espanha</i>	<i>Portugal</i>	<i>Itália</i>	<i>Alemanha</i>	<i>Argentina</i>	<i>México</i>	<i>Uruguai</i>	<i>Holanda</i>	<i>Austrália</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Peru</i>	<i>Equador</i>	<i>El Salvador</i>
Renda direta (vulneráveis/ desempregados)	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Licença remunerada	X	X	X	X	X	X	X	X								
Lay-off (auxílio governo)		X			X							X				
Isenção fiscal	X	X	X	X		X	X	X	X	X			X			
Suspensão de contas/tarifas selecionadas	X	X	X	X		X	X						X			X
Ampliação benefícios sociais (ex.: seguro desemprego)		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
Auxílio aos trabalhadores informais	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	
Financiamento público p/ recomposição salarial	X		X	X			X	X		X	X	X	X			
Crédito subsidiado p/ pequenas e médias empresas	X		X	X	X	X	X	X				X				

Nota: Elaboração própria.

2. O mercado de trabalho do Brasil diante da pandemia do coronavírus

Quando comparamos alguns indicadores da realidade do mercado de trabalho das regiões mais acometidas pelo Covid-19 no mundo, é possível observar algumas diferenças entre os países e, portanto, avaliar se a abrangência e a profundidade das políticas a serem adotadas são satisfatórias frente a realidades dos países. O Gráfico 1 revela o crescimento das taxas de desemprego na América Latina e Caribe nos últimos anos, o que tende a se agravar com a chegada da epidemia. A população desocupada é, na maioria das vezes, a parcela socialmente mais vulnerável no que diz respeito à condição de sobrevivência e em meio à crise dificuldades ainda maior se apresentarão para esta parcela da população.

Gráfico 1 - Taxa de desemprego por região, 2009-2019



Fonte: OIT. Elaboração própria.

Além da alta taxa de desemprego vigente no Brasil, há certas características estruturais do mercado de trabalho que complicam ainda mais a situação do país diante da crise. A alta informalidade, os baixos salários e a desigual distribuição dos rendimentos do trabalho podem ser consideradas algumas das principais marcas do mercado de trabalho brasileiro que é pouco estruturado.

Atualmente os trabalhadores informais correspondem a quase metade do total de ocupados. De acordo com os dados do IBGE³⁶, cerca de 43,5 milhões de pessoas estão ocupadas em categorias como setor privado sem carteira de trabalho (inclusive emprego doméstico), ou por conta própria sem CNPJ (e/ou contribuição para previdência, como o caso de muitos trabalhadores por aplicativo) ou trabalhando como familiar auxiliar.

A informalidade implica em ausência de direitos aos trabalhadores, como por exemplo férias, décimo terceiro salário, seguro-desemprego, aposentadoria, FGTS e outros mecanismos que o Estado oferece para fazer frente às intempéries que podem ocorrer ao longo da trajetória laboral de uma pessoa. Assim, em uma situação de crise e paralisação de parte das atividades produtivas, o trabalhador informal é afetado de forma mais dura: com a incerteza ou perda do rendimento do trabalho e sem amparo público – como os já mencionados seguro-desemprego e FGTS.

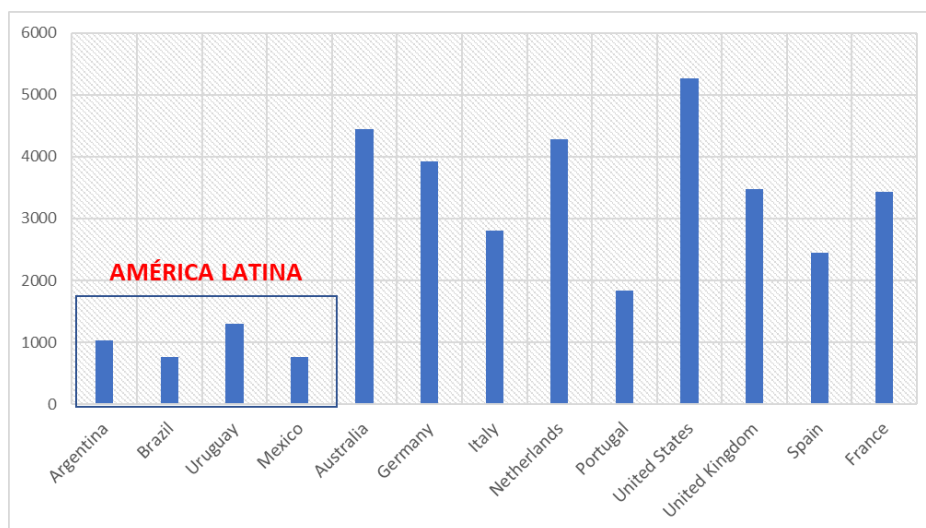
Não só a informalidade, mas o *subemprego* (informal ou não) constitui uma marca central na economia brasileira. Trata-se de empregos de baixa remuneração que são, em geral, pouco qualificados. A condição estrutural indica que inclusive em períodos de crescimento econômico e geração de emprego,

³⁶ Dados da PNADC 4º trimestre de 2019.

a situação de baixos salários persiste³⁷. Esse processo se acentua diante da desindustrialização³⁸ e reprimarização da pauta exportadora da economia brasileira.

A situação de informalidade e subempregos é comum a quase toda América Latina. O Gráfico 2 mostra como salário médio na América Latina é consideravelmente inferior ao salário dos países europeus, em que um trabalhador brasileiro, por exemplo, ganha aproximadamente 25% do salário de um trabalhador no Reino Unido. Os baixos salários da América Latina estão fortemente associados à estrutura econômica e ao tipo de emprego oferecido nestes países. Por serem economias pouco diversificadas e fortemente amparada na exportação de produtos primários, a maior oferta de emprego se encontra no setor de serviços - setor pouco dinâmico e de menor produtividade. A frágil conjuntura na geração de empregos na região acaba por ser reforçada com efetivação de políticas econômicas de austeridade e a implementação de reformas que retiram direitos trabalhistas e flexibilizam a gestão da força de trabalho (jornada, rendimento e contrato), como observado no período recente³⁹ (BIAVASCHI; TEIXEIRA; DROPPA, 2018).

