



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MAURÍCIO JOSÉ MORATO DE TOLEDO

**ESTADO, EMPRESA E SOCIEDADE: DIÁLOGO PARA
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO À
LUZ DA RESPONSABILIDADE SOCIAL**

Londrina
2016

MAURÍCIO JOSÉ MORATO DE TOLEDO

**ESTADO, EMPRESA E SOCIEDADE: DIÁLOGO PARA
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO À
LUZ DA RESPONSABILIDADE SOCIAL**

Dissertação apresentada Curso de Mestrado
Stricto sensu em Direito Negocial da
Universidade Estadual de Londrina como
exigência parcial para obtenção do grau de
mestre.

Orientador: Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart
Júnior

Londrina
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T649e Toledo, Maurício José Moratto de.
Estado, empresa e sociedade : diálogo para construção de políticas públicas de empregos à luz da responsabilidade social / Maurício José Moratto de Toledo. - Londrina, 2016.
103 f. : il.

Orientador: Clodomiro José Bannwart Júnior
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2016.

1. Direito empresarial. 2. Resposabilidade social da empresa. 3. Emprego - Políticas públicas. 4. Business law. 5. Corporate social responsibility. I. Toledo, Maurício José Moratto de. II. Bannwart Júnior, Clodomiro José. III. Título.

CDU 347.7

MAURÍCIO JOSÉ MORATO DE TOLEDO

**ESTADO, EMPRESA E SOCIEDADE: DIÁLOGO PARA CONSTRUÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO À LUZ DA
RESPONSABILIDADE SOCIAL**

Dissertação apresentada Curso de Mestrado
Stricto sensu em Direito Negocial da
Universidade Estadual de Londrina como
exigência parcial para obtenção do grau de
mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Adilson Vieira Araújo
Centro Universitário Filadélfia - UNIFIL

Londrina, 27 de julho de 2016.

Aos meus filhos, Manuela e Antonio

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jorge Toledo e Maria José, que dedicaram a vida para educar os filhos e torná-los cidadãos de bem, incentivando-me em todas as etapas de minha formação e da minha vida.

À minha esposa Paula e aos meus filhos, Manuela e Antonio, pelo carinho, amor e por fazerem minha vida ainda melhor.

Aos meus sócios e amigos Bessa, Vinicius, Fernanda, Diana, Cleberson e Guilherme que me deram respaldo e suporte para cursar e concluir o mestrado.

Ao meu amigo/irmão Wilian Buzingnani, pelo incentivo e apoio para ingressar no mestrado.

Ao meu orientador, Clodomiro José Bannwart Junior, pela confiança depositada em mim, pela amizade, pelos ensinamentos e auxílio na elaboração desse trabalho.

A César Verlangieri, meu amigo e cunhado, pela disposição de ler o trabalho, contrapor argumentos e contribuir nas reflexões.

Aos professores e funcionários da Universidade Estadual de Londrina pela contribuição inestimável à minha formação. E aos amigos de turma, pela parceria e colaboração.

“Não existe coisa melhor no mundo do que viver, curtir e gozar a vida, que passa rápido e daqui não levaremos nada, a não ser toda a experiência e as amizades”. Charles Chaplin

TOLEDO, Maurício José Morato de. **Estado, Empresa e Sociedade: Diálogo para Construção de Políticas Públicas de Empregos à Luz da Responsabilidade Social.** 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

As novas demandas geradas pela abertura dos Estados à globalização a partir segunda metade do Século XX, aliadas a redução da capacidade estatal de ajustar as políticas internas ao mercado financeiro e à relação com os demais Estados-Nação, ensejaram substanciais transformações na relação Estado-Empresa-Sociedade e, conseqüentemente no desenvolvimento de políticas públicas, especialmente aquelas atinentes a geração e manutenção de empregos. O enfraquecimento dos Estados menos desenvolvidos, que limita sua capacidade de enfrentamento das demandas sociais, coincide com a ampliação do poder das empresas influir no mercado e na economia global, principalmente as multinacionais, de modo que se passa a exigir delas uma conduta ética e responsável socialmente. Aquele modelo clássico de empresa, pautado no estrito cumprimento da lei e com fim precípua de lucro, perde gradativamente espaço no mundo globalizado, cedendo espaço à empresa integrada ao meio social e atenta às demandas da sociedade. Desta forma, considerando que as políticas públicas de emprego as afetam diretamente, o agir ético, em um cenário de Estado Democrático, as atraem para os debates concernentes as referidas políticas, como interlocutores válidos, juntamente com os demais afetados (trabalhadores, Estado e sociedade), haja vista os reflexos sociais e econômicos dessas políticas. Essa integração do Estado, com a empresa, trabalhadores e sociedade por meio do diálogo, para construção democrática de políticas públicas legítimas, é defendida e identificada pela União Europeia e pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) como diálogo social. Assim o presente estudo pretende demonstrar que os recentes programas de emprego implementados pelo Estado Brasileiro (Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens - PNPE e de Proteção ao Emprego – PPE) poderiam obter maior êxito se as partes afetadas (concernidos) tivessem participado ativamente dos debates delineadores dos respectivos programas. Para tanto o estudo perpassa pela consolidação de um novo modelo de empresa pautado na responsabilidade social, na sequência por um breve histórico da relação do modelo clássico de empresa com os trabalhadores e o Estado para, em seguida analisar a elaboração dos dois programas de empregos citados e os seus resultados, finalizando com os modelos de diálogo social vivenciado pela União Europeia e propagado pela OIT.

Palavras-chave: Estado. Empresa. Sociedade. Diálogo. Política pública. Emprego.

TOLEDO, Maurício José Morato de. **State, Business Corporation and Society: A Dialogue for the Implementation of Public Policies in Employment in the light of social accountability.** 2016. 103 p. Master's Degree (Dissertation in Business Law) – Londrina State University, Londrina, 2016.

ABSTRACT

The new demands resulting from the opening of states to globalization from the second half of the twentieth century, together with the reduction of the state ability to adjust internal policies to the financial market and to the relationship with other nation-states, gave rise to substantial changes in the relationship State-Company-Society, and consequently to the development of public policies, especially those relating to the generation and maintenance of jobs. The weakening of less developed states, which limits their ability to address social demands, coincides with the empowerment of corporations to influence both the market and the global economy, especially multinational companies. Therefore it becomes necessary for those companies to adopt an ethical and socially responsible conduct. That classic business model based on the strict compliance with the law and with the fundamental aim to profit gradually loses space in a globalized world, giving way to companies integrated to the social environment and responsive to the demands of the society. Thus, considering that public policies in employment directly affect these companies, ethical action, in a scenario of democratic state, draws attention to discussions concerning such policies, as valid interlocutors, along with other affected -workers, State and Society - given the social and economic consequences of these policies. The integration of State with companies, workers and society by means of dialogue for democratic implementation of legitimate public policies, is defended and identified by the European Union and the ILO (International Labour Organization) as social dialogue. Therefore, the present study aims to demonstrate that recent employment programs implemented by the Brazilian Government (Encouraging First Youth Employment - *PNPE* and Employment Protection - *PPE*) could achieve greater success if the affected parties (the *concerned ones*) had actively participated in the outlining debates of such programs. To do so the study permeates the consolidation of a new business model based on social accountability, followed by a brief history of the relationship of classic business model with workers and the state to then analyze the development of the two cited employment programs and its results, ending with the models of social dialogue experienced by the European Union and propagated by the ILO.

Keywords: State. Company. Society. Dialogue. Public policies. Employment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
I RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA	17
1 A CULTURA EMPRESARIAL – MUDANÇA DE PARADIGMA	17
2 A ÉTICA EMPRESARIAL – BASE PARA O NOVO PARADIGMA DE EMPRESA.....	28
3 ÉTICA DISCURSIVA – LEGITIMAÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL.....	39
II EMPRESA E POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGOS	49
1 EMPRESA E O ÔNUS PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES	49
2 DESEMPREGO.....	52
3 PRIMEIRO EMPREGO – PNPE	59
4 PROTEÇÃO AO EMPREGO – PPE	65
III DIÁLOGO SOCIAL E EMPREGO	77
1 DIÁLOGO SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA.....	77
2 DIÁLOGO SOCIAL NA OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO)	85
CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

Não obstante o tema responsabilidade social das empresas possuir seu marco inicial em meados do século XX, a história¹ demonstra que em todas as sociedades, ainda que minimamente estruturadas, sempre existiram sistemas organizados de produção e distribuição de bens, e a mesma história comprovou que tais sistemas foram e são importantes instrumentos de racionalização do atendimento das necessidades humanas e do desenvolvimento social.

Contudo, a história também demonstra que as empresas nem sempre pautaram suas ações e decisões conjugando seus interesses com os da sociedade ou comunidade em que estavam inseridas, não sendo raras as vezes em que houve dissociação completa dos objetivos que legitimavam sua presença e existência na sociedade².

Ainda hoje são comuns os casos de desvirtuamento dos fins empresarial, onde a empresa não se coloca a serviço da sociedade ou do homem, mas sim busca colocá-los a seu serviço. Por este e por diversos outros motivos (exploração do trabalhador, má qualidade dos serviços e/ou produtos, concentração de riqueza, abuso econômico e/ou político etc.) é que as empresas nem sempre usufruíram de boa aceitação pela sociedade e costumeiramente são apontadas como vilãs no âmbito social.

A partir de meados do século passado o ideal fundamentalista³, que restringe as obrigações da empresa ao cumprimento da norma legal e ao interesse dos acionistas, deixa de ser o principal orientador da ação empresarial, cedendo dia

¹ “A *economia de troca* (economia de escambo) evolui para a *economia de mercado* (economia monetária). O produtor já não mais produz para a troca, visando ao imediato trespasse de sua mercadoria em contraposição com a aquisição da de ouro, com quem opera. Passa a produzir para vender, adquirindo moeda, para aplicá-la como capital em novo ciclo de produção. Pode, assim, o produtor, especializar-se numa só linha de produção, para a qual se considera mais hábil ou que melhor proveito lhe proporciona.

Aparelha-se desta forma, o comércio para desempenhar a sua função econômica e social, unindo indivíduos e aproximando os povos, tornando-se elemento de paz e solidariedade, numa intensa ação civilizadora. (...)”. (REQUIÃO, 1998, p. 4)

² Segundo Duarte e Dias (1986, p. 26/29) desde a Revolução Industrial são fartos os relatos de exploração do trabalhador pela empresa e condições desumanas de trabalho, que juntamente com episódios de abuso ante aos consumidores e sociedade, contribuíram para fomentar a desconfiança e uma imagem negativa das grandes empresas.

³ Duarte e Dias (1986) utilizam a expressão “fundamentalista” para caracterizar a corrente doutrinária que defende como fim maior da empresa o lucro e que limita suas obrigações ao cumprimento das normas e à atenção aos interesses do dono do capital.

a dia maior espaço à ideia de que as ações das empresas atingem a vida dos cidadãos em muitos pontos, razão pela qual devem compreender e entender melhor os reflexos sociais de suas decisões e ações, com a consciência que seu fim primordial é a satisfação das necessidades sociais, fim esse que legitima, inclusive, sua existência, suas atividades e o interesse dos acionistas.

O desenvolvimento da teoria da responsabilidade social empresarial coincide ainda com o enfraquecimento e fragilização do Estado, que se mostra menos capaz de atender a imensa e complexa gama de demandas da sociedade e convive com sérias dificuldades de ajustar as políticas internas ao mercado financeiro e à relação com os demais Estados-Nação, principalmente com aqueles que usufruem de protagonismo decisório nas relações internacionais.

A fragilidade do Estado apresenta-se inversamente proporcional ao fortalecimento do mercado, que desde a penúltima década do Século XX passou a sofrer menor interferência regulatória estatal, sob a crença de que o mercado com liberdade poderia assegurar um crescimento sem crises e uma ordem mundial mais estável, ante o declínio do “modelo keynesiano”.

Contudo, a desregulação mostrou um mercado incapaz de se autorregular e de assegurar equilíbrio e estabilidade nas relações interestatais, como se imaginava ser possível⁴.

Esses e outros fatores (como a globalização, crescente integração entre Estados etc.) propiciaram o fortalecimento do mercado e, conseqüentemente, conferiram condição privilegiada aos interesses econômicos em comparação aos políticos e sociais, de forma que não seria de todo espantoso reconhecer que a economia passou a conduzir a política ou que as decisões no âmbito econômico passaram a nortear as ações dos Estados interna e externamente e, conseqüentemente, da própria sociedade.

Esse contexto também acaba por conduzir a empresa a uma posição destacada e central, principalmente aquelas que compõem grandes grupos econômicos e que se fazem presentes em diversos países, já que suas decisões e

⁴ Segundo Gilberto Dupas (2003, p. 97), a era dos mercados financeiros livres, iniciada nos anos 80, gerou diversas crises que varreram as duas décadas seguintes e se prolongam até os dias de hoje, como o *crash* da Bolsa de Valores norte americana, em 1987, o colapso da Bolsa de Tóquio, em 1990, os ataques especulativos às moedas fracas europeias, em 1992 e 1993, a crise dos bônus americanos, em 1994, entre outras.

ações impactam no mercado e, por conseguinte, refletem em diversos Estados e comunidades. Ou seja, não é nenhum despautério crer que decisões de organizações privadas influam na vida econômica, social e política dos países, principalmente dos menos desenvolvidos.

Em menor proporção, não se pode ignorar a importância das empresas internamente, isto é, no âmbito das comunidades ou Estados em que se fazem presentes. Isto porque atualmente a empresa se faz presente em todas as sociedades civilizadas, possuindo papel fundamental na economia, já que é responsável pela produção e distribuição de bens e pela prestação de inúmeros serviços à coletividade e seus integrantes.

Sendo um importante elemento da teia social, as decisões e ações da empresa afetam sobremaneira a vida da comunidade em que está inserida e de outras que eventualmente sua atividade atinja. Logo, imprescindível que compreenda e incorpore a preocupação com os reflexos de suas decisões no âmbito social, com a consciência de que acima dos interesses dos acionistas e do simples cumprimento das normas legais há um fim maior, de legitimação da atividade empresarial e da própria existência da empresa, que é a satisfação do interesse e das necessidades sociais, a satisfação da comunidade em que está inserida e daquelas que a atividade desenvolvida alcance.

Howard R. Bowen (1957), apontado como um dos precursores da teoria da responsabilidade social da empresa, desde meados do século passado defendia a ideia de que os negócios são centros vitais de poder e decisão e que a atuação dos “homens de negócios” atinge a vida dos cidadãos, tanto no âmbito interno, quanto externo da empresa, razão pela qual o desempenho social e ético dela deve ser considerado e incorporado à gestão de negócios.

A conjugação da incapacidade do Estado atender eficazmente as demandas sociais, da força crescente das empresas nos campos econômico e político, da superação da ideia simplista de que o fim principal da empresa seria gerar o maior lucro possível aos seus acionistas e do reconhecimento de que a empresa deve ter como fim último e maior a satisfação das necessidades sociais, especialmente da comunidade em que está inserida, corroboraram para que às empresas fossem atribuídas responsabilidades que não necessariamente guardassem relação com sua atividade econômica principal ou secundária (objeto social), mas sim com interesse do Estado e da sociedade de forma geral.

Apesar da imposição normativa de obrigações sociais às empresas não ser novidade (no Brasil desde a Constituição Federal de 1934 é possível observar normas nesse sentido⁵, conforme abordado no segundo capítulo), é inegável que a difusão da teoria da responsabilidade social empresarial trouxe a lume novas exigências no comportamento das empresas, de caráter ético-social, e conseqüentemente certo protagonismo em políticas públicas, especialmente relativas a desenvolvimento social e, dentre essas, nas relativas a emprego.

As empresas, por serem entidades com grande potencial de geração de empregos, foram “escolhidas” por diversos Estados-Nação⁶ como pilares de programas sociais de fomento e proteção ao emprego. O Brasil seguiu o mesmo caminho, como por exemplo, com o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE (Lei nº 10.748/2003), posteriormente substituído pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM (Lei nº 11.692/2008), Programa Menor Aprendiz (CLT – art. 429 e outros), PRONATEC (Lei nº 12.513/2011), Programa de Inclusão de Pessoas Portadoras de Deficiência (Lei nº 8.213/91 – art. 93), Programa de Preservação de Empregos – PPE (Lei 13.189/2015) entre outros.

No mesmo compasso, a Constituição Federal de 1988 prevê dentre os direitos fundamentais e garantias fundamentais do trabalhador a manutenção do emprego (art. 7º, I), o que acaba por atribuir às empresas não só a responsabilidade de gerar, mas também de manter empregos, tudo de forma socialmente responsável, isto é, assegurando remuneração justa, segurança no ambiente de trabalho, condições adequadas para o exercício das atividades laborais, capacitação e desenvolvimento do trabalhador, a fim de permitir sua realização pessoal e uma melhor qualidade de vida.

Ocorre, no entanto, que a despeito da ampla normatização impondo responsabilidades às empresas quanto a geração e manutenção de empregos, no Brasil, os respectivos programas ou mesmo as políticas implantadas pelos Governos ao longo do tempo não se mostraram eficazes, com inexpressiva ou pequena

⁵ A Constituição Federal de 1934, em seu art. 139, atribuía às empresas industriais ou agrícolas, com mais de cinquenta empregados a obrigação de prestar ensino primário gratuito, caso estivessem sediadas fora dos centros escolares e possuíssem funcionários e filhos destes analfabetos, em número igual ou superior a dez.