Gráfico 2. Salário mensal médio, países selecionados, 2018 (USD 2015)



Fonte: World Bank Data. Elaboração própria.

³⁷ Entre 2006 e 2019, o saldo de empregos formais de até 2 salários mínimos foi de, aproximadamente, 19,2 milhões. Por outro lado, diminuiu-se em 6,7 milhões os empregos acima de dois salários mínimos, para o mesmo período, com destaque para os anos de 2014, 2015 e 2016. Ver: <<https://oglobo.globo.com/economia/pais-nao-cria-vagas-com-ganhos-acima-de-2-salarios-minimos-ha-14-anos-24211895>>.

³⁸ Ver Hiratuka, C., & Sarti, F. (2017). Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista de economia política (São Paulo). Brazilian journal of political economy*.

³⁹ Sobre esta temática, ver: Barros Biavaschi, M., Oliveira Teixeira, M., & Droppa, A. (2018). A terceirização e as reformas trabalhistas em países da América Latina. In *X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 5 al 7 de diciembre de 2018)*.

Portanto, combina-se um quadro extremamente preocupante para o Brasil e outros países latino-americanos: ao lado dos condicionantes estruturais do subdesenvolvimento e do mercado de trabalho pouco estruturado, está a conjuntura de alto desemprego e desproteção social. A crise atual encontra, na região, um cenário de baixo dinamismo econômico aprofundado pela adoção deliberada de um conjunto de medidas e reformas que fragilizaram a regulação pública do trabalho, diminuíram a abrangência e a profundidade de programas da assistência social, alteraram as regras de acesso à previdência social e reorientaram o papel do estado como agente de investimentos públicos e gastos sociais. Este momento, escancara a enorme fragilidade social do nosso país e o Estado é chamado a se posicionar diante das demandas urgentes que atravessam a vida da população nesse momento.

3. Considerações finais

A chegada do coronavírus no Brasil e na América Latina coloca um enorme desafio para os países da região. Os agentes privados não são capazes de responder à altura os desafios que se apresentam da crise sanitária, econômica e social que a epidemia tem dado forma. Bancos, grandes empresas e afortunados tratam imediatamente de se protegerem e salvaguardarem suas riquezas e negócios: prosperam os rompimentos de contratos, as suspensões de pagamentos, as despedidas e a corrida para a liquidez. A situação é outra para os menos abastados. Para estes, a preservação da vida não esta garantida e restam poucas alternativas diante da perda do emprego e da renda. O Estado é, nessas circunstâncias, convocado a proteger a população mais vulnerável e liderar tanto o controle da epidemia quanto atenuar os impactos econômicos que podem levar ao colapso social e econômico do país.

As experiências internacionais devem servir de referência, mostrando que a preservação da vida deve ser acompanhada do amparo amplo e absoluto aos trabalhadores e à camada mais vulnerável da sociedade, com garantia de emprego e renda. Não deve haver, portanto, constrangimento fiscal, doutrinário, dogmático ou burocrático que impeça a adoção de medidas do tamanho que se fizer necessário para a permitir o direito à vida e o bem-estar do conjunto da população.

Iriana Cadó é mestranda do programa de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp e membro do GT Mundos do Trabalho: Reformas.

Pietro Borsari é doutorando do programa de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp e membro do GT Mundos do Trabalho: Reformas.

Curar a economia, proteger as pessoas, salvar a democracia

Marcelo Weishaupt Proni

Intelectuais de diversas áreas do conhecimento estão tentando entender os impactos provocados pela pandemia em várias esferas de interesse: saúde, economia, política, trabalho, educação, comportamento, diplomacia, direito, entre outras. Muitos dizem que essa crise global (sem precedentes na História) representa um divisor de águas e que o mundo não voltará a ser como antes. Outros especulam sobre as ameaças à ordem social estabelecida e sobre as possibilidades de mudança abertas pelo esgotamento do neoliberalismo.

Questões variadas estão sendo debatidas em diferentes fóruns para esclarecer o que está em jogo. Por exemplo: É plausível antever o surgimento de uma ordem econômica internacional antiliberal? É correto dizer que a crise aumenta a proporção de trabalhos precários e potencializa a polarização social? Estão emergindo novas formas de luta social, que podem revitalizar o movimento sindical ou pressionar os governos a adotarem uma estratégia de desenvolvimento sustentável? Há evidências de que o fracasso das políticas neoliberais no enfrentamento da crise pode conduzir a um redirecionamento da intervenção do Estado, em especial no combate ao desemprego e na garantia de um nível básico de renda?

Este pequeno artigo não tem a pretensão de responder essas pertinentes questões. O objetivo é mais modesto: apresentar projeções e expectativas divergentes sobre o rumo das mudanças no sistema econômico e no mercado de trabalho para estimular uma reflexão em torno de três proposições: 1) uma regulação eficaz dos mercados financeiros é fundamental para curar a economia (não basta o governo injetar dinheiro); 2) tanto um sistema público de proteção social como políticas de geração de empregos e garantia de renda são essenciais para proteger as pessoas; 3) para enfrentar essa crise global (econômica, social e ambiental) é necessário salvar a democracia.

Depressão econômica e vulnerabilidade dos trabalhadores

Em 11 de março, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente que a Covid-19 havia se transformado em pandemia, já havia registro de casos da doença em 114 países e de aproximadamente 4,3 mil mortes causadas pelo novo coronavírus. Dois meses depois, o número de óbitos confirmados no mundo se aproximava de 300 mil mortes. Nesse período,

a crise econômica e social também se propagou rapidamente.