⁶ Segundo o Boletim de Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), vários países que compõem a União Europeia, durante a Crise de 2008-2009, adotaram políticas de proteção ao emprego, atribuindo às empresas papel essencial nessas políticas, dentre eles Noruega, Portugal, Itália e Alemanha.

adesão aos mesmos, as quais muito em razão do receio de sanções normativas e não do reconhecimento ou absorção da ideia de que a iniciativa é benéfica para a empresa e para a sociedade.

Parte da ineficácia pode ser atribuída a questões histórico-culturais (como o ideal defendido pela corrente fundamentalista - lucro), contudo a forma como vem sendo implementadas as políticas e respectivos programas (“de cima para baixo”), sem que haja um amplo debate sobre o tema com aqueles que serão atingidos pelas medidas e com a sociedade de forma geral, que é a beneficiária final das políticas públicas, pode ser fator decisivo pelo déficit de êxito delas.

Desse modo, buscar-se-á demonstrar ao longo do presente trabalho que as recentes políticas públicas de geração e manutenção de empregos e seus respectivos programas, gestados praticamente de forma unilateral pelo Estado Brasileiro, poderiam obter maior êxito se as partes afetadas (concernidos) tivessem “voz” e participassem ativamente dos debates, como efetivos interlocutores, onde, adotando uma conduta ética, pudessem expor as realidades vivenciadas, defender seus interesses e direitos com autonomia e igualdade, a fim de buscar, por meio de acordo ou pacto, a medida ou solução mais adequada à questão.

Em outras palavras, que a eficácia dos programas de geração e manutenção de emprego depende de legitimação, de aceitação racional dos concernidos em um processo de formação discursiva e da vontade política, de modo que os objetivos por eles traçados sejam defendidos e respeitados pela convicção de que os termos pactuados, resultantes dos debates, representam o melhor caminho a ser seguido e não por temor a sanção, eventualmente prevista em norma imposta pelo Estado.

Para tanto, o estudo perpassa, inicialmente, pela análise histórica da importância das empresas no desenvolvimento social e econômico, abordando-se alguns pontos característicos das empresas a partir da Idade Moderna, quando se tem início a racionalização da produção e os primeiros ideais relativos à obtenção do lucro, com a individualização da empresa como organização social, passando pela Revolução Industrial e transformações sociais e de trabalho dela decorrentes, quando então abordar-se-á brevemente o grau de intervenção estatal nas atividades empresariais e na relação capital-trabalho, o fortalecimento da cultura empresarial da maximização do lucro e da legitimidade deste em razão dos riscos assumidos pelos empresários e acionistas, a intensificação das lutas de classes, a insegurança

e desconfiança da sociedade em geral com a atividade empresarial, a constitucionalização dos primeiros direitos dos trabalhadores e as mudanças dessa cultura empresarial a partir da Segunda Guerra Mundial, evoluindo à teoria da responsabilidade social da empresa.

Teoria esta que pressupõe uma conduta ética para superar o ideal fundamentalista de que o objetivo principal da empresa seria o lucro do empresário ou dos acionistas, reforçando a integração empresa-sociedade, onde a legitimação daquela depende da aceitação e atendimento das necessidades desta. Na sequência serão apresentados elementos para construção de um novo paradigma de empresa, que tem na ética empresarial fundamento para se adequar a realidade econômica, social, política e internacional que se apresenta a partir do pós-guerra, das novas demandas geradas pela abertura dos Estados e dos mercados à globalização.

Finaliza-se o primeiro capítulo com a análise da legitimação da atividade empresarial, sob a ótica da teoria da responsabilidade social da empresa, que a identifica como elemento integrante da teia social e que, portanto, deve estar comprometida com o desenvolvimento não só da comunidade em que está inserida, mas de todos aqueles que de certa forma são atingidos por suas atividades, para, a partir de então, analisar a participação das empresas em políticas públicas, com ênfase naquelas que usufruem de certo protagonismo, qual seja, de empregos.

O segundo capítulo aborda inicialmente a relação empresa e ônus público por meio de breve estudo das constituições brasileiras, que muitos antes de se discutir responsabilidade social das empresas já lhes impunham obrigações sociais que não guardavam relação com as atividades desenvolvidas ou com seu objeto societário. Em um segundo momento são feitas considerações a respeito do desemprego e sobre algumas de suas causas e, na sequência são analisados os resultados de dois dos principais programas brasileiros de geração e manutenção de empregos instituídos pelo Governo Federal, por meio de políticas públicas, quais sejam, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) e o Programa de Proteção ao Emprego (PPE).

Por fim, a partir dos resultados dos programas de emprego analisados, alicerçado na teoria da responsabilidade social empresarial, apresentar-se-ão proposições da União Europeia e da OIT (Organização Internacional do Trabalho) relativas ao diálogo social para adequação das políticas de emprego, com

experiências válidas, a fim de demonstrar que os programas em questão poderiam ser mais eficientes se resultassem de pactos entabulados entre os concernidos (Estado-Empresa-Sociedade), em processos institucionalizados de entendimento (discurso), essenciais à legitimação das respectivas normas reguladoras.

I RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA

1 A CULTURA EMPRESARIAL – MUDANÇA DE PARADIGMA

O ideal que norteou a conduta e ação empresarial até meados do século passado, voltado basicamente para o incremento de produtividade, maximização do lucro e atendimento aos interesses dos proprietários e acionistas mostrou-se insuficiente e alheio à realidade social que se apresentou, especialmente em razão da maior liberdade conferida ou conquistada pelo mercado, que implicou em maior abertura dos Estados-Nação no que tange às relações comerciais, culturais e internacionais, na expansão da força econômica e política de grupos empresariais em detrimento da autonomia e da força do próprio Estado, além do agravamento das desigualdades sociais, dos danos ambientais, da precarização das condições de trabalho entre outros fatores, ensejando questionamentos quanto ao real papel da empresa e seu grau de penetração social.

A segunda metade do Século XX é marcada por uma intrincada rede de inter-relações que une as pessoas em grupos, e estes em unidades progressivamente maiores ao redor do planeta. Inter-relações essas que permitem a formação de um intenso processo de comunicação, de troca de conhecimento e informações, e elasmecem os vínculos e relações negociais, repercutindo em substancial transformação social. Os reflexos atingem as mais diversas culturas e sociedades e, por conseguinte, as organizações empresariais, posto que inerentes ao próprio meio social.

Não se ignora que a empresa, enquanto organização institucionalizada, desde a Idade Moderna participa do contexto socioeconômico da humanidade, contribuindo substancialmente para o desenvolvimento econômico, social, tecnológico, mas também não raras vezes relacionada a condutas antissociais, abusivas e imorais⁷.

⁷ Condutas não só relacionadas a condições precárias de trabalho, exploração infantil de mão-de-obra, mas de acordo com Cynara Menezes – Carta Capital, empresas como BMW, Fiat, Bayer, Volkswagen, Siemens, IBM entre outras deram suporte e financiaram o regime nazista na Alemanha e facista na Itália. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmedia/direitos-humanos/1023-como-os-capitalistas-financiaram-o-nazismo-de-hitler-e-o-fascismo-de-mussolini>, acesso em 29/06/2016. No Brasil, segundo Maria Aparecida Aquino (2000, p. 275) o golpe militar de 1964 teve importante impulso e articulação de empresas multinacionais e nacionais, estas dependentes do capital estrangeiro.

Segundo Gleuso Damasceno Duarte e José Maria A. M. Dias (1986, p. 25-29) os padrões organizacionais da empresa contemporânea são delineados a partir do contexto econômico do início da Idade Moderna, quando os empreendimentos passam a exigir estruturação que ultrapassavam a escala familiar. A partir de então as organizações empresarias passaram a aperfeiçoar gradativamente suas estruturas, métodos de trabalho e sistemas de controle, com vistas à racionalização da produção e maximização do lucro, sendo este considerada a justa remuneração do investimento efetuado e dos riscos assumidos.

Começa, então, a ser construída a ideia de que o homem de negócio, que é capaz de assumir riscos econômicos e de produzir bens ou serviços, faz jus não só a respectiva contraprestação (lucro), mas também é merecedor de privilégios junto aos governantes e do respeito da sociedade.

Remonta a este período da história o início da individualização da empresa como organização social, com razão de existir e objetivos próprios, distintos da pessoa do proprietário e de sua família.

Contudo, desde então, algumas organizações empresariais são vistas com receio pelas comunidades em que estão inseridas, em razão de abusos e exageros por elas perpetrados, principalmente aquelas relacionadas ao financiamento do comércio e da produção, já norteadas por ideais capitalistas de exploração da força de trabalho em busca da ampliação do lucro. Ainda que em uma etapa inicial do capitalismo, em que as inovações técnicas avançavam de forma mais lenta, segundo Karl Marx já se identificava a apropriação do trabalho pelo capital (“mais-valia”), na modalidade por ele denominada de “absoluta”⁸. (MARX, 1996, pag. 40)

A Revolução Industrial, com as substanciais transformações perpetradas, não obstante benefícios consideráveis no campo do desenvolvimento, trouxe consigo gravíssimos problemas de ordem social, cujas sequelas perduram até os dias de hoje. A acentuação da divisão de classes (proletariado e patrões) e a

⁸ “A mais-valia produzida pelo prolongamento da jornada de trabalho chamo de mais-valia absoluta; a mais-valia que, ao contrário, decorre da redução do tempo de trabalho e da correspondente mudança da proporção entre os dois componentes da jornada de trabalho chamo de mais-valia relativa” (MARX, 1996, 431/432)

expansão do ideal de que a finalidade da empresa era de maximização da produção e dos lucros acompanhou a evolução⁹ social, política e econômica do planeta.

Segundo Marx (1991, p. 28, T.2), opera-se uma verdadeira revolução do meio de trabalho, com a substituição do material humano pela máquina. Assim, se antes o valor da força de trabalho era determinado pelo tempo de labor necessário a subsistência do trabalhador adulto e de sua família, a maquinaria, ao dispensar parcialmente a força de trabalho e lançá-la no mercado (exército industrial de reserva), acaba por desvalorizá-la, fazendo com que o preço dela reduza proporcionalmente ao excedente de mão de obra.

O período é marcado pelo liberalismo econômico, permitindo que os empregadores contratem da forma que melhor lhes convém, sob o fundamento de que todos os indivíduos têm igual direito à liberdade, logo são livres para cuidar de seus direitos particulares e, supostamente, aceitar ou não as condições de trabalho propostas. Contudo, a produção industrial acabou por minar o trabalho artesanal ou de pequena produção, levando a classe trabalhadora a se sujeitar a condições sub-humanas de trabalho, em sentido diametralmente oposto ao propagado direito de liberdade e igualdade.

Na teoria defendida por Marx a maquinaria tem o condão de ampliar o material humano de exploração do capital:

A maquinaria também revoluciona radicalmente a mediação formal das relações do capital, o contrato entre trabalhador e capitalista. Com base no intercâmbio de mercadorias, o pressuposto inicial era que capitalista e trabalhador se confrontariam como pessoas livres, como possuidores independentes de mercadorias: um, possuidor de dinheiro e de meios de produção; o outro, possuidor de força de trabalho. Mas, agora, o capital compra menores ou semidependentes. O trabalhador vendia anteriormente sua própria força de trabalho, da qual dispunha como pessoa formalmente livre. Agora vende mulher e filho. Torna-se mercador de escravos. A procura por trabalho infantil assemelha-se, frequentemente também na forma, à procura de escravos negros, como se costumava ler em anúncios de jornais americanos. (MARX, 1996, p. 30, T. 2)

O Estado, por sua vez, pautado nos princípios do *laissez-faire*, não interferia nas relações de trabalho, deixando os trabalhadores órfãos de qualquer proteção. A imaginada liberdade e igualdade na relação trabalho e capital não se

⁹ A expressão evolução, nesse contexto, é empregada em sentido temporal, de transcurso do tempo, e não propriamente com conotação positiva, de progresso.

confirmou, haja vista que o estoque de serviços potenciais¹⁰ não permitiu equilíbrio na relação laboral, levando os trabalhadores a se submeterem aos interesses dos donos do capital:

A igualdade e a liberdade, como conceitos abstratos, importavam na aceitação do conceito de Fouillé – ‘quem diz contratual diz justo’ – e permitiam que se instituisse uma nova forma de escravidão, com o crescimento das forças dos privilegiados da fortuna e a servidão e a opressão dos mais débeis.

Entregue à sua fraqueza, abandonado pelo Estado que o largava à própria sorte, apenas lhe afirmando que era livre, o operário não passava de um simples meio de produção. (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 1993, p. 34)

A Revolução Industrial, portanto, consolida o ideal de que o objetivo da organização empresarial é a maximização do lucro e de que os interesses privados do empresário e a própria atividade exercida estariam legitimados pelo fato de assumir os riscos do negócio e pela remuneração da classe trabalhadora de acordo com as condições de mercado, ainda que a contraprestação salarial fosse aviltante e indigna.

O cenário resultou na polarização de interesses entre duas classes, a proletária e a patronal, que perdura, ainda que em menor grau, até os dias de hoje e que contribuiu substancialmente para que as empresas tivessem sua imagem maculada perante a sociedade, ante a inafastável vinculação de suas ações à exploração da classe trabalhadora e ausência de preocupação com as necessidades sociais, não obstante o aumento gradativo da produção refletir na ampliação proporcional do mercado consumidor e da demanda.

Mauro Mascaro Nascimento (1992, p. 10/12) contextualiza a insegurança da sociedade com a atividade empresarial em razão da indignidade das condições de trabalho e da escravização do ser humano. Relata que as condições de trabalho impostas pelo empregador, com excessiva jornada de trabalho, exploração da mão de obra de mulheres e crianças por ser menos onerosa, os constantes acidentes de trabalho sem qualquer segurança de subsistência do trabalho no período de incapacidade física do trabalhador, baixos salários, foram

¹⁰ “Mas, uma vez adquirido esse estoque de serviços potenciais, estão os *capitalistas* em posição de fazer o operário trabalhar mais horas – realizar mais serviços efetivos – do que as necessárias para produzir tal estoque ou estoque potencial. Eles podem extrair, neste sentido, mais horas reais de trabalho do que as que pagaram. (...)”. (SCHUMPETER, 1961, p. 48)

situações constantes no período que contribuíram para fomentar a imagem negativa do patrão e, conseqüentemente da empresa perante a sociedade¹¹.

Ainda que reconhecida como importante vetor de desenvolvimento econômico e social, não é difícil compreender os motivos que levaram a sociedade a guardar considerável receio com a atividade empresarial, que em defesa do aumento de produção e dos lucros, muitas vezes submetia o ser humano a condições indignas de trabalho. Não obstante o extremismo da afirmação, o espírito do patrão naquela época pode ser delimitado em citação de Amauri Mascaro Nascimento: “Daniel Defoe pregava que não havia nenhum ser humano de mais de quatro anos que não podia ganhar a vida trabalhando” (1992, p. 11).

A situação somente começa a ser alterada, ainda que timidamente, a partir do momento em que os trabalhadores passam a se organizar para proteger e reivindicar direitos e interesses, quando então obtêm as primeiras normas destinadas a frear a conduta abusiva das empresas, iniciando um período de conscientização do trabalhador quanto às injustiças de que são vítimas.

O acirramento dos conflitos de interesses entre trabalhadores e empregadores e o processo de conscientização daqueles, auxiliado pelo surgimento dos primeiros movimentos sociais, dão azo à difusão do socialismo marxista e à doutrina social da Igreja Católica num segundo momento, aquecendo ainda mais o sentimento de oposição dos trabalhadores à empresa e aos capitalistas.

¹¹ Amauri Mascaro Nascimento (1992, p. 11), citando transcrição da obra do historiador Claude Fohlen (*Historia general del trabajo*, Ed. Grijalbo), reproduz perguntas e respostas obtidas por Comissão criada na Inglaterra para apurar a exploração de menores no trabalho, junto a um pai de duas menores trabalhadoras: “1. Pergunta: A que horas vão as menores à fábrica? Resposta: Durante seis semanas foram às três horas da manhã e voltaram às dez horas da noite. 2. Pergunta: Quais os intervalos concedidos, durante as dezenove horas, para descansar ou comer? Resposta: Quinze minutos para o desjejum, meia hora para o almoço e quinze minutos para beber. 3. Pergunta: tinha muita dificuldade para despertar suas filhas? Resposta: Sim, a princípio tínhamos que sacudi-las para despertá-las e se levantarem, bem como vestirem-se antes de ir ao trabalho. 4. Pergunta: Quanto tempo dormiam? Resposta: Nunca se deitavam antes das 11 horas, depois de lhes dar algo que comer e, então, minha mulher passava toda a noite em vigília ante o temor de não despertá-las na hora certa. 5. Pergunta: A que horas eram despertadas? Resposta: Geralmente, minha mulher e eu nos levantávamos às duas horas da manhã para vesti-las. 6. Pergunta: Então, somente tinham quatro horas de repouso? Resposta: Escassamente quatro. 7. Pergunta: Quanto tempo durou essa situação? Resposta: Um seis semanas. 8. Pergunta: Trabalhavam desde as seis horas da manhã até as oito e meia da noite? Resposta: sim, é isso. 9. Pergunta: As menores estavam cansadas com esse regime? Resposta: Sim, muito. Mais de uma vez ficaram adormecidas com a boca aberta. Era preciso sacudi-las para que comessem. 10. Pergunta: Suas filhas sofreram acidentes? Resposta: Sim, a maior, a primeira vez que foi trabalhar, prendeu o dedo numa engrenagem e esteve cinco semanas no hospital de Leeds. 11. Pergunta: Recebeu o salário durante esse tempo? Resposta: Não, desde o momento do acidente cessou o salário. 12. Pergunta: Suas filhas foram remuneradas? Resposta: Sim, ambas. 13. Pergunta: Qual era o salário em semana normal? Resposta: Três shillings por semana cada uma. 14. Pergunta: E quando faziam horas suplementares? Resposta: Três shillings e sete pences e meio”.