No campo econômico, as projeções de tendências são bastante preocupantes. De acordo com relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgado em meados de abril¹, a economia mundial provavelmente sofrerá uma contração de 3,0% em 2020. A recessão será mais forte nas economias mais avançadas (queda de 6,1%), induzida pela redução do PIB nos EUA (5,9%), na Zona do Euro (7,5%) e no Japão (5,2%). Por sua vez, nas economias em desenvolvimento a recessão será mais moderada (queda de 1,0%). O PIB do conjunto das economias emergentes da Ásia deve crescer 1,0% graças à recuperação esperada na China e na Índia. As economias da América Latina devem ter uma contração de 5,2% (considerando uma queda de 5,3% do PIB no Brasil e de 6,6% no México). Certamente, um impacto global maior do que aquele observado em 2009, após a eclosão da crise financeira internacional em 2008. Mas, o FMI não projeta uma recessão prolongada (acredita que haverá crescimento expressivo – ou pelo menos recuperação – em quase todas as economias nacionais em 2021).

Entretanto, há projeções mais pessimistas, que apontam para uma depressão profunda e prolongada. O economista norte-americano Nouriel Roubini, em artigo publicado no final de abril², elenca dez motivos que, na sua opinião, fragilizam a economia mundial – entre os quais a limitada capacidade de reação dos governos, a maior inadimplência de empresas e famílias, as falências em massa e o avanço da “desglobalização” – e inviabilizam uma retomada do dinamismo econômico. Ele esboça um cenário desesperador de estagnação econômica e tormentas sociais recorrentes na próxima década.

Como há muitas incertezas, as estimativas são muito imprecisas. Por exemplo, a Organização Mundial do Comércio (OMC) projeta que o comércio cairá abruptamente em todas as regiões do mundo e em todos os setores da economia³. Num cenário otimista, o volume do comércio global de mercadorias pode cair 13% em 2020. Mas, se a pandemia não for controlada e os governos não conseguirem coordenar as respostas políticas, o declínio pode ser de 32%.

No campo social, as previsões sobre a extensão dos impactos também variam bastante⁴. O Banco Mundial projeta um aumento da população

¹ IMF. World Economic Outlook, April 2020: the great lockdown. Washington, April 14, 2020. Retrieved from:

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

² Roubini, Nouriel. “Ten reasons why a ‘Greater Depression’ for the 2020s is inevitable”. The Guardian, April 29, 2020. Retrieved from:

<https://www.theguardian.com/business/2020/apr/29/ten-reasons-why-greaterdepression-for-the-2020s-is-inevitable-covid>

³ WTO. “Trade set to plunge as Covid-19 pandemic upends global economy”. Press Release 855, April 8, 2020. Retrieved from:

https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

⁴ CCSA (Committee for the Coordination of Statistical Activities). How Covid-19 is changing the world: a statistical perspective. New York: United Nations Statistics Division, May 2020. Retrieved from: <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report->

submetida a condições de extrema pobreza em 2020, estimando um acréscimo entre 40 milhões e 60 milhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia (elevando o total para quase 700 milhões de pessoas). Por outro lado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) alerta que o choque causado pela pandemia pode atingir proporção muito maior da população mundial. Atualmente, mais de 2 bilhões de pessoas (incluindo crianças e jovens) vivem na pobreza multidimensional e não têm proteção social – ou seja, mais de 25% da população são bastante vulneráveis à depressão econômica, que acarreta expressiva queda na renda do trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem mapeado os impactos devastadores da pandemia no mercado de trabalho, em escala mundial. Antes da pandemia, havia cerca de 188 milhões de pessoas desempregadas no mundo. Em meados de março, a OIT projetava um aumento de 25 milhões no número de desempregados (em comparação, a crise financeira internacional de 2008 provocou um aumento de 22 milhões).

Mas, em pouco tempo, ficou evidente que a crise teria um impacto muito maior no trabalho e na renda das pessoas. Por exemplo, a taxa de desemprego nos EUA saltou de 3,5% em fevereiro para 14,7% em abril. Nesse período, houve mais de 33 milhões de solicitações de seguro-desemprego. Outros milhões de trabalhadores saíram do mercado de trabalho para a inatividade⁵. Por outro lado, na maioria dos países em desenvolvimento, onde a informalidade é muito elevada e o seguro-desemprego é inexistente ou cobre apenas uma pequena parcela dos trabalhadores, os impactos da crise não se traduziram no aumento do desemprego e sim na elevação da taxa de subutilização da força de trabalho (principalmente devido à redução indesejada da jornada de trabalho) e na queda dos rendimentos mensais.

O relatório mais recente da OIT foi divulgado no final de abril⁶. Em resumo, as estimativas apontam o seguinte quadro para o segundo trimestre de 2020: a) as medidas de paralisação total ou parcial da atividade econômica afetam potencialmente 2,2 bilhões de trabalhadores (68% da força de trabalho global); b) cerca de 1,6 bilhão de trabalhadores na economia informal (47% da força de trabalho global) correm o risco imediato de terem seus meios de subsistência destruídos; c) o número total de horas trabalhadas pelos ocupados tende a ter redução de 10,5% (o que equivale a 305 milhões de empregos com jornada de 48 horas semanais); d) como a renda mensal dos trabalhadores

ccsa.pdf

⁵ Analistas dizem que a taxa de desemprego nos EUA pode chegar a 25% da força de trabalho, comparável à grande depressão dos anos 1930. Para dimensionar o tamanho do problema: em termos absolutos, seriam mais de 40 milhões de desempregados. Na crise de 2008-2009, menos de 9 milhões perderam seu trabalho e o pico do desemprego (10%) foi registrado em outubro de 2009.

⁶ ILO. ILO Monitor: Covid-19 and the world of work, third edition. Geneva, 29 April, 2020. Retrieved from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf

informais caiu fortemente (60% na média global), a taxa de pobreza relativa (proporção de trabalhadores com renda mensal abaixo de 50% da renda média) dos informais deve ter um aumento de 34 pontos percentuais (variando de 21 p.p. em países de renda média alta até 56 p.p. em economias de renda média baixa); e) 389 milhões de trabalhadores por conta própria e 47 milhões de microempresários enfrentam alto risco de falência (principalmente no comércio varejista, no setor industrial, em serviços de hospedagem e em serviços de alimentação). Certamente, a proporção de trabalhadores vulneráveis é bem menor nas economias de alta renda (15%) e bem elevada nas economias de renda média baixa (80%) ou de renda baixa (68%). Essa assimetria também vale para os pequenos empreendimentos. Além disso, os impactos no mercado de trabalho podem ser mais ou menos intensos, em cada país, de acordo com o modo de enfrentamento da Covid-19 e a eficácia das ações adotadas para solucionar os problemas econômicos.