O choque entre o coletivo e o individual passou a colocar em perigo a estabilidade social, exigindo uma nova percepção jurídica com um sentido mais justo e equilibrado, conduzindo o individualismo, até então predominante, a um plano secundário. Ao mesmo passo, exigiu também uma nova postura do Estado que, como entidade maior do direito, deveria se impor e atuar como instrumento da justiça, intervindo para conter e inibir interesses individuais em prol dos coletivos, a fim buscar uma melhor distribuição de riquezas e, conseqüentemente, o bem-estar social (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 1993, p. 39).

Exige-se do Estado, portanto, um novo papel, como órgão de equilíbrio, de orientação da ação individual em prol dos interesses coletivos, ou nas palavras de Georges Ripert:

Cabe neste caso ao Estado intervir para proteger os fracos. O dever que cada particular não cumpre em relação ao próximo, e a que, em todo o caso, a lei não pode obriga-lo, pertence ao Estado cumpri-lo em nome de todos e, quando passa a ser um dever do Estado, torna-se um direito para quem se beneficie dele. (RIPERT, 1937, p. 133)

Em outras palavras, ganha espaço a doutrina do Estado intervencionista, que pregava a substituição da igualdade pura pela jurídica, com fundamento na solidariedade, de modo que o interesse geral deveria se sobrepor ao individual sem, no entanto, anular o indivíduo, o qual deveria ser considerado como um fim em si mesmo, ante ao seu valor absoluto, e não mais como simples meio de produção, como ressaltado por Immanuel Kant¹² ao defender a dignidade da pessoa humana.

Ainda no final do Século XIX a Igreja Católica, por meio da Carta Encíclica *Rerum Novarum*, manifesta sua preocupação com a relação conflitante entre trabalhadores e patrões, conclamando-os, assim como os Estados e a sociedade, a buscar a harmonia em detrimento da luta:

O erro capital na questão presente é crer que as duas classes são inimigas natas uma da outra, como se a natureza tivesse armado os ricos e os pobres para se combaterem mutuamente num duelo obstinado. Isto é uma aberração tal, que é necessário colocar a verdade numa doutrina contrariamente oposta, porque, assim como no corpo humano os membros, apesar da sua diversidade, se adaptam maravilhosamente uns aos outros,

¹² KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução de Paulo Quintela - Lisboa: Edições 70, 2007, p. 67/68.

de modo que formam um todo exactamente proporcionado e que se poderá chamar simétrico, assim também, na sociedade, as duas classes estão destinadas pela natureza a unirem-se harmoniosamente e a conservarem-se mutuamente em perfeito equilíbrio. Elas têm imperiosa necessidade uma da outra: não pode haver capital sem trabalho, nem trabalho sem capital. A concórdia traz consigo a ordem e a beleza; ao contrário, dum conflito perpétuo só podem resultar confusão e lutas selvagens. Ora, para dirimir este conflito e cortar o mal na sua raiz, as Instituições possuem uma virtude admirável e múltipla¹³.

Não obstante a tendência de ampliação do intervencionismo estatal, do surgimento e fortalecimento dos movimentos sociais, das medidas visando reduzir os abusos perpetrados pelas empresas em face dos trabalhadores, a cultura empresarial se manteve fundada na redução dos custos e ampliação do lucro, com o fim primordial de atendimento do interesse do empresário e acionistas.

Via de consequência, a classe trabalhadora continuou a sofrer com o desenvolvimento técnico-científico e econômico vivenciado no início do Século XX, que impactaram sobremaneira no desenvolvimento industrial. As transformações decorrentes da utilização do petróleo, da energia elétrica, da melhoria dos meios de comunicação, a ampliação dos mercados entre outras igualmente relevantes, conferiram nova dimensão à economia mundial, mas não acarretou melhorias às condições de trabalho do operariado.

A busca incessante da racionalização da produção conduz ao surgimento da linha de montagem e da aplicação de princípios científicos à gestão empresarial, promovendo de um lado o aumento da produtividade, a substituição do homem pela máquina (automação), o surgimento de práticas monopolistas e a difusão de que o progresso traria melhores condições de vida para todos, e de outro, a redução dos postos de trabalho e, conseqüentemente, maior oferta de mão de obra, a adaptação forçada do trabalhador às linhas de montagem, a ampliação da miséria da classe operária, o subjugamento do consumidor e o aniquilamento das empresas menores (DUARTE; DIAS, 1986, p. 27-28).

Surgem, nesse período, as primeiras greves dos trabalhadores onde se reivindicavam melhores condições de trabalho. A Primeira Guerra Mundial, mesmo agravando a situação econômica mundial, teve importante papel na evolução dos direitos trabalhistas, já que, conforme relata Segadas Vianna (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 1993, p. 44), ao serem colocados lado a lado

¹³ Carta Encíclica “Rerum Novarum” disponível em: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html - acesso em 02/05/2016.

com soldados vindos de outras camadas sociais permitiu-se aos trabalhadores compreenderem que “para lutar e morrer, os homens eram todos iguais, e que deveriam, portanto, ser iguais para o direito de viver”. Assim, como eram essenciais no campo de batalha, os governos foram obrigados a fazer concessões ante aos pleitos da classe operária. Nascendo, no contexto da Primeira Grande Guerra, o Direito do Trabalho.

A Constituição Mexicana de 1917 é a primeira a elevar normas de proteção do trabalho ao nível de garantia constitucional. Na sequência a Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919, também consolidou direitos sociais fundamentais em seu corpo, influenciando a maior parte dos textos constitucionais elaborados mundo afora, inclusive a do Brasil de 1934.

Também ao final da Primeira Guerra, como parte do Tratado de Versalhes, foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações) e amparadas pelo ideal de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social.

A “Grande Depressão” da economia norte americana, iniciada no final da década de 1920, repercutiu de forma drástica no comércio mundial e na economia de vários países, consolidando o entendimento de que a “mão invisível” era incapaz de regular satisfatoriamente o mercado. A onda de falências ocorrida no período propaga o desemprego, a estagnação da economia e faz aflorar ainda mais o conflito de interesses das empresas e da coletividade, forçando o Estado a intervir cada vez mais na economia.

A consolidação do Estado intervencionista, ao final da década de 1930, é vista como forma de realização do bem-estar social e da melhoria das condições de trabalho. (NASCIMENTO, 1992, p. 25)

Contudo, ainda não se vislumbra mudança no paradigma de modelo empresarial, que se mantém voltado ao atendimento exclusivo dos interesses dos proprietários e acionistas, pautados na maximização do lucro.

O período pós Segunda Guerra Mundial é marcado pela celeridade das transformações socioeconômicas que evidentemente afetam o mundo dos negócios e as empresas. O fenômeno mais marcante foi o surgimento das empresas

multinacionais¹⁴, que gradativamente passam a gozar de protagonismo na economia mundial.

Duarte e Dias (1986, p. 28-29) destacam que um conjunto de fatores desencadeia, a partir da década de 1950, rápido crescimento econômico que beneficia, a princípio, os países mais desenvolvidos, atingindo, por consequência, os periféricos. O desenvolvimento célere, no entanto, ignora a cultura dos povos, suas tradições e história, fazendo com que comunidades mais frágeis, ansiosas pelos “benefícios” da industrialização e do desenvolvimento tivessem seus valores e identidade fragmentados.

As empresas, vistas como geradoras de emprego e portadoras de tecnologia e progresso mantêm-se, no entanto, apegadas aos ideais do liberalismo, demonstrando-se mais preocupadas com os interesses dos empresários ou acionistas, do que com o bem-estar das comunidades que as recebem. Assim, os abusos e a exploração dos trabalhadores e das próprias comunidades atingidas pela atividade empresarial não raramente se repetem, reforçando o receio que a sociedade mantém com relação às empresas.

Ou seja, fulcradas no capitalismo liberal, as empresas mantinham-se alheias às demandas sociais, como se não fossem instituições integradas à sociedade, usufruindo de uma zona de conforto tal que bastava o cumprimento das regras ou obrigações normativas para justificarem as atividades desenvolvidas.

O final da década de 1950 é marcado pelos primeiros passos da doutrina da responsabilidade social da empresa, preconizada por Howard R. Bowen por meio da obra *Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios*, onde já se defendida a ideia de que os negócios são centros vitais de poder e decisão e que as ações das empresas afetam a vida dos cidadãos nas mais diversas facetas, razão pela qual devem estar atentas ao impacto de suas decisões e ao seu desempenho social.

¹⁴ Não obstante a expressão autores como José Cretella Neto (*Empresa transnacional e direito internacional: exame do tema à luz da globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006) e Reinaldo Gonçalves (*Empresas transnacionais e internacionalização a produção*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1992) apresentarem argumentação válida para distinguir empresas transnacionais de multinacionais, adotar-se, no presente trabalho, genericamente a expressão “multinacionais”, pois não se pretende analisar as características de cada uma delas, mas tão somente contextualiza-las como empresas que ganharam especial relevância após a Segunda Guerra Mundial em razão de suas ramificações (sedes e filiais) em diversos países e da influência econômica e política que passaram a exercer nestes Estados e no mercado financeiro.

A partir do início da década de 1960 nos Estados Unidos e no final da mesma década na Europa, a doutrina da responsabilidade social da empresa ganha força e passa a orientar a construção de um novo paradigma de cultura empresarial, partindo da premissa de que o capital, sozinho, é improdutivo. Sem os recursos naturais, sem inteligência do homem e sem o trabalho o capital não produz riquezas, não atende necessidades humanas, não gera progresso e não melhora a qualidade de vida da sociedade à qual está integrado.

Isto porque, a empresa é composta por seres humanos acoplados numa entidade maior, que é a sociedade. Logo, tanto os objetivos pessoais de seus membros, quanto os objetivos maiores da coletividade vão além dos objetivos particulares da empresa, que jamais poderiam se sobrepor àqueles.

O modelo empresarial até então dominante passa a ser questionado, posto que dissociado da realidade social. A capacidade da empresa influir no meio social, sua estreita relação com o sistema econômico e também com males sociais, como a poluição, danos ambientais, sobrepreço, desrespeito ao consumidor, produtos de qualidade questionável, más condições de trabalho, desemprego etc., além de ser reconhecidamente fonte de riqueza e desenvolvimento, com amplo poder político entre outros fatores, amparam os defensores da construção de um novo modelo de empresa, cuja base pressupõe sua inserção efetiva ao meio social.

Esse novo modelo pretendido, pautado na responsabilidade social empresarial, pressupõe ainda um agir racional, ético, que conduza a empresa na tomada decisões boas, adequadas à realidade social em que está inserida e aos fins almejados pela organização empresarial. Ou seja, exige da empresa a consciência dos objetivos que persegue e das consequências de suas decisões, sempre vislumbrando os fins que a legitimam:

O entendimento de que o Estado é insuficiente como gerador das soluções dos problemas sociais vem criando, tanto em empresas como nas pessoas físicas, reflexões sobre o exercício da cidadania. As empresas estão buscando maior conhecimento do assunto, as ONGs estão se profissionalizando, os parceiros e clientes estão cobrando conduta social das empresas antes de com ela negociar. Diante disto e também face à concorrência, as empresas devem adotar estratégias para manter-se em sintonia com o mercado, buscando alternativas de integração com seus públicos internos e externos e relacionando sua imagem a conceitos e valores éticos. Nesse contexto destaca-se a importância da responsabilidade social recortando como objeto de estudo a sua potencialidade enquanto estratégia empreendedora". (KARKOTLI, 2007, p. 12)

A busca de um novo paradigma, portanto, exsurge não somente do anseio da classe trabalhadora por mudanças na relação com a classe patronal, mas sim de um conjunto de fatores muito mais amplos e abrangentes, isto é, do clamor social por ecossistemas saudáveis, por igualdade social, boa governança organizacional, respeito aos direitos humanos e ao próximo, lisura e transparência nas relações comerciais, ética na condução dos negócios entre outros.

Enfim, do desejo da sociedade conviver com instituições públicas e privadas efetivamente responsáveis socialmente, integradas ao meio em que estão inseridas e incorporando o ideal de que a legitimação de suas atividades pressupõe o atendimento da demanda dos interesses coletivos e que este é o seu fim maior.

A expansão da teoria da responsabilidade social alcança normatização a partir de 1977, quando a França, nos dizeres de Duarte e Dias (1986, p. 46), edita a primeira norma legal que obriga as empresas a fazerem balanços periódicos de seu desempenho social, especificamente no tocante a mão de obra e condições de trabalho (Lei 77-769, de 12/07/1977).

No entanto, conforme já exposto, as contribuições para a construção da teoria advém dos mais diversos setores e áreas do conhecimento, tendo especial relevância as Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972 – Estocolmo e 1992 – Rio de Janeiro) e sobre Desenvolvimento Social (Declaração de Copenhague – 1995), a Constituição, as Convenções e Declarações da OIT (Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho – 1998; Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social – 1977 revisada em 2006; Declaração Sobre a Justiça Social – 2008) o Pacto Global e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Fórum Econômico Mundial, em Davos – 1999), o Livro Verde relativo à Responsabilidade Social das Empresas (União Europeia – 2002) e a ISO 26000 (2010).

A empresa, enquanto elemento integrante da teia social necessita participar ativamente do mundo vivido e do desenvolvimento socioeconômico da comunidade em que está inserida, assumindo responsabilidades e participando ativamente dos debates das questões de interesse da sociedade, especialmente daqueles em que a sua atuação lhe proporciona posição de destaque e essencialidade, como na geração de empregos e de renda.

O novo paradigma pretendido exige da empresa participação ativa na construção de políticas de emprego e de combate ao desemprego, como ator

social que é, dialogando com o Estado, com os trabalhadores e com a sociedade a fim de que, por meios de consensos mínimos, subsidie a formalização de acordos ou normas regulamentadoras dessas políticas, conferindo-lhes legitimidade e eficácia, tal como defendido e propagado no âmbito da União Europeia e da OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Todo esse contexto favoreceu e favorece o desenvolvimento de uma nova cultura empresarial e até mesmo de um novo modelo de empresa, embasado essencialmente em uma ética empresarial e discursiva, que equilibre racionalidade comunicativa e racionalidade estratégica, que perpassa por um processo de revitalização das organizações e de remoralização das sociedades pós-capitalistas. A ética empresarial pressupõe essa integração com o Estado e com a sociedade ante as demandas sociais, participando dos debates atinentes, em especial quanto a políticas públicas de geração e manutenção de empregos, uma vez que tais políticas afetam diretamente as empresas.

2 A ÉTICA EMPRESARIAL – BASE PARA O NOVO PARADIGMA DE EMPRESA

O destaque à ética, como base para a consolidação de uma nova cultura empresarial, não desconsidera ou ignora que a atividade empresarial sempre foi orientada por um saber prático advindo da experiência humana e que norteava as escolhas e decisões da empresa. Contudo, a ética empresarial até a segunda metade do Século XX era pautada quase que exclusivamente em valores liberais, que orientavam suas ações e decisões visando a maximização do lucro, o aumento da produção e o atendimento aos interesses do empresário ou acionistas. Os interesses e anseios da sociedade, da classe trabalhadora, dos clientes e até do Estado, salvo quanto as obrigações legais, não compunham o rol de preocupações da empresa.

Uma vez adimplidas as obrigações legais, a empresa estava liberta, “legitimada” a tomar decisões e agir da forma que lhe assegurasse maior lucratividade, afinal o empresário assumia os riscos e encargos da atividade, logo o lucro era a “justa” contraprestação de sua coragem, trabalho e estratégia. As condições de trabalho e a qualidade dos produtos eram resultado do mercado, da oferta e da demanda, enquanto que competia ao Estado a resolução e atendimento

das demandas sociais. De forma simplista, esse o era o conteúdo ético da atividade empresarial até meados da segunda metade do século passado.

As profundas transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas após a Segunda Guerra Mundial, efervescidas pelo processo de globalização, pela incapacidade dos Estados fazerem frente às demandas sociais e mesmo de conterem o avanço do poderio econômico e político das empresas, em especial das multinacionais, ensejaram diversos questionamentos, inclusive quanto a real finalidade da atividade empresarial.

As próprias empresas se viram forçadas a encampar novos valores e preocupações ante a desconfiança da sociedade e do próprio Estado para com elas, até porque as prodigiosas redes de comunicação, de intercâmbios instantâneos de informações também promoveram uma miscigenação cultural em todo o planeta, jamais vivenciada pelo mundo moderno, de forma que a adaptação a essa nova realidade, por mais complexa que seja, tornou-se o caminho para a sobrevivência da empresa e para a legitimação de sua atividade.

A celeridade da ruptura e substituição de valores culturais já enraizados nas mais diversas sociedades permitiu que proposições, aparentemente exageradas, como as de Alvin Toffler e Roger Garaudy ganhassem ampla atenção e difusão nas mais diversas áreas do conhecimento.