Considerando o quadro de incertezas, é compreensível que existam opiniões diferentes sobre as consequências da crise no mercado de trabalho e sobre as políticas mais eficazes para recuperar o crescimento da economia ou para proteger os trabalhadores. E há interpretações divergentes sobre a possibilidade de retornar à “normalidade” da governança anterior ou de implementar novas normas de conduta e novos mecanismos de regulação econômica.

Curar a economia

Uma das consequências da pandemia é a ampliação do debate sobre o abandono dos dogmas neoliberais, sobre a possibilidade de uma transformação profunda da ordem econômica mundial e sobre a restauração do protagonismo do Estado. Ainda que seja improvável uma mudança completa e imediata, alguns debatedores afirmam que se abre uma oportunidade para reconfigurar o regime de acumulação, providenciar uma nova matriz institucional para a construção de sociedades mais fraternas, e adotar uma agenda de políticas públicas focada no desenvolvimento sustentável. Mas, outros observadores têm argumentado que a crise exacerba tendências que já estavam colocadas antes da pandemia e que a prioridade, neste momento, é tentar resistir ao aumento das desigualdades, ao esvaziamento dos direitos do trabalho, à erosão da proteção social, ao enfraquecimento das instituições democráticas e à destruição dos ecossistemas.

O economista francês Thomas Piketty tem afirmado que, diante da gravidade da crise que está abalando a economia mundial, as ideologias dominantes estão sendo contestadas e desafiadas a dar respostas eficazes para a superação dos problemas econômicos que desorganizam o modo de vida nas sociedades contemporâneas e ameaçam instituições democráticas. Em entrevista publicada no final de março⁷, ele argumenta que o colapso causado

⁷ Steinmetz-Jenkins, Daniel. “Thomas Piketty: Confronting our long history of massive

pela Covid-19 coloca em questão as concepções existentes sobre a política econômica e a política social, permitindo que novas visões político-ideológicas possam surgir. Os governos nacionais e as autoridades públicas são pressionados a regular as forças de mercado e a assumir novas estratégias de proteção social. Mas, nada garante que uma nova agenda de políticas públicas vai se consolidar e que as sociedades mais desenvolvidas serão capazes de agir firmemente para enfrentar o aumento da desigualdade e o aquecimento global. A mudança real, diz ele, tem de vir da organização de base de movimentos sociais e políticos, que sejam capazes de obter avanços nos direitos sociais, promover justiça fiscal e ampliar a proteção ambiental.

Outra análise instigante é feita pela economista italiana Mariana Mazzucato. Em artigo também publicado no final de março⁸, ela afirma que o capitalismo está enfrentando pelo menos três grandes crises: uma crise de saúde pública induzida pela pandemia, uma crise econômica com consequências ainda desconhecidas para a estabilidade financeira, e uma crise climática que já começa a manifestar sinais inequívocos. O fechamento das fronteiras e o distanciamento social evidenciaram as fragilidades das economias capitalistas ocidentais. Ela sugere que a preocupação dos governos centrais em evitar uma depressão profunda e prolongada pode ser uma oportunidade de consertar as distorções do sistema econômico provocadas pela financeirização. É preciso restaurar a capacidade do Estado de articular o enfrentamento das questões cruciais. É hora de direcionar o crescimento econômico para uma trajetória mais inclusiva e sustentável. Se nada mudar, ela conclui, não haverá chance contra a terceira grande crise – um planeta cada vez mais inabitável – e as sucessivas convulsões que acontecerão nas próximas décadas.

O economista norte-americano Joseph Stiglitz, em artigo publicado no início de abril⁹, alerta que o impacto econômico da pandemia (e de seus efeitos na saúde pública) nas economias em desenvolvimento ou emergentes será devastador. Além da retração do comércio mundial (e, em especial, a queda no preço das *commodities*) e dos fluxos de investimentos globais, essas nações terão dificuldade para rolar sua dívida soberana. Os líderes do G20 se comprometeram a minimizar os danos econômicos e sociais da pandemia, restaurar o crescimento global, manter a estabilidade do mercado e fortalecer a “resiliência” do sistema. Para isso, o FMI precisa conceder empréstimos emergenciais para as economias abaladas, e os pagamentos da dívida externa devem ser suspensos. Stiglitz afirma que a comunidade internacional precisa colocar em andamento um plano de socorro para evitar uma onda de

inequality”. The Nation, March 26, 2020. Retrieved from:

<https://www.thenation.com/article/culture/thomas-piketty-interviewinequality-book-covid/>

⁸ Mazzucato, Mariana. “Capitalism’s triple crisis”. Project Syndicate, March 30, 2020.

Retrieved from: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crises-of-capitalism-new-state-role-by-marianamazzucato-2020-03>

⁹ Stiglitz, Joseph. “Internationalizing the crisis”. Project Syndicate, April 6, 2020.

Retrieved from: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-impact-on-developing-emerging-economies-byjoseph-e-stiglitz-2020-04>

moratórias e aponta a necessidade de reestruturação da dívida soberana dos países em desenvolvimento. Ou seja, uma (improvável) ação coordenada de solidariedade internacional é condição necessária para conter a propagação da Covid-19, mas também para revitalizar a economia mundial e estabilizar os mercados globalizados.

Por sua vez, o economista turco Dani Rodrik pondera que a crise atual provavelmente não será um divisor de águas na política e na economia globais. Num artigo publicado no mesmo momento¹⁰, sugere que, em vez de colocar o mundo numa trajetória significativamente diferente, é provável que algumas tendências bem evidentes sejam intensificadas. O neoliberalismo continuará morrendo lentamente. A hiperglobalização permanecerá sendo desmontada, à medida que os governos recuperam seu campo de atuação. China e EUA continuarão em rota de colisão. Os autocratas populistas se tornarão ainda mais autoritários. A disputa pelo poder entre oligarcas, populistas autoritários e internacionalistas liberais se intensificará, enquanto a esquerda continuará lutando para criar um programa que agrade à maioria dos eleitores. Não há motivos, na sua visão, para acreditar que a pandemia possa alterar radicalmente o desdobramento de tais processos históricos.

Em complemento, o economista da UFRJ José Luís Fiori, em artigo publicado pouco depois¹¹, refuta a ideia de que um mundo novo poderia nascer desta experiência traumática, uma vez que é muito pequena a possibilidade de que o capitalismo seja domesticado nesta conjuntura histórica, e nada garante que depois da crise os governos de países centrais manterão uma política econômica heterodoxa ou que estabelecerão uma renda básica universal. Ele prevê que, apesar da devastação econômica provocada pela epidemia, o mais provável é que não ocorram grandes rupturas geopolíticas dentro do sistema mundial. Em vez disso, pode acelerar a velocidade de mudanças que já estavam em curso e que seguirão se aprofundando: o aumento da desigualdade e da polarização social, o recrudescimento da virada nacionalista (antiglobalização?) e a intensificação de conflitos armados (principalmente se Trump for reeleito nos EUA). Ele argumenta, ainda, que não parece haver uma força material capaz de induzir um acordo internacional efetivo ou um plano nacional de reconstrução coletiva, depois de controlada a pandemia.

O economista da Unicamp Luiz Gonzaga Belluzzo, num seminário virtual realizado em meados de abril¹², esclarece que a economia mundial já

¹⁰ Rodrik, Dani. “Will Covid-19 remake the world?” Project Syndicate, April 6, 2020. Retrieved from: <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04>

¹¹ Fiori, José Luís. “Desigualdade e polarização”. IHU, Unisinos, 19.abr.2020. Recuperado de: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598178-desigualdade-e-polarizacao-artigo-de-jose-luis-fiori>

¹² Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. “Reflexões sobre o trabalho no capitalismo contemporâneo”, palestra realizada no dia 15.abr.2020 no ciclo de seminários “Economia, trabalho e proteção social em tempos de crise”, promovido pelo Cesit-IE-Unicamp. Recuperado de: <https://www.cesit.net.br/ciclo-de-seminario-on-lineeconomia-trabalho-e->

vinha apresentando uma série de problemas antes da pandemia, principalmente por causa da instabilidade provocada pela financeirização, e que agora o sistema econômico parece estar “moribundo”. Apenas uma forte intervenção governamental (como ocorreu na grande depressão dos anos 1930) pode salvar os mercados neste momento. Contudo, não há indícios de que haverá uma profunda transformação estrutural. Ele explica que não se deve acreditar no determinismo das leis de funcionamento do sistema. É necessário analisar as consequências da ação política. Embora o funcionamento do sistema econômico esteja gerando sua autodissolução e a capacidade humana de suportar o estresse gerado esteja chegando no limite, se as forças sociais que estão sendo devastadas pelo império da concorrência não se mobilizarem, é mais provável que a pandemia provoque um estado de putrefação e estagnação. Resta a esperança de que as atuais lideranças políticas sejam capazes de mudar a trajetória dos acontecimentos, que vai em direção ao desastre.

O ceticismo que emana da análise objetiva das relações de poder econômico e da correlação de forças políticas, note-se, contrasta com a esperança em uma ação política transformadora, direcionada para curar a economia, proteger as pessoas, redistribuir a riqueza, diminuir as assimetrias entre as nações e preservar o meio ambiente. E parece que alguns observadores tentam conciliar essas duas posições ou assumir uma posição intermediária no debate.

Sobre esse ponto, é pertinente um comentário de Rodrik no artigo mencionado. Para ele, a diversidade de interpretações sobre os desdobramentos da crise decorre da fragilização das instituições e da grande incerteza sobre o futuro, que geram um “viés de confirmação”: o desastre da Covid-19 é visto como afirmação de uma visão de mundo particular. Alguns percebem sinais incipientes de uma futura ordem econômica e política que desejam há muito tempo. Mas, quem quer apenas aprimorar a governança global argumenta que normas internacionais mais exigentes no campo da saúde pública são a principal condição para reduzir os custos da pandemia. Aqueles que defendem maior participação do governo na oferta de bens e serviços públicos têm muitas razões para pensar que a crise justifica sua crença. Por outro lado, os que refutam a intervenção do governo e denunciam sua incompetência em várias áreas também pensam que suas opiniões estão sendo confirmadas. E assim por diante. Por isso, persiste a divergência a respeito das terapias recomendadas para curar a economia.

Proteger os trabalhadores

O contraste entre a análise pessimista das tendências atuais e a expectativa otimista de novas possibilidades de ação também fica evidente em opiniões recentes sobre as mudanças em curso no mundo do trabalho, que oscilam entre 1) reivindicar melhores condições de trabalho (privilegiando

protecao-social-em-tempos-de-crise/

parcela das categorias profissionais) e a adoção de programas de garantia de renda (por causa da ameaça de desemprego tecnológico), ou 2) propor medidas emergenciais para conter o aumento da subutilização da força de trabalho (num contexto de depressão econômica) e atenuar os efeitos da elevada desproteção dos trabalhadores (causada pela erosão de direitos trabalhistas e previdenciários).

O sociólogo italiano Domenico De Masi está entre aqueles que enxergam na crise atual uma oportunidade para repensar as relações de trabalho no âmbito das (grandes) empresas e para melhorar a qualidade de vida dos empregados por meio do “home office” (para os cargos em que isso é possível). Em texto publicado em março¹³, ele argumenta que essa modalidade de trabalho à distância permite: a) aos trabalhadores, uma preciosa economia de tempo e dinheiro, além de diminuir o estresse e a alienação¹⁴; b) às empresas, reduzir microconflitos pessoais e despesas na manutenção do local de trabalho e (possivelmente) aumentar a eficiência e a produtividade do trabalho; e c) à coletividade, reduzir a poluição do ar nas cidades, os congestionamentos no trânsito e despesas de manutenção de ruas e avenidas. Mas, ele reconhece que tal oportunidade é apenas um passo em direção à imprescindível mudança no modo dominante de organização do trabalho nas sociedades contemporâneas.