Toffler (1981, p. 06), por exemplo, ao analisar a transição vivenciada pela humanidade a partir da segunda metade do Século XX, afirmou que o momento representava “nada menos do que uma segunda divisão da História da Humanidade, comparável em magnitude apenas àquela primeira ruptura na continuidade da História: passagem do barbarismo para a civilização”. Garaudy, por sua vez, faz a seguinte comparação:

a mutação em curso neste fim de segundo milênio não subverte apenas os métodos e as estruturas das nossas sociedades, mas os valores e os fins da vida humana, tão profundamente quanto a que marcou, há cinco ou seis mil anos, a passagem da vida de caçadores e de pastores nômades à de agricultores sedentários. (GARAUDY, 1981, p. 35)

Independentemente de excessos em certas proposições, o que de fato se apresentou e se apresenta é um largo período de transformações das estruturas sociais, políticas e econômicas, que exige dos envolvidos a participação em processos de adaptação, sendo que o êxito desses pressupõe um

comportamento ético de convergência e integração de interesses e preocupações, de forma que não há mais espaço para aquele modelo empresarial que tinha como fim precípua estritamente o lucro do empresário ou dos acionistas, de cunho individualista.

Atualmente a empresa é organização presente em todas as sociedades civilizadas, com importante papel na economia, na política, no desenvolvimento social e tecnológico, e como tal deve agir de forma ética, de acordo com os valores e expectativas da sociedade em que está inserida. A ética empresarial, portanto, atende em grande parte à necessidade de recuperar a confiança na atividade empresarial, como enfatiza Domingo García-Marzá:

a tarefa primordial da ética empresarial consiste em ocupar-se das condições de possibilidade da credibilidade social da empresa e, portanto, da confiança nela depositada por parte de todos aqueles grupos que formam para ou estão relacionados por sua atividade. (MARZÁ, 2008, p. 27)

Contudo, importante notar que a credibilidade social da empresa não advém de simples atividades de beneficência ou caridade eventualmente realizadas, propagadas publicamente pela empresa com o intuito de trespassar uma imagem positiva à coletividade, quando na verdade seu *modus operandi* interno e externo desconsidera valores essenciais da sociedade. A “maquiagem” de ações visando ocultar condutas pouco recomendáveis ou negativas apenas colabora para ampliar a desconfiança e o descrédito social da empresa. A ética empresarial pressupõe gestão integrada aos anseios e necessidades sociais.

Adela Cortina (CORTINA *et al*, 2008) argumenta que ante as amarras das velhas instituições, se entende que uma empresa eticamente impecável, isto é, que persegue objetivos fundamentais da constituição de uma empresa, qual seja, satisfazer necessidades humanas, se caracteriza pela agilidade e iniciativa, pelo fomento da cooperação entre seus membros em busca de um interesse comum, pela solidariedade, pelo risco razoável e pela corresponsabilidade. Ou seja, por uma noção de justiça, sem a qual a empresa é imoral.

A empresa moderna deve compreender seu papel de importante ator social e, como tal, assumir compromissos públicos além dos interesses particulares de seus acionistas, a fim de auxiliar no enfrentamento das demandas emergentes da sociedade. Exige reconhecer que demandas públicas não são de exclusiva

responsabilidade do Estado, principalmente as relacionadas aos grupos afetados direta ou indiretamente pela atividade empresarial.

Duarte e Dias (1986, p. 54) defendem que a empresa possui realidade humana complexa, mesmo sendo pessoa fictícia, pois é composta essencialmente por seres humanos que respondem por suas atividades e ações (dimensão pessoal), os quais estão imersos à sociedade (dimensão social), que naturalmente conjugam relações privadas e públicas (dimensão política) e que produzem riqueza e desenvolvimento (dimensão econômica). Logo os objetivos pessoais de seus membros e os objetivos maiores da coletividade vão além dos objetivos particulares da empresa, que jamais poderão se sobrepor àqueles.

Afastando o ideal fundamentalista de empresa, dominante até o final do século passado, e compreendido que a empresa não se restringe ao capital, que sozinho é improdutivo, o novo paradigma de empresa que se constrói trata de identificar alguns dos atores envolvidos na atividade empresarial e qual a respectiva contribuição para algumas das demandas que se apresentam:

ATORES	CONTRIBUIÇÃO	DEMANDAS BÁSICAS
Acionistas	- Capital	- lucros e dividendos; - preservação e ampliação patrimonial.
Empregados	- mão de obra; - criatividade; - ideias	- salário justo; - segurança no trabalho; - realização pessoal; - condições de trabalho.
Fornecedores	- Mercadorias	- respeito aos contratos; - negociação leal;
Clientes	- Dinheiro	- segurança e qualidade dos produtos; - preço acessível; - propaganda honesta.
Concorrentes	- Competição	- lealdade na concorrência.
Governo	- suporte institucional político e jurídico	- obediência às normas; - tributos.
Grupos e Movimentos	- Aportes socioculturais diversos	- proteção ambiental; - respeito ao direito da minoria; - respeito aos acordos salariais etc.
Comunidade	- Infraestrutura	- respeito ao interesse comunitário; - contribuição à melhoria da qualidade de vida na comunidade; - conservação dos recursos naturais etc.

FONTE: (DUARTE; DIAS, 1986, p. 53)

O quadro demonstra que a atividade empresarial, responsável socialmente, conta com diversos atores que, por serem atingidos direta ou

indiretamente por ela, possuem importante papel à sua legitimação. A realidade da empresa e sua sobrevivência exige intensa relação com a comunidade, reconhecendo em cada um dos afetados um interlocutor válido, com quem é necessário relacionar-se comunicativamente, de modo que sejam respeitados seus direitos e interesses, sem, no entanto, abdicar do fim almejado pela organização, que é a satisfação das necessidades sociais por meio da obtenção de benefícios:

A altura do nosso tempo uma empresa está obrigada a respeitar os direitos de seus membros e de seus consumidores e fornecedores, e não pode atropela-los aduzindo que sua meta é conseguir um benefício econômico, expressado na obtenção de benefício, e nem satisfaz tais necessidades às custas dos direitos dos empregados, de alguns consumidores ou de seus fornecedores, nem o benefício dos membros da empresa pode passar adiante dos direitos dos consumidores. Qualquer organização – e neste caso, a empresa – há de obter uma *legitimidade social*, e para consegui-la tem que produzir os bens que dela se espera e respeitar os direitos reconhecidos pela sociedade em que vive e os valores que essa sociedade compartilha. (CORTINA, 2008, p. 25 – tradução livre¹⁵)

A conjugação de respeito aos valores e direitos reconhecidos pela sociedade com os objetivos da empresa, em especial de gerar benefícios sociais, encerra conteúdo ético empresarial, base da legitimação das atividades empresariais.

No entanto, a construção de um novo paradigma de empresa, pautado na responsabilidade social, perpassa pela superação de uma cultura que dominou a ação empresarial por séculos e que, naturalmente, impõe resistência a um novo modelo. Não é incomum se deparar com argumentos de que a imposição de novos objetivos à empresa, diversos dos inicialmente idealizados, atenta contra o princípio da eficiência e contra os preceitos básicos que proclamam a incompatibilidade entre propriedade privada e o bem público.

Os defensores do modelo tradicional de empresa, que tem na lucratividade seu principal fim, argumentam que a empresa não é um ser consciente,

¹⁵ Texto original em espanhol: “A la altura de nuestro tiempo una empresa está obligada a respetar los derechos de sus miembros y los de los consumidores y proveedores, y no puede atropellarlos aduciendo que su meta es lograr un beneficio económico, expresado en la obtención de beneficio, pero ni satisfacer tales necesidades puede hacerse a costa de los derechos de los empleados, de algunos consumidores o de los proveedores, ni el beneficio de los miembros de la empresa puede pasar por delante de los derechos de los consumidores. Cualquier organización – y en este caso, la empresa – há de obtener una *legitimidade social*, y para conseguirlo has de lograr *a la vez* producir los *bienes* que de ella se esperan y respetar los *derechos* reconocidos por la sociedad em la que vive y los *valores* que esa sociedad comparte”. (CORTINA, 2008, p. 25)

logo não poderia ser responsabilizada moralmente, até porque não estaria preparada para exercer atividades alheias às suas especialidades e não teria legitimidade para tanto, já que não recebeu da sociedade a missão de atender demandas sociais. Da mesma forma, defendem que a assunção de interesses sociais pela empresa implicaria em desvirtuamento de sua finalidade, uma vez que para tanto teria que reduzir seus ganhos ou repassar o custo aos consumidores, onerando-os indevidamente. Ademais, permitir que as empresas adentrem ao campo social poderia resultar em desmedido poderio econômico e político, ocasionando maiores danos do que benefícios à comunidade.

Na corrente de resistência à responsabilidade social da empresa encontra-se, ainda, o receio do mercado com a maior intervenção estatal na economia e, conseqüentemente, na limitação à liberdade empresarial.

Não obstante toda a resistência, a empresa, como instituição social capaz de tomar decisões, como conjunto de relações humanas com finalidade determinada, inevitavelmente possui uma dimensão moral. Logo, conforme Domingo García-Marzá, a “ética empresarial não consiste em uma moda passageira ou em um intento último de justificar as relações injustificadas, mas sim uma nova forma de orientar a atividade empresarial e o desempenho das instituições”. (CORTINA *et al*, 2008, p. 125 – tradução livre)

E a dimensão moral da empresa pressupõe valores mínimos irrenunciáveis, tais como qualidade de produtos e na gestão, honradez nos serviços oferecidos e prestados, mútuo respeito nas relações internas e externas, cooperação entre os afetados pela atividade, solidariedade, no sentido de explorar ao máximo as próprias capacidades de modo que o conjunto de pessoas possa se beneficiar delas, criatividade, iniciativa, espírito de risco, respeito aos valores do trabalho e aos direitos humanos etc.

Imersa na sociedade, a conduta empresarial não pode dissociar-se desses valores, sob pena de não obter aceitação social de suas atividades e, conseqüentemente, tornar inviável a própria existência da empresa. E é justamente nesse aspecto que a ética empresarial ganha corpo, pois visa orientar a ação empresarial na busca do equilíbrio entre os valores mínimos comuns com aqueles resultantes da modulação dos mínimos nas distintas atividades, naturais de uma sociedade plural e heterogênea.

O paradigma ético empresarial, segundo Adela Cortina, pressupõe:

- 1) determinar claramente qual é o fim específico, o *bem interno* da atividade que lhe corresponde e por que cobra sua legitimidade social;
- 2) averiguar quais são os meios adequados para produzir esse bem e quais valores é preciso incorporar para alcançá-lo;
- 3) indagar que hábitos devem ir adquirindo a organização em seu conjunto e os membros que a compõem para incorporar esses valores e formar um caráter que lhe permite deliberar e tomar decisões acertadas em relação à meta;
- 4) discernir que relação deve existir com as distintas atividades e organizações;
- 5) como também entre os bens internos e externos a ela (...);
- 6) quais são os *valores* da *moral cívica* e da sociedade em que está inserida;
- 7) quais direitos reconhecem essa sociedade e as pessoas. Isto é, qual é a consciência moral alcançada pela sociedade. (CORTINA *et al*, 2008, p. 24 – tradução livre¹⁶)

A ética empresarial, portanto, revela-se uma autêntica necessidade social, pois seria extremamente difícil recuperar moralmente as sociedades pós-capitalistas, dotando-as de caráter tal que lhes permitam fazer escolhas acertadas, se as organizações, nas quais se insere a empresa, não forem revitalizadas. Trata-se, em verdade, de um processo de remoralização social, pautado no que Adela Cortina chama de ética cívica, que é inatingível sem ética empresarial, política, ecológica etc.

A empresa deve ser entendida como um sistema de valores, os quais devem nortear a definição de suas finalidades, possibilitando a consolidação de uma cultura empresarial que reconheça que o ético é rentável, pois reduz custos internos e externos de coordenação, e que permitirá diferencia-la das demais empresas sob um aspecto positivo, ante a integração das pessoas que participam diretamente da atividade com a comunidade na qual está inserida.

Reconhecer que a atividade empresarial tem por fim maior produzir riqueza para atender as necessidades humanas, amparada em um projeto comprometido com o desenvolvimento social, respeitando direitos fundamentais, especialmente os relativos ao trabalho, entregando serviços ou produtos de qualidade aos consumidores, buscando a cooperação entre todos os envolvidos

¹⁶ Texto original em espanhol: “1) determinar claramente cuál es el *fin específico*, el *bien interno* a la actividad que le corresponde y por el que cobra su legitimidad social; 2) averiguar cuáles son los *medios* adecuados para producir ese bien y qué valores es preciso incorporar para alcanzarlo; 3) indagar qué *hábitos* han de ir adquiriendo la organización em su conjunto y los miembros que la componen para incorporar esos *valores* e ir forjándose un *carácter* que les permita deliberar y tomar decisiones acertadas en relación con la meta; 4) discernir qué relación debe existir con las distintas actividades y organizaciones, 5) como también entre los bienes internos y externos a ellas. (...); 6) caules son los *valores* de la *moral cívica* de la sociedad en la que se inscribe; 7) qué *derechos* reconoce esa sociedad a las personas. Es decir, cuál es la conciencia moral alcanzada por la sociedade”. (CORTINA *et al*, 2008, p. 24)

direta e indiretamente na atividade, com um ideal comunitário, identificando que todos os envolvidos são interlocutores válidos, são passos iniciais para a consolidação de uma nova cultura empresarial, a partir da ética. (CORTINA *et al*, 2008)

A ética empresarial consiste, portanto, na absorção de valores e normas compartilhados por uma sociedade plural e heterogênea no âmbito peculiar da empresa e que devem nortear suas decisões e ações.

Atualmente não é mais suficiente que a empresa apenas direcione seus sistemas de gestão e qualidade visando aumento de produtividade e lucratividade, é fundamental que assumam compromissos e responsabilidades em uma nova dimensão, muito além do aspecto financeiro, agregando novos valores empresariais que levem em consideração a melhoria da vida social, a partir de uma conduta ética e integrada à realidade social em que está inserida. Não basta dizer que é responsável e fazer alguma caridade que beneficie certo grupo de pessoas, é necessário que a ação empresarial traga efetiva e duradoura melhoria na vida sociedade, que participe do seu desenvolvimento moral, ambiental, tecnológico, econômico, educacional etc. (KARKTLI, 2007)

Esse ideal de responsabilidade social, pautado na ética empresarial, passou a incorporar as preocupações das empresas, demonstrando que o empresariado não ignora os anseios da sociedade e a necessidade de melhorar a relação empresa-sociedade, como demonstram os objetivos da ADCE¹⁷-Brasil:

DEZ PONTOS REUNEM EMPRESÁRIOS DO MUNDO TODO EM TORNO DO IDEAL DE UMA EMPRESA SOLIDÁRIA E ATUANTE.

1º) Aceitamos a existência e o valor transcendente de uma Ética social e empresarial a cujos imperativos submetemos nossas motivações, interesses, atividades e a racionalidade de nossas decisões.

2º) Estamos convencidos de que a empresa, além de sua função econômica de produtora de bens e serviços, tem uma função social que se realiza através da promoção dos que nela trabalham e da comunidade na qual deve integrar-se. No despenho desta função encontramos o mais nobre estímulo à nossa auto-realização.

3º) Julgamos que a empresa é um serviço à comunidade, devendo estar aberta a todos os que desejam dar às suas capacidades e às suas poupanças uma destinação social e criadora, pois consideramos obsoleta e anacrônica a concepção puramente individualista da empresa.

4º) Consideramos os lucros como indicador de uma empresa técnica, econômica e financeiramente sadia e como a justa remuneração do esforço,

¹⁷ ADCE – Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas, presente em diversos países das Américas, Europa, África e Ásia. Disponível em: <http://www.adcesp.org.br/#!adce-no-mundo/c1lve>. Acesso em 23/06/2016.

da criatividade e dos riscos assumidos. Repudiamos, pois, a ideia do lucro como única razão da atividade empresarial.

5º) Compreendemos como um compromisso ético as exigências que, em nome do bem comum, são impostas à empresa, especialmente pela legislação fiscal e pelo direito social.

6º) Temos a convicção de que nossa atividade empresarial deve contribuir para a crescente independência tecnológica, econômica e financeira do Brasil.

7º) Consideramos nossos colaboradores todos os que conosco trabalham, em qualquer nível da estrutura empresarial. Respeitamos em todos, sem discriminação, a dignidade essencial da pessoa humana; queremos motivá-los a uma adesão responsável aos objetivos do bem comum, despertando suas potencialidades e levando-os a participar cada vez mais da vida da empresa.

8º) Consideramos como importante objetivo da empresa brasileira elevar constantemente os níveis de sua produtividade, sempre acompanhada pelo crescimento paralelo da parte que, por imperativo e justiça social, cabe aos assalariados.

9º) Comprometemo-nos a dar a todos os nossos colaboradores condições de trabalho, de qualificação profissional, de segurança pessoal e familiar tais que a vida na empresa seja para todos um fator de plena realização como pessoas humanas.

10º) Estamos abertos ao diálogo com todos os que comungam de nossos ideais e preocupações, no sentido de contribuir para o permanente aperfeiçoamento e atualização de nossas instituições econômicas, jurídicas e sociais, a fim de garantir para o Brasil um desenvolvimento justo, integral, harmônico e acelerado.

(Revista ADCE, 6 (18): 25, I trim. 1984)

Trata-se, de fato, de uma verdadeira mudança de paradigma, que exige considerável mudança de atitudes empreendedoras, afastando-se daquelas pautadas simplesmente em conceitos lucrativos, para buscar atitudes e práticas administrativas mais solidárias, que priorizem a interação com a comunidade onde atuam e de onde retira sua sustentação econômica e reconhecimento enquanto empresa.

No tocante ao espaço interno da empresa, especialmente na relação com os colaboradores (trabalhadores), o histórico da relação conflituosa de classes, não sem razão, fomentou a crença da incompatibilidade absoluta de interesses dos trabalhadores e empregadores, obstando evidentemente a convergência de intenções e um senso de cooperação de desenvolvimento recíproco. O desenvolvimento técnico-científico, vivenciado nos últimos 40 anos, e a globalização trouxeram a lume novamente outro ponto de insegurança e desconfiança naquela relação, o desemprego e a conseqüente exclusão social do trabalhador:

Outro efeito da *globalização* é sentido nas relações de trabalho, pois a dinamização do mercado mundial, o avanço tecnológico e científico, a revolução na comunicação, substituição do homem pela máquina automatizada e outros fatores impactam de forma negativa os países de

economia mais frágil, abalam seus níveis salariais, exigem mão de obra cada vez mais especializada, aumentam o índice de desemprego, conduzindo à desintegração social. [...]. (CASSAR, 2010, p. 11)

Esse cenário também conduz à percepção de que as empresas não podem ser tratadas como se fosse o negócio exclusivo de uma pessoa ou de um grupo, mas como instituições sociais, já que o papel que exercem é essencialmente social e, por isso, devem assumir compromisso interacional partilhado e corresponsabilidade social, na demonstração de confiabilidade de suas relações, inscritas em produtos e serviços disponibilizados. (PIZZI, 2007, p. 14)

Assim, as empresas que melhor captam o contexto hodierno das mudanças sociais, devem, ademais, saber reinterpretar o seu papel privado e público, ao mesmo tempo, integrando-se a convergência das sociedades que se democratizam e de esferas públicas cada vez mais contestadoras. (BANNWART JÚNIOR, 2013, p. 114)

Para Domingo García-Marzá (2007, p. 27) o cenário contemporâneo, marcado pela publicidade e transparência exige da empresa uma postura ética que consiste em “ocupar-se das condições de possibilidade da credibilidade social da ação empresária e, portanto, da confiança nela depositada por parte de todos aqueles grupos que formam parte ou estão relacionados por sua atividade”.

É justamente nesse aspecto que a responsabilidade social das organizações, pautada na ética empresarial, busca desconstruir a crença de incompatibilidade absoluta de interesses para, a partir de então, dar ensejo à formatação de uma nova cultura empresarial, capaz de gerar, manter e desenvolver recursos morais, como a confiança, e alcançar a sua legitimação social.

A confiança na empresa não será obtida em curto espaço de tempo, pois depende da consolidação de seu comportamento, que permita não só os colaboradores, mas também clientes, concorrentes, Estado e a própria comunidade em que está inserida, conhecer seu modo de agir e o resultado dessas ações ante as expectativas dos envolvidos, principalmente em momentos de dificuldade ou crise.

Em outras palavras, a base para reconstruir a relação entre trabalhadores e empresa, no modelo de empresa responsável socialmente, é a credibilidade ou legitimidade social desta, que decorre de sua capacidade de manter um nível de respostas que seja suficiente para ajustar os interesses e anseios dos

grupos afetados pela atividade, por meio de concessões recíprocas que conduzam a um resultado reconhecidamente razoável pelas partes envolvidas. “A confiança é diretamente proporcional a esse grau de acordo ou de consenso, com o qual se aceita a posição da empresa com relação ao cumprimento das expectativas oferecidas”. (MARZÁ, 2007, p. 148)

No modelo tradicional, a história demonstrou que a precariedade da relação de classes trabalhadora e patronal, repleta de abusos e exageros perpetrados por esta em relação àquela, afastou qualquer possibilidade de ajuste ou acordo entre as partes, sendo, portanto, um forte obstáculo à consolidação de uma nova cultura, já que dificulta sobremaneira a formação de vínculos sociais e, conseqüentemente, a confiança na empresa. E essa desconfiança acaba por refletir negativamente no diálogo social propagado pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), conforme analisado no terceiro capítulo.

O modelo pretendido pelos defensores da responsabilidade social da empresa tem na ética empresarial o fundamento para justificar a superação do que entendem ser um mito, pois orienta compreender a empresa como um ente plural destinado a atender demandas sociais diversas, por meio do consenso, ainda que mínimo, das aspirações dos grupos afetados pela atividade desenvolvida, dentre eles dos trabalhadores e proprietários.

Esse novo modelo identifica na empresa um espaço de colaboração, de inovação e de responsabilidade (êthos), um espaço social, de relações humanas, que pode contribuir diretamente para a criação de uma sociedade mais justa e de uma integração efetiva desses atores sociais com o Estado para elaboração de políticas públicas de emprego.

A empresa que, consciente e voluntariamente, caminhar no sentido de proporcionar um serviço à comunidade social, gerando suficiente valor econômico agregado (benefício) aos atingidos por sua atividade, que busque a satisfação pessoal e o aprimoramento humano de seus membros, que fomentar a cooperação e a criatividade de seus colaboradores nos mais diversos níveis, que enxergue o ambiente de trabalho como local passível de autorrealização pessoal, que tenha noção e preveja antecipadamente as conseqüências de suas decisões, que proporcione a integração e inclusão dos envolvidos na atividade empresarial, identificando-os como interlocutores válidos, e que mantenha esse comportamento a longo prazo, segundo Augustín Domingo (CORTINA *et al*, 2008, p. 114/115),

atingiria nível suficiente de segurança e legitimação para suplantar a incompatibilidade de interesses entre classe trabalhadora e empregadora, permitindo a formação de consenso, ainda que mínimo, quanto aos respectivos interesses.

A confiança conquistada pela empresa tende a ampliar as possibilidades de expansão mercadológica, a melhorar a produtividade e qualidade dos produtos ou serviços, assegurando-lhe a subsistência e lucratividade a longo prazo, e ainda, possibilita sua integração nos debates sociais, inclusive atinentes ao combate ao desemprego, com trabalhadores, Estado e a sociedade sem as amarras e resistências de outrora.

3 ÉTICA DISCURSIVA – LEGITIMAÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL

A nova cultura empresarial, proposta pelos defensores da teoria da responsabilidade social da empresa, como Adela Cortina, Domingo Garcia-Marzá, Gilson Karkotli entre outros, pressupõe ainda a busca de equilíbrio da racionalidade estratégica, inerente à atividade empresarial, com a racionalidade comunicativa, que pode ser alcançada por meio da ética discursiva, também inerente à ética empresarial e essencial à consolidação do diálogo social abordado mais adiante.

Significa dizer que a empresa, para tomar decisões relativas à sua atuação, deve considerar todos que de algum modo intervêm na atividade empresarial como interlocutores válidos, com quem é preciso relacionar-se comunicativamente, de modo que sejam respeitados seus direitos e interesses e, ao mesmo tempo, recorrer a estratégias que permitam alcançar o fim por ela almejado, que é a satisfação das necessidades sociais por meio da obtenção de benefícios. Ou seja, conforme Adela Cortina, os envolvidos direta ou indiretamente na atividade empresarial devem ser considerados atores relevantes nas deliberações sobre o caminho perseguido pela empresa (CORTINA *et al*, 2008, p. 79/80).

Importante observar, de imediato, que não se pretende, com o presente trabalho, a análise acurada da teoria do discurso defendida por Apel e Habermas, mas tão somente contextualiza-la à responsabilidade social da empresa, como meio de legitimação da atividade empresarial e, conseqüentemente, buscar

fundamentação para integrar a empresa nos debates concernentes à estruturação de políticas públicas de manutenção e geração de empregos, juntamente com os demais atores sociais ou *stakeholders*¹⁸. Até porque, o diálogo social adotado pela União Europeia e o propagado pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), modelos paradigmas analisados no terceiro capítulo do presente trabalho, possui forte apego a essa teoria.

A contextualização da teoria do discurso ao objeto do presente trabalho, especialmente em razão da realidade do Estado Brasileiro, cujo histórico normativo laboral, em grande parte, tem suas raízes em regimes políticos autoritários, das quais ainda não conseguiu se emancipar, se torna extremamente relevante ante seu irrestrito apoio a princípios democráticos, pautados em um modelo defendido por Habermas de democracia deliberativa, pois alicerçada nas “condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua plenitude”. (HABERMAS, 1995, p. 45)

A análise das principais normas brasileiras de cunho laboral permite identificar nas suas origens regimes políticos autoritários¹⁹, onde os afetados, com exceção do próprio Estado, não participaram ativamente dos debates ou dos procedimentos de elaboração das mesmas. Empresas (empregadores), trabalhadores e sociedade apenas se sujeitavam a elas, mas não necessariamente absorviam racionalmente seu conteúdo por reconhecerem a sua validade e sua adequação para estabilizar “expectativas de comportamento”. A observância de tais normas, em grande parte, decorria do receio das sanções nelas previstas, evidenciando considerável déficit de legitimidade, que a teoria do discurso busca superar:

A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de

¹⁸ “Os *stakeholders* são ‘qualquer grupo ou indivíduo que é afetado ou que afeta o alcance dos objetivos das organizações’. Assim, nesta categoria são incluídos todos os funcionários, fornecedores, acionistas, proprietários, governo e comunidade local. [...] estes grupos devem participar das decisões da empresa, que estão relacionadas com os seus interesses específicos”. (KARKOTLI, 2007, p.16)

¹⁹ No segundo capítulo do presente trabalho abordar-se-á os encargos públicos atribuídos às empresas pelas constituições brasileiras, evidenciando que deveres como de prestar educação, saúde ou qualificação profissional aos trabalhadores, por exemplo, redundam de regimes políticos autoritários, como o Estado Novo (Era Vargas – 1930-1945) e ditadura militar (1964-1985). A própria CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), principal norma reguladora das relações de trabalho, data de 1943.

decisões. Esse procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos relativos a questões de justiça, e fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados racionais e equitativos. Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística. (HABERMAS, 1995, p. 46)

A ética discursiva ou do discurso se pauta na teoria da racionalidade amparada naquilo que Karl-Otto Apel e Jurgen Habermas chamam de “razão comunicativa”, a qual não é apenas uma contraposição à “razão instrumental”, mas sim uma proposta de uma ética do viver bem, da felicidade e da solidariedade entre indivíduos capacitados pela linguagem e pela ação.

A afinidade natural da ética do discurso com a teoria da responsabilidade social da empresa pode ser compreendida, entre outros, por fatores históricos que ensejaram o florescimento de ambas na segunda metade do Século XX. Iniciada com Apel no final da década de 1960 e retomada posteriormente por Habermas, a ética do discurso, assim como a teoria da responsabilidade social da empresa, surge em momento histórico ímpar da humanidade, de grande desenvolvimento científico e tecnológico, de intensa e célere miscigenação de culturas e valores, especialmente em razão da formação de uma “aldeia global” (globalização), que propiciou o surgimento de novos problemas éticos e de um novo panorama de mundo.

Coincide também com as primeiras proposições do diálogo social no âmbito da União Europeia²⁰ e também da OIT (Organização Internacional do Trabalho)²¹, cujas bases guardam similitude com a teoria do discurso, conforme mais adiante analisado.

Não obstante ser possível identificar as raízes da ética do discurso na teoria moral kantiana, a fundamentação apresentada por Habermas, visando uma justificação racional argumentativa através de procedimentos que exigem o desenvolvimento de proposições vividas e de consenso, difere daquela de forma

²⁰ Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), fixava a necessidade dos Estados-Membros fomentarem as negociações coletivas entre trabalhadores e empregadores, como meio de superar conflitos e promover o desenvolvimento social e econômico.

²¹ Convenção nº 144, de 1976.

substancial, já que para a ética do discurso os conflitos morais são resolvidos pelo diálogo em comunidade:

Diferentemente de Kant, surge na contemporaneidade, a partir do fim dos anos 60 e inícios dos anos 70, uma nova perspectiva denominada *ética do discurso*, que tem na linguagem argumentativa o critério procedimentalista para a fundamentação racional de normas morais. Embora a ética do discurso encontre as suas raízes na teoria moral kantiana, há uma diferença fundamental entre as duas propostas: em Kant, cada sujeito em seu for interno determina o que é e o que não é (objetivamente) moral; já, para os defensores da ética do discurso, as questões morais são resolvidas dentro de uma comunidade de comunicação. A razão monológica ou solipsista não é mais suficiente para decidir sobre questões morais, mas é a razão dialógica que vai determinar o que pode e deve ser feito em situações de conflito moral. A validade ou não de uma determinada norma é medida pelo consenso alcançado entre os sujeitos capazes de *linguagem* e *ação*. A norma que não puder ser universalizada, ou seja, a norma que não alcançar o assentimento de todos os possíveis concernidos, em meio a um discurso prático, não é aceita como válida. (RAUBER, 2015, p. 69)

Ou seja, propõem os defensores da ética do discurso que os desacordos ou conflitos deverão ser resolvidos por meio do diálogo argumentativo, onde todos os envolvidos serão conduzidos para um consenso obtido através da argumentação, que podem justificar as normas morais, partindo de hipóteses de racionalidade e aceitas sem coação pelos demais interlocutores.

Pressupõe-se, nesse processo argumentativo, que todos os participantes tenham chances iguais para expressar seus pensamentos e suas intenções sem que se sintam constrangidos ou coagidos, a fim de buscar a melhor solução para os conflitos sociais e institucionais da sociedade. A participação dos concernidos nos debates possibilitaria a validação de seus interesses ou necessidades pelas normas, já que restariam expostos os problemas reais e concretos de suas vidas, diretamente pelos afetados.

Diego Carlos Zanella (2012, p. 136) defende ainda que os discursos práticos, na teoria Habermasiana, possibilitam a ampliação de conhecimento, por meio de exercício de argumentação e contraposição, e validação do saber que, via de regra, fica concentrado nas mãos dos especialistas, os quais detém capacidade de vislumbrar as possíveis consequências e efeitos colaterais que podem decorrer das normas, leis ou decisões a serem validadas.

A ética do discurso possui, portanto, característica universalista, pois uma sentença (decisão) ou uma norma somente será correta se todos os afetados

por ela estiverem dispostos a dar-lhe seu consentimento por meio de um diálogo celebrado em condições de simetria:

Todo aquele que se envolve numa prática de argumentação tem que pressupor pragmaticamente que, em princípio, todos os possíveis afetados poderiam participar, na condição de livres e iguais, de uma busca cooperativa da verdade, na qual a única coerção admitida é a do melhor argumento. (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 215)

Adela Cortina aponta como característica da ética discursiva o fato de não ser uma ética de convicção, mas sim uma ética de responsabilidade pelas consequências das decisões que se toma, não de ordem pragmática, mas uma responsabilidade convencida, sujeita ao melhor argumento. No âmbito empresarial, ressalta que os consumidores devem ser reconhecidos como interlocutores válidos e seus interesses observados através de mecanismos de participação efetiva na tomada de decisões pela empresa. Do mesmo modo, os membros da organização empresarial, de dirigentes a colaboradores, devem ter voz na condução do negócio e seus direitos respeitados em nível de consciência moral, ao mesmo tempo em que devem cumprir suas obrigações e se corresponsabilizar pelo andamento da empresa (cooperação em lugar de conflito e corresponsabilidade no lugar de apatia). A empresa, por sua vez, deve ater-se a um marco pós-convencional de justiça, não apenas legal, mas acima de tudo moral. (CORTINA *et al*, 2008, p. 90)

A alteração da concepção de empresa, buscada pela teoria da responsabilidade social empresarial e com fundamento na ética empresarial e discursiva, é uma autêntica necessidade e exigência da consciência moral dos tempos atuais.

A legitimação social da empresa exige, portanto, responsabilidade com projetos de desenvolvimento social a longo prazo, primazia pelo desenvolvimento da capacidade comunicativa e que inclua os afetados pela atividade empresarial nos debates para tomada de decisões, sendo receptiva ao melhor argumento, que fomente a qualificação e criatividade de seus colaboradores, que respeite os direitos humanos e valores sociais, que intente satisfazer as necessidades coletivas, que participe ativamente das discussões relativas a políticas públicas, principalmente daquelas cuja atuação empresarial é fundamental ao fim almejado, como geração e manutenção de empregos.

A ética discursiva, no âmbito da ética empresarial, é força motriz para consolidação do paradigma de empresa pretendido pela teoria da responsabilidade social empresarial.

Tanto o é, que no estudo da Administração de Empresas a teoria dos *stakeholders* se apresenta como paradigma teórico quando se discute a identificação e análise dos impactos das ações e das estratégias a serem adotadas pela empresa. Defende que as organizações devem desenvolver estratégias que estimulem o diálogo e a participação de todos os *stakeholders* no processo decisório, posto que parte do sucesso do empreendimento decorre de sua conduta honesta e ética, advinda de seu desempenho social.

Gilson Karkotli (1997, p. 19) aponta como características dessa teoria o favorecimento à implantação de estrutura gerencial que trabalhe com estratégias flexíveis, a possibilidade de adaptação para atender novos ambientes de atuação, o apoio a participação de todos os interessados na sobrevivência da empresa a longo prazo, o estímulo para compartilhar valores e conhecimentos, que são elementos-chave no processo estratégico da organização e a integração dos êxitos das estratégias adotadas nas intenções dos envolvidos.