Por sua vez, o ex-senador brasileiro Eduardo Suplicy, em entrevista no final de março¹⁵, considera que o programa emergencial e transitório de garantia de uma renda mínima para os trabalhadores informais afetados pela crise econômica pode ser visto como uma passo importante para a conscientização da sociedade sobre a necessidade e as vantagens desse tipo de política assistencial. Há muitos anos, ele defende um programa federal de renda básica de cidadania – sem condicionalidades e para todos os residentes no País – que deve ser visto como um direito universal imprescindível para dar dignidade às pessoas. Reforçando esse discurso, convém mencionar que o enfrentamento da crise social decorrente do coronavírus tem estimulado, na Europa, o debate sobre a viabilidade financeira desse tipo de política de transferência de renda e tem possibilitado a experimentação de esquemas

¹³ De Masi, Domenico. “Coronavírus anuncia revolução no modo de vida que conhecemos”, Folha de São Paulo, 22.mar.2020. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/03/coronavirus-anunciarevolucao-no-modo-de-vida-que-conhecemos.shtml>

¹⁴ Pode-se argumentar, inversamente, que não é saudável manter a esfera do trabalho entrelaçada com a esfera doméstica porque a separação dos espaços é indispensável para a sanidade mental da grande maioria dos trabalhadores. Ver Sanson, Cesar. “A sociedade do trabalho pós-coronavírus favorecerá o capital”. IHU, Unisinos, 29.abr.2020. Recuperado de: <http://www.ihu.unisinos.br/598468-a-sociedade-do-trabalho-pos-coronavirusfavorecera-o-capital>

¹⁵ Putti, Alexandre. “Precisamos garantir renda básica para todos os brasileiros”, defende Suplicy”, Carta Capital, 28.mar.2020. Recuperado de: <https://www.cartacapital.com.br/politica/precisamos-garantir-renda-basicapara-todos-os-brasileiros-defende-suplicy/>

incondicionais de garantia de uma renda básica, ampliando o alcance do sistema público de proteção social¹⁶.

Por outro lado, há aqueles que ressaltam os prejuízos decorrentes da crise e são céticos quanto às melhorias especuladas. É o caso do geógrafo britânico David Harvey. Em artigo também publicado em março¹⁷, ele diz que há um mito conveniente de que as doenças infecciosas não reconhecem classe social ou outras barreiras sociais, uma vez que os impactos econômicos e sociais são filtrados por meio de discriminações evidentes em toda parte. A maioria dos trabalhadores não tem a opção de trabalhar em casa nem pode se dar ao luxo de ficar em quarentena, mesmo em países desenvolvidos como os EUA, e tem medo de adoecer e perder o emprego (e ficar desamparada). Além disso, a força de trabalho ocupada em atividades essenciais está mais exposta ao contágio e, em sua maioria, é sobreexplorada. São características que exigem dos governos medidas de proteção. Mas, embora seja um crítico contundente do capitalismo (e defenda a necessidade de uma nova governança mundial com a finalidade de gerir a transição para uma economia de crescimento zero), ele não demonstra ter a expectativa de que o enfrentamento da pandemia permita reduzir o caráter espoliativo da acumulação de capital, ou provoque uma melhoria nas condições de trabalho.

O sociólogo da Unicamp Ricardo Antunes, em palestra virtual no início de abril¹⁸, explica que a classe trabalhadora está fragmentada e agora é submetida a uma situação dramática em razão da simbiose entre o caráter destrutivo do neoliberalismo e o impacto letal da pandemia. O processo de precarização do trabalho (cujas causas derivam da financeirização da riqueza, da reestruturação produtiva fundada em intensificação da exploração dos trabalhadores, e do ataque sistemático contra a organização sindical e os direitos do trabalho) parece ganhar ainda mais força diante da crise econômica provocada pela pandemia. Se nada for feito para conter os impactos da crise na saúde pública sobre a economia, os elos mais frágeis serão os mais prejudicados. Mas, ele pondera que nos períodos de colapso da ordem social, quando tudo que é sólido parece desmanchar no ar, abre-se a possibilidade de reinventar instituições econômicas, políticas e sociais e de reestruturar o mundo

¹⁶ Rodriguez Martinez, Marta. "Universal basic income: Will it become a reality after lockdown is lifted?", EuroNews, April 17, 2020. Retrieved from: <https://www.euronews.com/2020/04/17/universal-basic-incomewill-it-become-a-reality-after-lockdown-is-lifted>. Para a América Latina, ver: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "El desafío social en tiempos del Covid-19", Informe Especial COVID-19, n. 3, 12 Mayo, 2020. Obtenido en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

¹⁷ Harvey, David. "Política anticapitalista em tempos de coronavírus". Blog da Boitempo, 24.mar.2020. Recuperado de: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/24/david-harvey-politica-anticapitalista-em-temposde-coronavirus/>

¹⁸ Antunes, Ricardo. "Coronavirus e neoliberalismo: as consequências sobre a classe trabalhadora e o papel dos sindicatos", palestra para o Coletivo Travessia realizada no dia 03.abr.2020. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=cocpHLYDXic>

do trabalho. Para isso, neste momento de maior debilidade da classe trabalhadora, é preciso produzir a consciência de que os movimentos sociais podem se unir para reivindicar uma nova agenda de políticas, e é preciso que os sindicatos lutem por medidas permanentes de proteção para o conjunto dos trabalhadores (incluindo os trabalhadores digitais, os informais, os intermitentes, os autônomos “empreendedores” e os pequenos empregadores).

No seminário já mencionado, Belluzzo frisa que o quadro geral do mercado de trabalho é bastante preocupante, tanto nos EUA como na Europa, mais ainda no Brasil. Ele argumenta que a crise econômica atual não pode ser superada sem a proteção do emprego e a manutenção do consumo das famílias. Mas, o modo como essa questão tem sido tratada em vários países não conduz a uma recuperação da demanda e não permite combater o aumento das desigualdades e o empobrecimento das classes médias. Em todo caso, diz ele, diante da gravidade da crise, talvez se abra a perspectiva de um encaminhamento diferente dessa questão – por exemplo, retomando-se a discussão sobre a legislação trabalhista, a negociação coletiva e a previdência social.