Considera que deve haver uma mudança de perspectiva na estratégia das organizações, de forma que exista uma relação de responsabilidade da organização com o atendimento das necessidades de todos os grupos de interesse e não apenas dos acionistas majoritários da mesma. Isto porque, sendo o ambiente de atuação das empresas espaço de constantes transformações, submetido à dinâmica do mundo globalizado, ao universo de disputa concorrencial, às novas tecnologias e novos meios de produção, exige-se delas, na mesma proporção e velocidade, revisões de seus procedimentos e métodos gerenciais para que se mantenham no mercado de forma duradoura.

A participação dos afetados, direta e indiretamente, pelas atividades empresariais no processo de definição de ações e estratégias da organização, considerados efetivamente como interlocutores válidos, é elemento chave ao modelo de empresa pautado nos princípios da responsabilidade social.

A preocupação com o desempenho social das organizações empresárias é tema recorrente e global, bastando observar o processo de elaboração da norma ISO 26000, cuja finalidade é orientar comportamento socialmente responsável das organizações, para notar a relevância da questão.

De acordo com o Prefácio Nacional da ABNT NBR ISO 26000:2010, a norma foi elaborada “por meio de um processo *multi-partite* que envolveu especialistas de mais de 90 países e 40 organizações internacionais”. Sendo que tais especialistas foram cooptados de “seis diferentes grupos de partes interessadas: consumidores; governo; indústria; trabalhadores; organizações não governamentais (ONG); serviços, suporte, pesquisa, academia e outros”.

O conteúdo do prefácio revela dificuldades na construção da norma ante as disparidades econômicas, sociais, políticas e estruturais dos países participantes e da pluralidade de partes envolvidas nos debates, superadas pelo consenso mínimo dos interlocutores que resultou na sua formalização.

A ISO 26000, em conformação com outras proposições precedentes (Livro Verde – Para promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas – 2001; Declaração do Milênio – ONU, 2000; Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho – 1998; etc.), cuidou de fixar diretrizes básicas para orientar o comportamento das organizações (públicas e privadas) nos contornos da responsabilidade social²², inclusive elencando dentre os princípios desta o comportamento ético. Tais diretrizes, de forma geral, foram assim esquematizada:

²² “O desempenho da organização em relação à sociedade em que opera e ao seu impacto no meio ambiente se tornou uma parte crucial na avaliação de seu desempenho geral e de sua capacidade de continuar a operar de forma eficaz. Isso, em parte, reflete o reconhecimento cada vez maior da necessidade de assegurar ecossistemas saudáveis, igualdade social e boa governança organizacional. A longo prazo, todas as atividades das organizações dependem da saúde dos ecossistemas do mundo. As organizações estão sujeitas a uma investigação mais criteriosa por parte de suas diversas partes interessadas. A percepção e a realidade do desempenho em responsabilidade social da organização podem influenciar, além de outros, os seguintes fatores: sua vantagem competitiva; sua reputação; sua capacidade de atrair e manter trabalhadores e/ou conselheiros, sócios e acionistas, clientes ou usuários; a manutenção da moral, do compromisso e da produtividade dos empregados; a percepção de investidores, proprietários, doadores, patrocinadores e da comunidade financeira; e sua relação com empresas, governos, mídia, fornecedores, organizações pares, clientes e a comunidade em que opera.” (ABNT NBR ISO 26000:2010, vii)

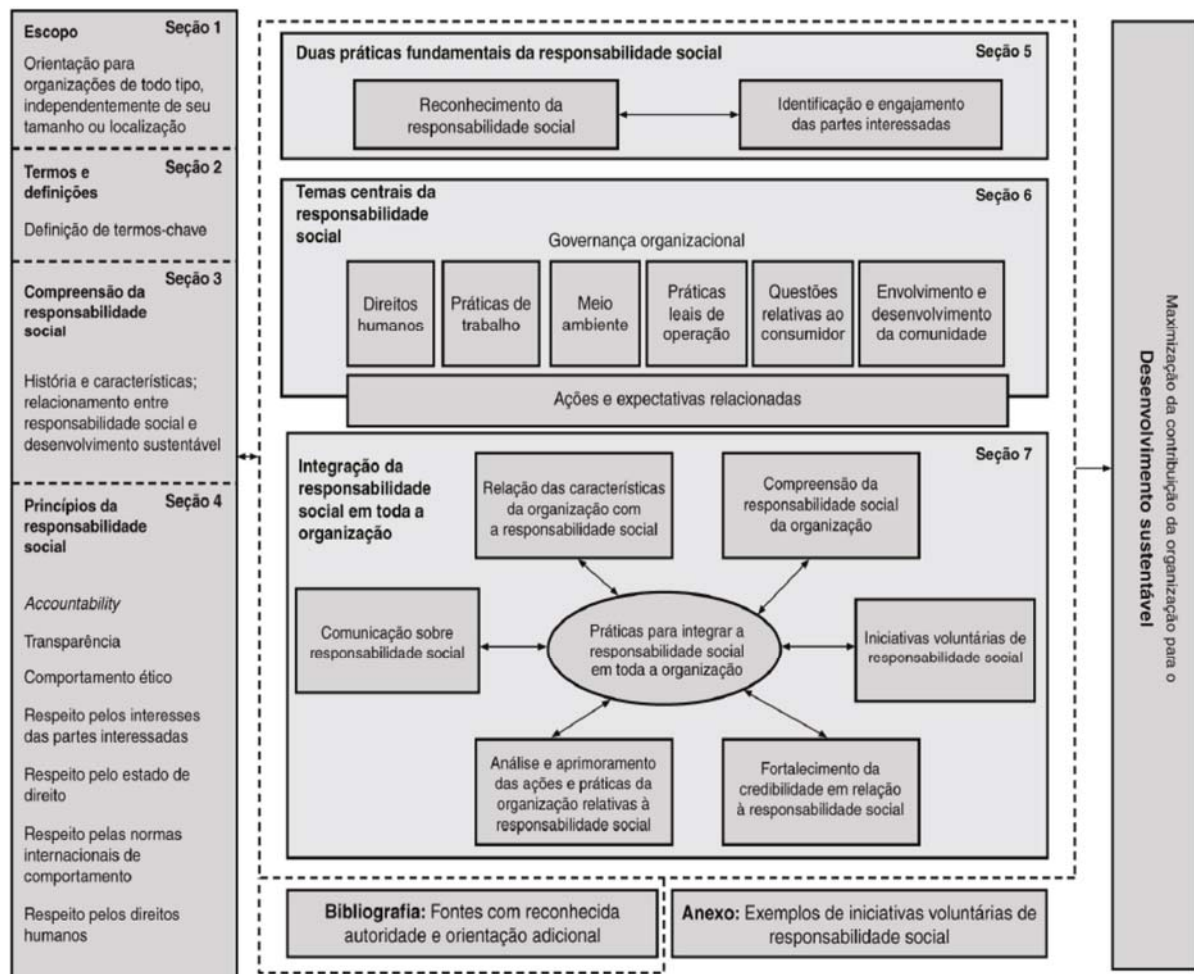


Figura 1 – Visão geral esquemática da ABNT NBR ISO 26000

A Norma ISO 26000 elenca sete princípios elementares da responsabilidade social da empresa: accountability (prestação de contas), transparência, comportamento ético, respeito pelos interesses das partes interessadas, respeito pelo estado de direito, respeito pelas normas internacionais de comportamento e respeito pelos direitos humanos. Nesse contexto a ética do discurso se revela essencial à teoria da responsabilidade social da empresa, pois a efetivação desses princípios e, conseqüentemente, a legitimação da atividade empresarial, perpassa por um processo argumentativo do qual se extrai um consenso quanto a melhor solução para as demandas sociais, fim último da empresa.

Dentre essas demandas emerge a responsabilidade da empresa pela manutenção e geração de empregos, especialmente nos períodos de crise mais acentuada, quando a relação sociedade-Estado-empresa-trabalhador exige sintonia fina e respeito mútuo para superar a dificuldade vivida, com natural convergência de

forças, pautada principalmente nos valores de liberdade, igualdade e solidariedade, concretados nos direitos humanos.

Em outras palavras, aquele modelo tradicional de empresa, fundado no ideal de maximização de lucro e otimização de custos, que tinha no trabalhador um simples meio para alcançar o fim almejado, como se fosse peça descartável ou substituível de uma engrenagem, não encontra respaldo ou legitimidade social atualmente. À empresa moderna, responsável socialmente, incumbe participar ativamente do desenvolvimento social, o que, via de consequência, pressupõe gerar benefícios à comunidade, riqueza²³, empregos etc., assumindo sua condição de importante e efetivo ator social.

Importante destacar que não se refuta, de modo algum, o resultado lucrativo da atividade empresarial, mas sim que ele não represente o fim último da organização empresária e que norteie as ações desta dissociada da realidade social, econômica e política da comunidade em que está inserida. Ou seja, contexto atual não recepciona, a longo prazo, aquele modelo de empresa pautado no capitalismo liberal do século passado, não sendo mais suficiente apenas o cumprimento das regras ou obrigações normativas para justificarem socialmente suas atividades, exige-se que haja uma efetiva integração com sociedade e interação com suas demandas.

As empresas produtivas, rentáveis e sustentáveis são essenciais ao desenvolvimento econômico e à criação de oportunidades de emprego. Portanto, são atores de grande relevância social. E como tais, devem dialogar com o Estado, com os trabalhadores e com a sociedade, promovendo um ambiente institucional e econômico favorável à melhoria dos níveis de vida e progresso social.

A integração desses atores sociais (Estado-sociedade-empresa-trabalhadores), por meio do diálogo, na construção e regulamentação de políticas públicas, em especial relativas à geração de empregos e combate ao desemprego, afigura-se essencial não só para a eficiência das referidas políticas, mas também para a coesão social e para o Estado de Direito.

No entanto, o estudo histórico das constituições realizado no capítulo seguinte permite observar que há tempos o Estado Brasileiro atribui

²³ A palavra riqueza é aqui utilizada em sentido lato, como melhoria social ou condições boas de vida, de satisfação pessoal e coletiva, possibilitando o desenvolvimento do ser humano e sua emancipação social.

responsabilidades às empresas, na forma de encargos sociais, inclusive relativas à geração e manutenção de empregos. Contudo, tais atribuições, via de regra, decorreram de instrumentos normativos impositivos, muitos deles ivados do caráter autoritário do regime político da época e que, mantendo raízes até os dias de hoje, não têm alcançado o êxito almejado, muito em razão da ausência de um modelo ético discursivo, como proposto por Habermas e outros defensores da ética do discurso.

II EMPRESA E POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGOS

1 EMPRESA E O ÔNUS PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES

No Brasil, desde o início do Século XX, as empresas passaram a figurar como importantes atores no desenvolvimento da nação, principalmente após a grande recessão que atingiu as principais economias do mundo no final da década de 1920. Identificadas como instrumentos adequados à superação da crise, as empresas, com incentivos públicos e privados, passaram a responder pela geração de empregos e auxiliar no desenvolvimento da nação. Ao mesmo tempo, receberam atribuições sociais, educacionais, econômicas e até políticas que não necessariamente guardavam relação com seu objeto social.

A Constituição Federal de 1934, por exemplo, impunha às empresas a obrigação de proporcionar ensino primário gratuito aos seus empregados e aos filhos destes:

Art. 139 - Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito.

Na Constituição Federal de 1946 encontra-se disposição semelhante:

Art. 168. [...] III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

Não é difícil notar que o Estado repassou às empresas a responsabilidade de alfabetizar seus funcionários e respectivos filhos, incumbência que originariamente era do próprio Estado. A obrigação era imposta independentemente da atividade explorada pela empresa e sequer identificava se possuía condições ou não de proporcionar o ensino. Apenas e tão somente atribuía tal “encargo” e a empresa deveria cumprir.

Assegurava, ainda, trabalho que possibilitasse existência digna a todos, fixando que o trabalho era uma obrigação social (art. 145, parágrafo único).

Referida Constituição inaugura também, no âmbito nacional, a integração do trabalhador empregado na vida da empresa, fixando no art. 157, IV, a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros aferidos. Ou seja, havia imposição constitucional de obrigações à empresa no que tange a formação educacional de seus empregados, bem como de distribuir-lhes lucro conforme determinado pelo Estado (por meio de lei).

A Constituição Federal de 1967 ampliou as responsabilidades da empresa, impondo-lhe, indiretamente, a obrigação de integrar o trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, assegurando-lhe participação nos lucros e na gestão empresarial (art. 158, V). Repassou a empresa também a competência de organizar as atividades econômicas, com o estímulo e apoio do Estado (art. 163). E ainda ampliou as obrigações educacionais da empresa:

Art. 170 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

O parágrafo único do art. 170, da Constituição Federal de 1967, é o embrião de uma das políticas públicas defendidas pelo Estado atualmente, que tem nas empresas o principal ator de consecução: a capacitação do trabalhador menor de 18 (dezoito) anos, na condição de menor aprendiz. As empresas não só estão incumbidas de ofertar vagas para trabalhadores menores (com idade igual ou superior a 14 anos), como também de qualifica-los.

Observa-se, ainda, que não obstante as imposições constitucionais mencionadas, o Texto Constitucional de 1967 fixava, dentre os princípios da ordem econômica, a liberdade de iniciativa (art. 157, I) – livre iniciativa, porém com ônus, já que não se têm notícia de participação das empresas e da própria sociedade nos debates relativos à assunção daquelas por tais encargos, até porque o regime político da época não era democrático.

A Emenda Constitucional nº 01/1969, também promulgada no período ditatorial, inovou em alguns aspectos na questão relativa à ordem econômica e laboral, incluindo dentre os princípios da ordem econômica a “harmonia e solidariedade entre as categorias de produção” (art. 160, IV), a “repressão ao

abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros” (art. 160, V) e a “expansão das oportunidades de emprego produtivo” (art. 160, VI).

A busca de harmonia e solidariedade entre as categorias de produção e a vedação ao aumento arbitrário dos lucros, não por acaso, coincidem com o surgimento dos ideais de responsabilidade social das empresas e o início da crise do emprego após período de certa estabilidade (pleno emprego) vivenciado pelas principais economias do mundo entre 1930 e 1970.

A Emenda Constitucional em questão ratifica a responsabilidade das empresas pela organização e exploração das atividades econômicas (Art. 170) e pela formação e preparo profissional de seus trabalhadores menores.

A Constituição Federal de 1988 expandiu ainda mais as atribuições da empresa e, conseqüentemente, sua atuação nas políticas públicas, como por exemplo, financiar o trabalhador desempregado (art. 293 - seguro desemprego), custear o tratamento do trabalhador incapacitado para o trabalho em virtude de acidente laboral, ainda que o acidentado não seja seu empregado (arts. 7º, XXVIII e 210, § 10), participar da integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante treinamento para o trabalho (art. 227 - menor aprendiz, primeiro emprego, contratação de deficientes etc.), prestar serviços de saúde (art. 197) entre outras.

Assim, inegável que a empresa ao longo da história do Brasil adquiriu *status* de agente executor de políticas públicas, que extrapolam os limites de seu objeto social, de sua fonte de produção, da relação com seus empregados, consumidores e credores. Contudo, a “aquisição” desse *status* decorreu de normas de caráter impositivo, em grande medida advindas de um Estado autoritário e não democrático, não guardando relação efetivamente com a assunção pretendida pela teoria da responsabilidade social empresarial e esperada pela ética empresarial aqui defendida.

Em consequência, políticas públicas, em especial de emprego e combate ao desemprego, desenvolvidas pelo Estado Brasileiro, tendo as empresas como pilares, de forma recorrente, falham em seus objetivos e metas, muito por não serem construídas e formatadas com a colaboração dos afetados e não resultarem da conformação dos problemas enfrentados e dos interesses envolvidos, que conduza a união das partes à resolução da questão.

O desemprego, em momentos de crise principalmente, afeta diretamente trabalhadores, empresas e Estado, e indiretamente toda a sociedade. Logo a união destes em torno de uma política pública de emprego, resultante de amplo debate, onde todos participem ativa e validamente, e que consolide um pacto pela superação da adversidade enfrentada, parece ser um caminho válido, mas ainda não experimentado pelo Estado Brasileiro, ainda mais considerando a complexidade e multiplicidade de fatores que elevam os índices de desemprego.

2 DESEMPREGO

No contexto de política pública de emprego, há ainda a necessidade de compreender que o desemprego é parte integrante do processo de desenvolvimento das nações e deve orientar o processo discursivo de construção da política pretendida. Afinal, como exposto, as consequências do desemprego não são sentidas exclusivamente pelo trabalhador e sua família. A sociedade, o Estado e as empresas também suportam os efeitos do desemprego, da falta de renda e, conseqüentemente, da queda na absorção da produção, do custeio e desequilíbrio social entre tantas outras implicações.

O conceito social de emprego, construído ao longo do tempo, conduz a ideia de garantia, de segurança, de estabilidade, de respeito, de vida digna, de aceitação no convívio social, dentre tantos outros efeitos positivos, principalmente na sociedade ocidental. Em sentido oposto, o desemprego aflige a sociedade, atormenta o indivíduo que se encontra em idade produtiva, afeta até mesmo sua autoestima, causando efeito nefasto no meio social. (DE MASSI, 1999, p. 13)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde 1999, defende que a redução da pobreza e a construção de uma sociedade mais equitativa perpassam não apenas pela geração e empregos, mas que os postos de trabalho sejam efetivamente produtivos, com remuneração adequada, exercidos com liberdade, equidade e segurança, que sejam capazes de assegurar vida digna aos trabalhadores e sua família. Ou seja, que hajam oportunidades de emprego produtivo e seguro, com respeito aos direitos fundamentais do trabalhador, à proteção social e ênfase no diálogo social, pois o trabalho não é apenas um tema de

justiça social, mas também de desenvolvimento socioeconômico, afinal a melhora da produtividade da mão de obra empregada fortalece a empresa, o Estado, a econômica, o mercado etc., estabelecendo um círculo virtuoso²⁴.