Piketty também enfatiza os impactos negativos da crise atual na vida dos trabalhadores. Em entrevista concedida no final de abril¹⁹, afirma que a pandemia torna mais visível a brutal desigualdade social. As pessoas não são afetadas de modo igual pelos problemas econômicos, como o desemprego e a perda de renda. Aquelas que não têm poupança, que estão em posição muito precária no mercado de trabalho e que não têm moradia própria, sem dúvida, são as mais vulneráveis. Mas, ele lembra que há diferenças nacionais expressivas em termos de vulnerabilidade social. Por exemplo, em geral, o seguro-desemprego na Europa é mais generoso do que nos EUA (considerando a taxa de reposição salarial e a duração do benefício), enquanto nos países latino-americanos uma grande parcela da força de trabalho não tem direito ao seguro-desemprego. Para reduzir a vulnerabilidade, ele sugere que é preciso pensar em um tipo de recuperação econômica diferente do que ocorreu após a crise financeira de 2008. E continua dizendo que se abre uma oportunidade para adotar um modelo de crescimento socialmente mais equitativo e ambientalmente mais sustentável.

Para legitimar o novo modelo, é necessária uma mudança cultural que torne inaceitáveis os atuais níveis elevados de desigualdade (e de poluição). E, para implantar o novo modelo, é necessário vencer as forças que se opõem à adoção de políticas que melhorem a distribuição de renda, aumentem a participação dos salários na renda nacional e empoderem os movimentos sociais e os sindicatos (e o movimento ambientalista).

A abordagem da OIT é distinta: expressa a convicção de que a economia precisa voltar à “normalidade”, porque o crescimento do PIB é

¹⁹ “Economist Thomas Piketty: Coronavirus pandemic has exposed the ‘violence of social inequality’”. (interviewed by Amy Goodman). Democracy Now! April 30, 2020. Retrieved from: https://www.democracynow.org/2020/4/30/thomas_piketty

condição para reduzir o desemprego, elevar gradualmente os salários e melhorar as condições de trabalho. No relatório referido anteriormente, defende a adoção de medidas emergenciais (específicas e flexíveis) para ajudar trabalhadores e empresas, em particular as direcionadas para a economia informal e para micro e pequenas empresas. Em complemento, propõe que sejam adotadas medidas para revitalizar a economia que contribuam para a criação de empregos e que sejam fortalecidos programas governamentais destinados à proteção dos empregados. Também enfatiza que sejam respeitadas as normas internacionais do trabalho e insiste na agenda do “trabalho decente”. Aponta a necessidade de uma coordenação internacional para oferecer pacotes de estímulo econômico para países pobres, e reitera que medidas de alívio da dívida externa (para reequilibrar o balanço de pagamentos) também são cruciais para tornar a recuperação abrangente, eficaz e persistente.

Note-se que a OIT busca uma saída para a crise sem questionar diretamente suas causas mais profundas. Não coloca em pauta a possibilidade de superação do neoliberalismo e do atual modelo de globalização econômica, não discute o problema da crescente desigualdade produzida nos mercados nacionais de trabalho e não aponta a necessidade de recriar o Estado de bem-estar social. Sequer denuncia o enfraquecimento das instituições que regulam as relações de trabalho. As preocupações expressas no relatório são mais imediatas. Contudo, a OIT enfatiza a importância das políticas públicas para a recuperação da atividade econômica e para efetivar um patamar básico de direitos do trabalho. Suas recomendações pressupõem o abandono do ideário neoliberal e trazem implícita uma explicação sobre o motivo da vulnerabilidade dos trabalhadores ser menor em alguns países do que em outros.

É possível constatar que a discussão sobre os impactos da pandemia no mundo do trabalho contrapõe visões situadas em distintos planos de análise. Um olhar microeconômico não pode ser confirmado nem negado por um olhar macroeconômico. A luta contra a precarização crônica das relações de trabalho provocada pelo neoliberalismo não pode ser confundida com o combate aos problemas imediatos causados pela crise econômica e a adoção de medidas emergenciais destinadas a trabalhadores vulneráveis. Este debate (que certamente não se restringe aos poucos pontos de vista aqui apresentados) expressa visões de mundo e grupos de interesses, e ocorre em distintos campos de disputa: uma coisa é a disputa no interior do Estado (envolvendo membros do governo federal e do congresso nacional) relativa às políticas que devem ser realizadas para recuperar a economia e proteger os trabalhadores; outra coisa é a disputa ideológica sobre o papel do Estado na economia ou sobre a possibilidade de reorganização da sociedade por meio da emancipação dos trabalhadores. Por isso, o ceticismo em relação a uma profunda mudança estrutural e institucional (que supostamente poderia ser consequência da crise atual) não pode servir como justificativa para um discurso conformista ou para o imobilismo diante de problemas imediatos da população trabalhadora. Por outro lado, o compromisso intelectual com a emancipação social não pode ser motivo para deixar de reconhecer a contribuição de estudos bem-intencionados

que tentam assumir uma posição neutra no que se refere à luta de classes.

Salvar a democracia

O sociólogo português Boaventura Sousa Santos, em artigo publicado em março²⁰, argumenta que a pandemia não pode ser interpretada como uma crise passageira, que interrompe momentaneamente uma situação de normalidade. Desde que o neoliberalismo se impôs como a versão dominante na condução política dos governos e a lógica da financeirização assumiu o comando da economia, o mundo tem vivido em “permanente estado de crise” (o que é um paradoxo). A concorrência exacerbada pela globalização é usada para justificar a degradação dos salários, enquanto a instabilidade financeira recorrente e o aumento da dívida pública são utilizados para justificar cortes nas políticas sociais (saúde, educação, previdência social). O discurso neoliberal busca legitimar a escandalosa concentração de riqueza e impedir que se tomem medidas eficazes para impedir a iminente catástrofe ecológica. Por isso, a pandemia vem apenas agravar uma situação de crise crônica.