A empregabilidade, portanto, está relacionada à dignidade da pessoa humana, a produção, ao desenvolvimento econômico e social, ao progresso, a paz social, ao mercado interno e externo, razão pela qual goza de amplo espaço nas mais diversas áreas do conhecimento, especialmente na economia, na política, no direito e na sociologia. Enfim, as questões de emprego e de desemprego estão intimamente ligadas à vida dos indivíduos, da sociedade, das empresas e dos Estados, no mínimo desde a revolução industrial, sendo temas impactantes e recorrentes, seja em razão da relevância social, seja por seus reflexos econômicos ou políticos.

A título ilustrativo, na economia, por exemplo, Alban William Phillips, em 1958, elaborou o diagrama conhecido como Curva de Phillips, após analisar a taxa de inflação e o desemprego no Reino Unido de 1861 a 1957, demonstrando uma relação negativa entre inflação e desemprego. Isto é, baixo índice de desemprego coincidia com altas taxas de inflação, enquanto nos períodos de inflação baixa o desemprego era alto. A lógica defendida por Phillips era relativamente simples: a baixa indexação dos salários nominais aliada a uma inflação alta fazia com que o valor real do salário diminuísse em relação ao preço dos produtos (aumento de preços), diminuindo também os custos decorrentes da relação laboral, o que possibilitava a contratação de mais trabalhadores. Inflação baixa gerava efeito contrário. Logo, a inflação afetaria diretamente o índice de desemprego. (BLANCHARD, 2011).

Outro fator relevante para o desemprego, ainda no campo da economia, seria a rigidez dos salários. No mundo ideal, para os adeptos dessa teoria, os salários deveriam se ajustar instantaneamente para assegurar que o produto esteja sempre no nível do pleno emprego. Isto porque, quando há redução da demanda, muda o ponto de equilíbrio do emprego ou desemprego, logo se os empregadores pudessem reduzir salários, estes convergiriam ao novo ponto de equilíbrio e não haveria demissões. Contudo, no mundo real há proteção legal (no

²⁴ Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_226208.pdf. p. 81. Acesso em: 09/06/2016.

Brasil de ordem constitucional) aos salários, que veda a flexibilização para menor, de modo que a redução da demanda ensejaria demissões para que o novo ponto de equilíbrio fosse encontrado (DORNBUSCH *et al*, 2013).

Importante ressaltar que essa teoria econômica, a princípio, no Brasil esbarraria na garantia constitucional de irredutibilidade salarial, prevista no art. 7º, VI, da Constituição Federal. No entanto, atenta análise do PNPE antes abordado permite identificar semelhanças entre o programa de proteção ao emprego e referida teoria, mesmo não havendo formalmente qualquer referência a ela.

Há ainda correntes doutrinárias que apontam a taxa de juros, a política cambial, a automação entre outros como elementos relevantes na questão do emprego e, conseqüentemente, do desemprego.

Marcio Pochmann (2008, p. 9) destaca que após o período de amplo desemprego vivido em razão da Grande Depressão, mais especificamente na década de 1930, as principais economias mundiais usufruíram de aproximadamente de três décadas de pleno emprego, em virtude de políticas econômicas e sociais preocupadas com a proteção do emprego e com o constante aumento da demanda.

Tal panorama, no entanto, se altera a partir da década de 1970:

Contudo, desde a década de 1970, o desemprego em maior escala voltou a fazer parte do cotidiano desses países, e o debate sobre a falta de emprego para todos os interessados em trabalhar se concentrou em dois pontos principais. O primeiro é caracterizado por elementos externos ao funcionamento do mercado de trabalho, como a menor expansão da demanda agregada, as novas tecnologias e as modificações nas trocas internacionais. O segundo refere-se às questões internas desse mercado, como a qualificação da mão-de-obra, o custo dos contratos de trabalho e a proteção social e trabalhista". (POCHMANN, 2008, p. 10)

Diferentemente da experiência vivida na década de 1930, o desemprego assumiu novas formas de manifestação. Segundo o economista Marcio Pochmann além do tradicional desemprego conjuntural, associado ao nível de atividade econômica e que representa dois terços do total de trabalhadores desempregados no país, há também o desemprego estrutural, decorrente da inserção do país na economia mundial e que possui dimensão crescente. Ainda de acordo com o economista, o conjuntural pode ser revertido mais facilmente com o crescimento das atividades produtivas, entretanto o desemprego estrutural exige mudanças substanciais no padrão de relacionamento com a globalização. (POCHMANN, 2008, p. 35)

Significa dizer que a criação e manutenção de empregos, assim como o desemprego, decorrem de diversos fatores não apenas micro e macroeconômicos, mas também políticos, cambiais, inflacionários, tecnológicos, sociais entre outros, inclusive além das fronteiras do Estado, de modo que a construção de uma política pública de emprego perpassa por amplo debate entre as partes afetadas, direta ou indiretamente, que considere essa multiplicidade de fatores, sob risco de se regulamentar normativamente programas de combate ao desemprego ineficaz e sem a necessária legitimidade.

Nesse sentido e preocupada com o crescente desemprego vivenciando no período pós Segunda Guerra e suas novas facetas, em 1970 a então Comunidade Econômica Europeia, instituída pelos Tratados de Roma em 1957²⁵, por meio da Decisão 70/532/CEE de seu Conselho, cria o Comitê Permanente de Emprego das Comunidades Europeias, com o intuito de coordenar políticas de emprego dos Estados-Membros harmonizando-as com os objetivos comunitários. Tal comitê já fixava o diálogo entre os principais atores sociais (empregadores e trabalhadores), como meio mais adequado para a construção de políticas de emprego.

Desde então, verifica-se no âmbito da União Europeia, como melhor detalhado no terceiro capítulo, o apego e o fomento ao diálogo social entre os principais afetados pelo desemprego na construção das políticas de emprego, em especial dos trabalhadores e dos empregadores.

No entanto, no Brasil, as políticas públicas de emprego não seguiram a experiência europeia, sendo notadamente pautadas em normas unilaterais e impositivas advindas do Estado, sem a devida atenção a multiplicidade de elementos que influem direta ou indiretamente na questão, mostrando-se frágeis e falíveis. Os dois programas de emprego analisados adiante no presente trabalho evidenciam cunho imediatista, de resultados de curto prazo, pautados em premissas fragmentadas, dissociadas da complexidade do “todo” que envolve o tema.

E tentar compreender e combater o desemprego a partir do desemprego, para posteriormente tentar reequilibrar o sistema, não parece ser o caminho mais adequado, como observa Luiz Carlos Bruschi:

²⁵ O Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, integra o objeto de estudo do terceiro capítulo desse trabalho, especificamente no estudo do diálogo social.

A visão mecanicista de fragmentar para conhecer o todo é enganosa e mostra apenas um retrato pálido de uma realidade que não conhecemos. A visão total, comumente chamada de holística ou sistêmica, é mais abrangente porque observa os tipos de relação entre os elementos, e não simplesmente sua estrutura, de forma isolada. Numa visão mecanicista, estabelecemos o conhecimento do todo a partir das partes, enquanto numa visão sistêmica (termo que prefiro ao desgastado holístico) vamos do todo para as partes.

Parece uma coisa simples, mas não é, porque toda a nossa ferramenta neuronal foi treinada num sistema no qual temos que fragmentar para conhecer. É bastante difícil conhecer para fragmentar”. (BRUSCHI, 2003, p. 6/7)

O desemprego pode decorrer de diversos fatores, como exposto, porém restringir seu enfrentamento a pontos específicos (criação coercitiva de vagas de emprego ou incentivos momentâneos para mantê-lo), fragmentando o problema, reduz a probabilidade de êxito, pois prioriza-se a cura do efeito e não da causa.

A questão do desemprego envolve complexidade tamanha que seria demasiada pretensão tentar abordar com profundidade suas mais diversas facetas, até porque não é propriamente o objeto do trabalho. Contudo, há um ponto convergente dentre as diversas áreas do conhecimento que o analisam: a globalização, com a conseqüente expansão do mercado em detrimento do poder regulatório dos Estados, fez emergir novo desafio à eficiência das políticas de emprego e combate ao desemprego.

A força do mercado, e conseqüentemente de alguns grupos empresariais, em relação ao Estado é retratada por Luigi Ferrajoli e Manuel Atienza:

Por conseguinte, são menores as possibilidades de controle dos Estados sobre a economia, cada vez mais autônoma no mercado global. Chegamos ao ponto de se inverter, sobretudo nos países mais pobres, a relação entre esfera pública e esfera privada, entre Estado e mercado, entre política e economia. Já não é a política que governa a economia, mas vice-versa. Os Estados já não são capazes de garantir a concorrência entre as empresas, ao contrário, as empresas multinacionais colocam os Estados em concorrência buscando menos impostos, menores garantias aos direitos dos trabalhadores, menores gastos sociais, menos limites e vínculos aos interesses do Estado, como condição para seus investimentos. (FERRAJOLI; ATIENZA, 2005, p. 114 – tradução livre²⁶)

²⁶ Texto original em espanhol: “Por consiguiente, son menos las posibilidades de control de los Estados sobre la economía, cada vez más autónoma en el mercado global. Hemos llegado al grado de que se há invertido, sobre todo en los países más pobres, la relación entre esfera pública y esfera privada, entre Estado y mercado, entre política y economía. Ya no es la política la que gobierna a la economía, sino vice-versa. Los Estados ya no son capaces de garantizar la competencia entre las empresas, a la inversa, las empresas multinacionales ponen a los Estados en competencia pretendiendo menos impuestos, menores garantias a los derechos de los trabajadores, menos gastos social, menos límites y vínculos a los intereses del Estado, como condiciones para su inversión.” (FERRAJOLI; ATIENZA, 2005, p. 114)

Viviane Forrester, não obstante o pessimismo embutido em sua análise é ainda mais contundente quanto ao poder de certas empresas ante ao Estatal:

Essas redes econômicas privadas, transnacionais, dominam então cada vez mais os poderes estatais; muito longe de ser controladas por eles, são elas que os controlam e forma, em suma, uma espécie de nação que, fora de qualquer território, de qualquer instituição governamental, comanda cada vez mais instituições dos diversos países, suas políticas, geralmente por meio de organizações consideráveis, como o Banco Mundial, o FMI ou a OCDE. (FORRESTER, 1997, p. 30)

Nesse contexto, a ética empresarial, amparada em uma ética discursiva, se apresenta como meio necessário e essencial à formatação de políticas de combate ao desemprego, posto que a depender da dimensão da empresa (multinacionais) seu modo de operar e suas decisões podem impactar no âmbito social de forma mais efetiva do que uma norma unilateral e impositiva do Estado.

A influência econômica e política das empresas no mundo globalizado não permite que fiquem alheias ou distantes das discussões relativas à criação e manutenção de empregos, pois afiguram-se como elementos-chave ao êxito de qualquer política nesse sentido, haja vista serem as maiores fontes geradoras de emprego ao redor do mundo.

Importante observar que não se defende o afastamento do Estado nos debates relativos ao tema, ao contrário, ainda que enfraquecido no tocante ao poder regulatório, é igualmente peça-chave na construção e consolidação de políticas de emprego, não apenas por deter a legitimidade de regulamentação formal das políticas, mas também porque possui condições e capacidade de intervenção no domínio econômico, de ampliação de laços comerciais com outros Estados, de auxiliar na análise conjuntural de crises, enfim, de participar ativamente dos debates por ser parte diretamente afetada pela instabilidade dos postos de emprego e pelo desenvolvimento econômico.

Por outro vértice, como já exposto, também não se defende a atuação unilateral do Estado na consolidação de política pública de emprego, por meio de normas impositivas (autoritárias) ou de caráter imediatista, sem a efetiva participação dos demais afetados nas discussões relativas ao conteúdo normativo regulatório. Leis rígidas não auxiliam a relação entre empresas e trabalhadores ou

mesmo a geração de empregos futuros, muitas vezes acabam por deslocar a taxa de emprego para níveis inferiores ao último ponto de equilíbrio verificado.

Ante a multiplicidade e complexidade dos fatores relacionados ao tema, a construção e regulamentação das políticas de emprego e combate ao desemprego perpassa pelo reconhecimento de que todos os envolvidos, direta ou indiretamente, são interlocutores válidos para atuarem com liberdade nos debates e em igualdade de condições, a fim de que o caminho a ser trilhado resulte de um consenso mínimo entre as partes, que o legitime e assegure que será respeitado pela convicção de que é o melhor a ser feito no âmbito de um projeto de sociedade, como defendido por Jorge Luiz Souto Maior:

É importante que tenhamos a consciência de que não basta apenas imaginarmos saídas econômicas para eventuais crises. É preciso que tenhamos um projeto de sociedade: objetivos que nos unam. Uma sociedade sem projeto e sem valores sociais não há como sobreviver (em paz). E, a efetivação dos direitos sociais, para quebrar a lógica do pacto anti-social que nos assola, já é um grande projeto! (Henrique *et al*, Souto Maior, 2008, p. 103).

Normas regulamentadoras de políticas de emprego, postas à sociedade e, em especial às empresas, sem que houvesse um prévio e amplo debate de suas complexas e múltiplas causas e um consenso mínimo quanto a melhor forma de promover a ampliação e manutenção de postos de trabalho, resultante da livre e igual manifestação dos envolvidos, ao menos no passado recente, mostraram-se insuficientes ao fim almejado, conforme os dois programas analisados na sequência.

A cultura empresarial, pautada na responsabilidade social, exige e espera das organizações empresárias preocupação e esforços na efetivação de políticas públicas de emprego, contudo a legitimidade dessas exigências pressupõe a participação das empresas na construção das políticas e nas discussões relativas às respectivas regulamentações, juntamente com os demais concernidos.

3 PRIMEIRO EMPREGO -PNPE²⁷

O envolvimento das empresas no desenvolvimento social, econômico e político da nação, em especial nas políticas de geração e manutenção de emprego, não tem alcançado o êxito almejado e os motivos são os mais diversos, como por exemplo: raízes do modelo tradicional de empresa, pautado na lucratividade e minimização dos custos; conduta dos empresários dissociada da responsabilidade social, ética empresarial e de uma ética discursiva; imposição normativa de obrigações e encargos às empresas (“de cima para baixo”); inexistência ou precariedade de processos argumentativos eficazes; baixo crescimento ou desenvolvimento econômico da nação; nenhum ou irrelevante participação dos afetados nos debates concernentes a inserção das empresas na vida social; etc.

Exemplo recente de ineficácia de política de geração de emprego foi o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), criado pela Lei 10.748/2003, que foi revogada em 2007 pela Medida Provisória nº 411, posteriormente convertida na Lei 11.692/2008, que instituiu o PROJOVEM (Programa Nacional de Inclusão de Jovens).

O público alvo do programa eram jovens de dezesseis a vinte e quatro anos de idade, em situação de desemprego involuntário, que atendessem basicamente os seguintes requisitos: não ter vínculo empregatício anterior; ser membro de família de baixa renda (renda mensal *per capita* até ½ salário mínimo); e estar matriculado e frequentando estabelecimento de ensino fundamental, médio, cursos de educação de jovens e adultos ou concluído o ensino médio (art. 2º, da Lei 10.748/2003, com redação alterada pela Lei 10.940/2004).

O PNPE, na forma como inicialmente idealizada, perdurou pouco mais de 04 (quatro) anos, sem avanços significativos, não obstante conceder subvenção econômica às empresas (art. 5º, § 1º, I e II) e auxílio financeiro aos jovens que aderissem ao programa. O objetivo deste era contribuir para a geração de oportunidades de trabalho para a juventude, mobilizando o governo e a sociedade para a construção conjunta de uma política nacional de trabalho decente para a juventude.

²⁷ PNPE - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens

O Programa partia de uma premissa válida: que as ações de qualificação do trabalhador são atividades meio para a sua inserção no mercado de trabalho. Por outro lado, não é possível extrair dos estudos relacionados ao PNPE a existência de vagas de trabalho para absorver a demanda.

Não obstante a norma prever a mobilização social para a construção conjunta da política pretendida, a ausência do diálogo com os concernidos, em especial empresas e jovens, evidenciou, senão sua ilegitimidade, a inefetividade do programa.

O PNPE previa atuação em duas frentes: na qualificação social e profissional do jovem e na inserção imediata ao mercado de trabalho. Ambas, evidentemente, dependiam do interesse do jovem pela qualificação ofertada e das empresas na contratação dos qualificados. Contudo, a carência de debates prévios do programa com os afetados diretamente e com a sociedade, além de fatores como baixo crescimento econômico, inexistência de vagas de trabalho no mercado aptas a receber os qualificados, fragilidade da política econômica entre outros, implicaram no rápido perecimento do programa.