Ademais, diz ele, a pandemia faz cair por terra a ideia conservadora de que não há alternativa ao modo de vida imposto pelo hipercapitalismo. Mostra-se que só não há alternativas porque o sistema político democrático foi levado a deixar de discutir as alternativas. Como foram expulsas do sistema político, as alternativas irão entrar cada vez mais frequentemente na vida dos cidadãos pela porta dos fundos das crises pandêmicas, dos desastres ambientais e dos colapsos financeiros. Ou seja, sem uma democracia deliberativa, as alternativas oferecidas pelo sistema político para crises estruturais podem ser desastrosas.

O linguista e filósofo norte-americano Noam Chomsky, em artigo publicado também em março²¹, explica que o maior problema do planeta, hoje, não é a pandemia. As duas principais ameaças conhecidas na atualidade são a ameaça crescente de uma guerra nuclear e a ameaça do aquecimento global, que está se tornando mais grave a cada ano. O risco iminente de destruição quase total pela contaminação radioativa e a contagem regressiva para uma catástrofe ambiental devastadora são incomparavelmente mais graves do que a pandemia causada pelo novo coronavírus, mesmo que não sejam tão perturbadoras para a vida cotidiana – por enquanto. Mas, Chomsky acrescenta uma terceira ameaça: o enfraquecimento da democracia. Para ele, o funcionamento da democracia oferece a única esperança de superar as duas ameaças de destruição da civilização humana.

²⁰ Santos, Boaventura Sousa. “Vírus: tudo o que é sólido se desmancha no ar”. Público, 18.03.2020. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2020/03/18/mundo/opiniao/virus-solido-desfaz-ar-1908009>

²¹ Chomsky, Noam. “Não podemos deixar o Covid-19 nos levar ao autoritarismo”, Carta Maior, 22.03.2020. Recuperado de: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/Nao-podemos-deixar-o-COVID19-noslevar-ao-autoritarismo/6/46871>

Nos últimos anos, Chomsky tem se dedicado a estudar o que muitos chamam de “crise da democracia” em diferentes regiões do mundo, provocada pelo movimento internacional de governos de extrema direita reacionários e ultranacionalistas. Mas os governos não são as únicas entidades que contam nesse tabuleiro. A mobilização das pessoas, ele diz, pode fazer a diferença. Portanto, é necessário proteger as democracias em funcionamento, aprimorá-las, aproveitar as oportunidades que elas oferecem para um ativismo político engajado nessas causas. Houve progressos significativos no passado movidos pela ação política, e só uma ampla mobilização, em escala global, poderá mudar a trajetória atual. Nesse sentido, é preciso impedir que o enfrentamento da Covid-19 fortaleça o autoritarismo e que as democracias autênticas sejam esmagadas.

Como já foi dito, em épocas de crise há muitas incertezas. E diferentes trajetórias futuras são possíveis. Muitos governos de nações abaladas pela pandemia foram obrigados a abandonar o discurso da austeridade fiscal. Contudo, não parecem interessados em mudar suas prioridades e redirecionar o gasto público para aumentar os investimentos na área social (em especial, saúde e educação). E resistem a aumentar impostos e tornar a tributação mais progressiva. Só haverá uma mudança de rota se houver uma alteração na correlação de forças, uma mobilização de lideranças políticas e uma forte pressão de movimentos sociais sobre os respectivos governos.

O filósofo francês Pierre Dardot e o sociólogo francês Christian Laval, em artigo publicado ainda em março²², afirmam que é equivocado confundir a mudança provisória na condução da política econômica e a adoção de medidas emergenciais para a proteção das pessoas, inclusive na área do emprego e dos salários, com o fim do neoliberalismo. Eles alertam que há o perigo de que os imensos gastos realizados para “salvar a economia” sejam novamente apresentados como uma conta que deve ser paga pelos trabalhadores e pelos contribuintes (inclusive os de baixa renda). Além disso, dizem que é preciso delimitar as prerrogativas do Estado soberano no combate à Covid-19. Isto é, é preciso desfazer a confusão entre a defesa dos serviços públicos e a defesa da soberania do Estado exercida contra direitos humanos.

Em suma, é pouco provável que, após controlada a pandemia, governos neoliberais ou conservadores se comprometam com a regulação pública da concorrência capitalista, a redução das desigualdades econômicas e sociais, a universalização dos direitos do trabalho e o empoderamento do movimento sindical. Mas, tendo em vista a existência de rachaduras profundas no receituário neoliberal e nos alicerces da hiperglobalização, novas agendas públicas serão propostas e novos ordenamentos institucionais serão criados. Acreditando na sobrevivência e no fortalecimento da democracia, alguns analistas vislumbram a possibilidade de construção de uma nova realidade

²² Dardot, Pierre; Laval, Christian. “A prova política da pandemia”. Blog da Boitempo, 26.03.2020. Recuperado de: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/26/dardot-e-laval-a-prova-politica-da-pandemia/>

social, na qual a cidadania será exercida plenamente, todo tipo de trabalho será valorizado e o meio ambiente será protegido.

Neste momento, a prioridade é atenuar os impactos nefastos da crise sobre os segmentos sociais mais vulneráveis e recuperar a atividade econômica sem colocar em risco a saúde da população. Em paralelo, é necessário abrir caminhos de transformação das sociedades contemporâneas. Isso requer a somatória de muitas iniciativas, entre as quais a mobilização política dos trabalhadores (em especial por meio dos sindicatos, mas não exclusivamente) diante da nova problemática de aumento da redundância do trabalho em razão da revolução tecnológica em andamento.

Convém evitar tanto o pessimismo conformista como o otimismo ingênuo, mas não é fácil ser, ao mesmo tempo, coerentemente cético e perseverantemente sonhador. Embora mudanças profundas provavelmente não ocorram de modo abrupto, é possível preparar o terreno para semear novas ideias e representações sociais, criar programas eficazes de proteção e de integração social, desenvolver novas formas de emancipação dos trabalhadores e levar a sério a questão ambiental.

Marcelo Weishaupt Proni é docente do Instituto de Economia da Unicamp.