Os resultados, relativos ao ano de 2007, ficaram distantes das metas:

AÇÃO	METAS PREVISTAS		METAS REALIZADAS		
	FÍSICA	FINANCEIRA	FÍSICA	FINANCEIRA	
				EMPENHADO	PAGO
2D21 - QUALIFICAÇÃO DE JOVENS COM VISTAS A INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO	155.200	85.650.000,00	147.076	76.294.078,00	67.328.246,00
0B96 - CONCESSÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO A JOVENS HABILITADOS AO PRIMEIRO EMPREGO ATENDIDOS PELAS LINHAS DA AÇÃO DE QUALIFICAÇÃO	35.550	32.000.000,00	14.110	19.858.319,00	8.455.144,00
0688 - ESTÍMULO FINANCEIRO AO EMPREGADOR PARA GERAÇÃO DO PRIMEIRO EMPREGO DESTINADO AOS JOVENS	7.000	10.500.000,00	1.673	2.735.550,00	465.888

FONTE: Relatório de Gestão 2007 – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego²⁸

De acordo com o relatório do Ministério do Trabalho e Emprego nem mesmo o estímulo financeiro foi suficiente para fazer com que as empresas aderissem ao programa, bastando observar que a meta financeira para estimular o

²⁸ Disponível em: http://www2.mte.gov.br/tca_contas_anuais/2007/rel_sppe.pdf. Acesso em 23/0/2016.

empregador inicialmente prevista era de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais) e o valor efetivamente pago foi de R\$ 465.888,00 (quatrocentos e sessenta e cinco mil e oitocentos e oitenta e oito reais), atingindo aproximadamente 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) da meta.

O PNPE recebeu crítica dos mais diversos seguimentos: os jovens que demonstraram interesse na qualificação ofertada pelo programa, por não conseguirem a esperada inserção no mercado de trabalho e pelas falhas nos cursos ofertados; as empresas tanto pela burocracia da adesão, quanto pelas exigências do programa (inexistência de débitos fiscais e trabalhistas, tempo mínimo de vínculo empregatício etc.)²⁹ e em razão do atraso no pagamento do subsídio³⁰; de sociólogos por atingir pequena parcela dos jovens, pela falta de uma política de continuidade e de preservação do emprego gerado, bem como pela inexistência de instrumentos de avaliação do destino dos jovens que passaram pelo programa³¹; de economistas por entender que a lei, por si só, não cria emprego; enfim, o programa demonstrou não estar concatenado com a sociedade.

Considerando o grande contingente de desempregados com idade entre 16 e 24 anos de idade³², o programa teve razoável procura por parte destes (aproximadamente 25% do contingente), chegando a 918,4 mil jovens inscritos no período de outubro de 2003 a abril de 2007³³.

No entanto, o número de empresas participantes do PNPE, no mesmo período, foi de apenas 2.801 (duas mil oitocentos e uma), o que demonstra considerável falta de sintonia do programa com a realidade empresarial também. Os dados do Ministério do Trabalho e Emprego demonstram ainda que as empresas instaladas nos Estados do Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre

²⁹ Notícia: PNPE atende só 57 jovens em MT. Disponível em: <http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/2/materia/95426/t/pnpe-atende-so-57-jovens-em-mt>. Acesso em 24/05/2016.

³⁰ Notícia: Primeiro Emprego, 1 ano. Sem festa. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd251004c.htm>. Acesso em 24/05/2016.

³¹ Jornal da Unicamp. Entrevista com o sociólogo Marcos Roberto Mesquita. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/junho2006/ju327pag8b.html - acesso em 24/05/2016.

³² Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do IBGE, em 2003, ano do lançamento do PNPE, havia 4,04 milhões de jovens desempregados no Brasil (de 15 a 24 anos de idade), que correspondia a 47,3% do contingente total de desempregados do país. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.sh tm. Acesso em 24/05/2016.

³³ Fonte: <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140324051.pdf>. Acesso em 23/05/2016.

e Amapá tiveram adesão irrisória ao programa. Conforme gráfico abaixo, apenas 05 (cinco) empresas do estado do Amapá aderiram ao PNPE:

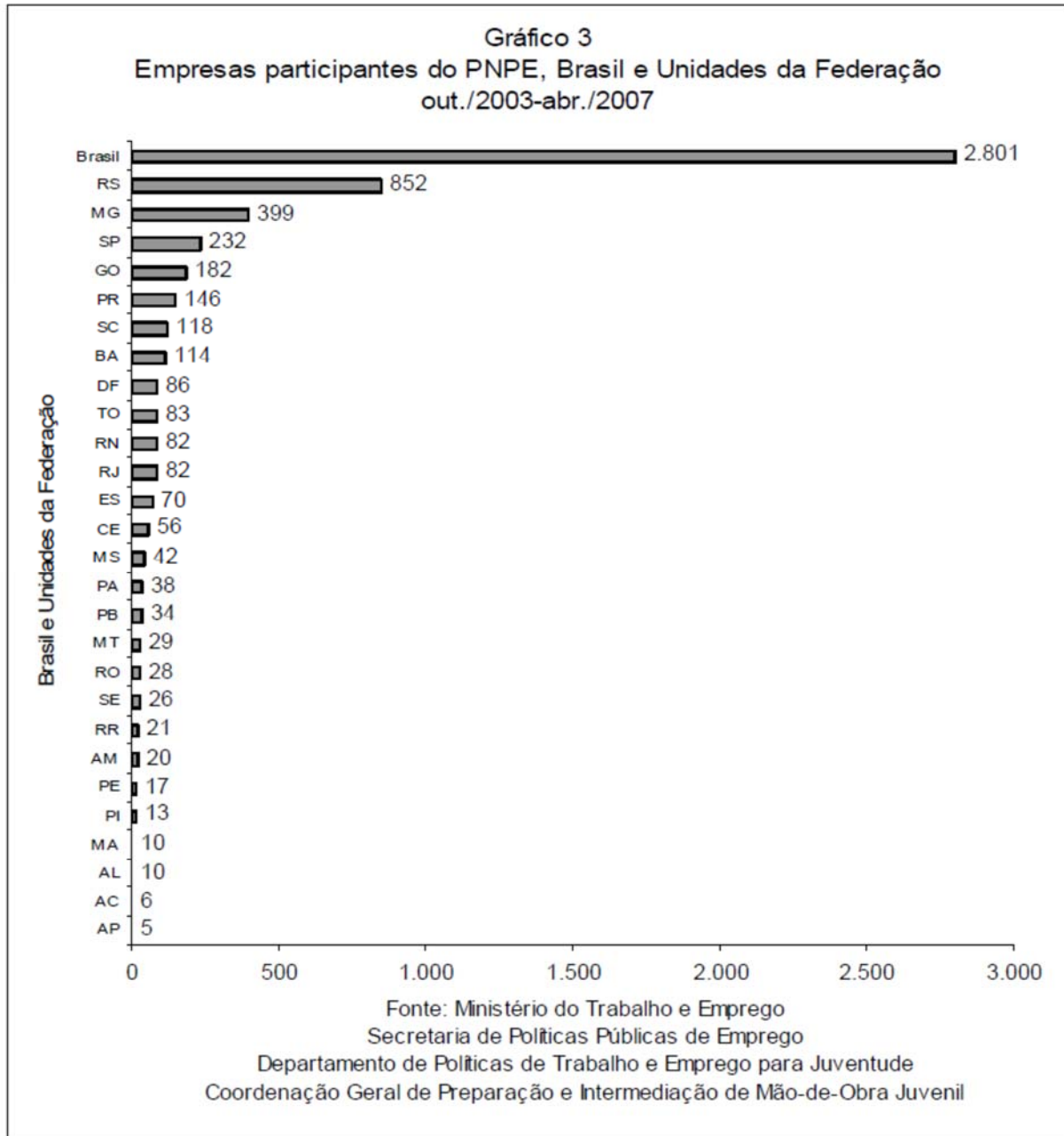


Gráfico disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140324051.pdf>. Acesso em 23/05/2016.

Ainda de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, no período de outubro de 2003 a abril de 2007, é possível observar que os empregos criados pelo programa ficaram muito aquém da meta inicial, causando enorme frustração no Governo Federal e, principalmente, nos jovens e na sociedade, já que a relação emprego/inscritos foi de 1,1% (um vírgula um por cento):

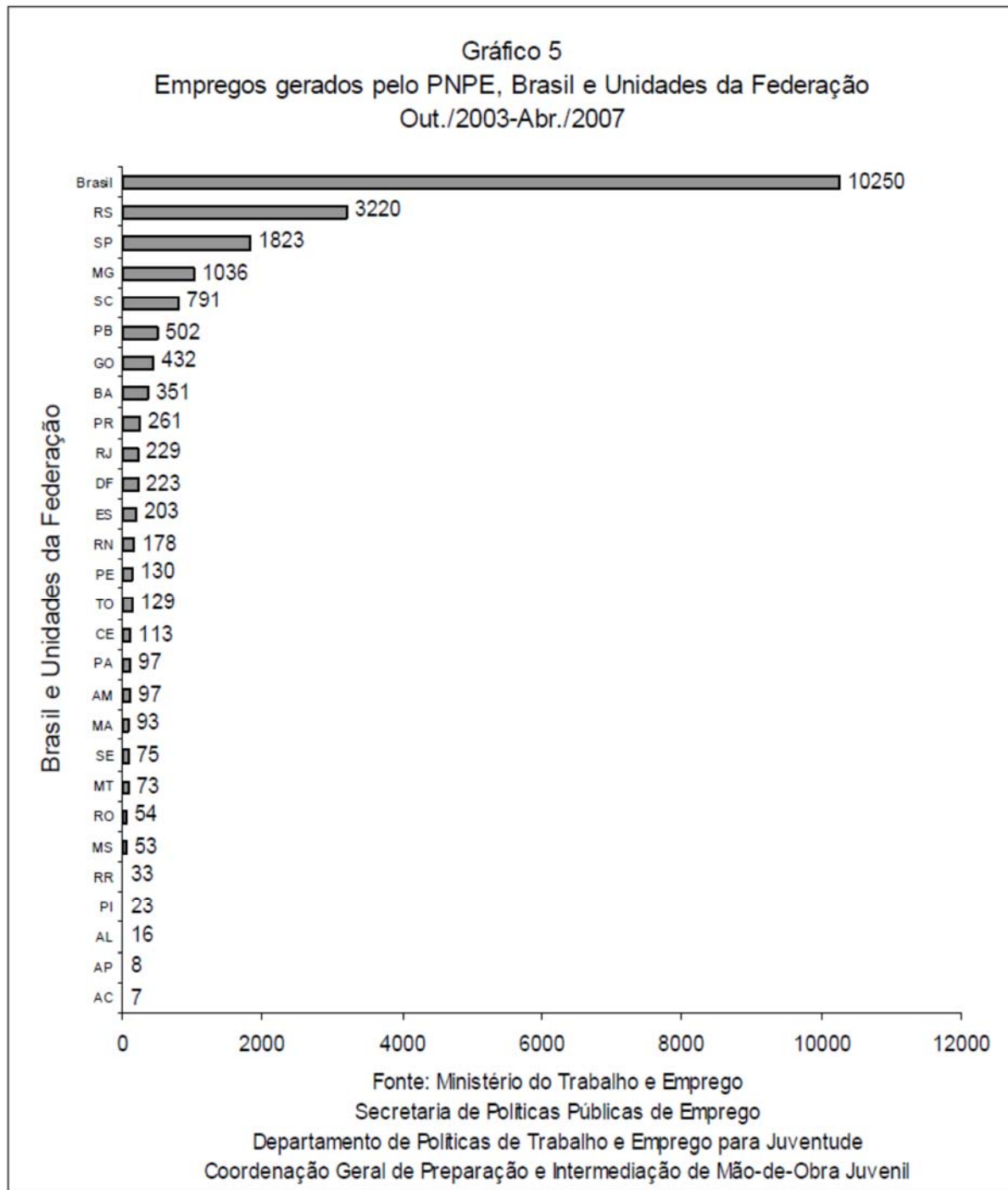


Gráfico disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140324051.pdf>. Acesso em 23/05/2016.

Enfim, o curto tempo de duração do programa, considerando a forma inicialmente idealizada, não permitiu aferir com razoável segurança se os cursos de qualificação ofertados realmente resultaram na formação mínima necessária a absorção do jovem pelo mercado de trabalho. Não obstante os cursos de qualificação serem descentralizados e de acordo com as demandas regionais, não há dados ou informações suficientes para certificar a eficácia da qualificação

ofertada ou a inserção desses jovens nas vagas de emprego e respectiva permanência.

O próprio Relatório de Gestão 2007 (p. 29), da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, informa que o PNPE, desde o início de 2007, era motivo de preocupação do Governo Federal ante os resultados obtidos, citando, dentre outros, problemas de dificuldade operacional de implantação e baixa adesão dos empresários ao programa para justificar a sua extinção. Mesmo assim foi mantido até o final de 2007, quando entraria em vigor o novo Programa ProJovem.

A Lei 10.748/2003 que lançou o PNPE foi revogada por meio da Medida Provisória nº 411/2007, posteriormente convertida na Lei 11.692/2008, que passou a disciplinar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, até então regulado pela Lei 11.129/2005.

O novo Programa ProJovem passou a ser destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de reintegração ao processo educacional, qualificação profissional e desenvolvimento humano. A análise da Lei 11.692/2008 evidencia substancial diferença entre o ProJovem e o PNPE, especialmente quanto à finalidade: o ProJovem busca o desenvolvimento educacional e a qualificação, preparando o jovem para o mercado de trabalho, enquanto que o PNPE buscava, além da qualificação, a inserção efetiva do jovem em vagas de emprego. Ou seja, o PNPE tinha como meta a geração de empregos, o que não se verifica no ProJovem.

Portanto, não obstante a existência de diversos fatores que contribuíram para a ineficácia da Lei 10.748/2003 e, conseqüentemente, ineficiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens, a ausência de debate social prévio a respeito do tema com os concernidos foi fator determinante a implosão do programa.

Ao deixar de considerar as empresas, jovens e sociedade como interlocutores válidos, em questão de tamanha relevância, abdicando de relacionar-se comunicativamente com os afetados e interessados, o Estado renunciou à oportunidade de assegurar legitimidade à norma e conduzir a construção do programa por meio de consenso colaborativo, essencial ao seu êxito.

4 PROTEÇÃO AO EMPREGO PPE³⁴

O insucesso do Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE) não foi suficiente ao desenvolvimento de processos dialógicos e democráticos para consecução de políticas públicas relativas à geração e manutenção de emprego.

Diante do crescente desemprego, com maior celeridade a partir de 2010, e de cenário econômico complexo e desfavorável, o Governo Federal Brasileiro, por meio da Medida Provisória nº 680, de 06 de julho de 2015, instituiu o Programa de Proteção ao Emprego (PPE) objetivando basicamente a preservação dos empregos, a recuperação econômico-financeira das empresas e da própria economia, além de estimular a produtividade³⁵.

A Medida Provisória originou-se de uma proposta apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (EMI nº 00095/2015 MP MTE³⁶), de onde se extrai o seguinte trecho: “[...] Outra política que tem sido muito utilizada, principalmente como forma de administrar os efeitos das flutuações da economia sobre o mercado de trabalho, é a que ficou conhecida como programa de proteção ao emprego ou PPE”.

A proposta encaminhada à Presidência da República esclarece que “os PPEs ganharam notoriedade a partir da crise financeira de 2009”, havendo inclusive sugestão da Organização do Trabalho (OIT) e Comissão Europeia à sua adoção. Ressalta, no entanto, que a existência desses programas remonta ao período da Grande Depressão e que estudos recentes demonstram que esse programa ajudou a Alemanha e outros países da Europa a evitarem *layoffs* excessivos.

³⁴ Programa de Proteção ao Emprego - PPE

³⁵ Art. 1º. Fica instituído o Programa de Proteção ao Emprego – PPE, com os seguintes objetivos:

I – possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica;

II – favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas;

III – sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia;

IV – estimular a produtividade do trabalho por meio do aumento da duração do vínculo empregatício;

e

V – fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego.

³⁶ Disponível em > http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv680.htm - “Exposição de Motivos”. Acesso em 22/05/2016.

Informa ainda que o PPE “é um programa de redução temporária da jornada de trabalho”, onde o empregado sofre redução proporcional de seu salário, porém com compensação parcial dessa perda por meio de subsídio do governo. Ou seja, o trabalhador tem sua jornada reduzida temporariamente em até 30% (trinta por cento) de sua jornada rotineira, com redução proporcional de seu salário, por meio de acordo coletivo de trabalho. Para fazer frente à redução salarial, a proposta sugeria que o governo complementasse 50% (cinquenta por cento) da perda salarial sofrida pelo trabalhador, limitado ao teto de 65% (sessenta e cinco por cento) do valor máximo da parcela do seguro-desemprego, por período de até 12 (doze) meses.

O Ministério do Trabalho e Emprego destaca que o programa asseguraria vantagens a todos os envolvidos: às empresas porque possibilitaria ajustar o fluxo de produção à demanda, preservaria os empregos e, conseqüentemente, o quadro de funcionários já qualificados e ainda evitaria despesas com demissão e admissão; para os empregados porque preservaria seu posto de trabalho e a maior parte de seus rendimentos; e para o Estado haveria economia com gastos do seguro-desemprego e com outras políticas de trabalho, bem como preservaria a arrecadação tributária sobre a folha de pagamento.

A contrapartida das empresas, nesse programa, seria a estabilidade provisória dos empregados abrangidos, que não poderiam ser demitidos sem justa causa na vigência do termo de adesão e, após seu encerramento, até um terço daquele período.

A justificativa apresentada para a urgência da medida provisória foi a necessidade de preservar os empregos, pois indispensáveis à retomada do crescimento econômico, ainda mais diante de um mercado de trabalho que “tem registrado menor vigor na criação líquida de empregos formais”.

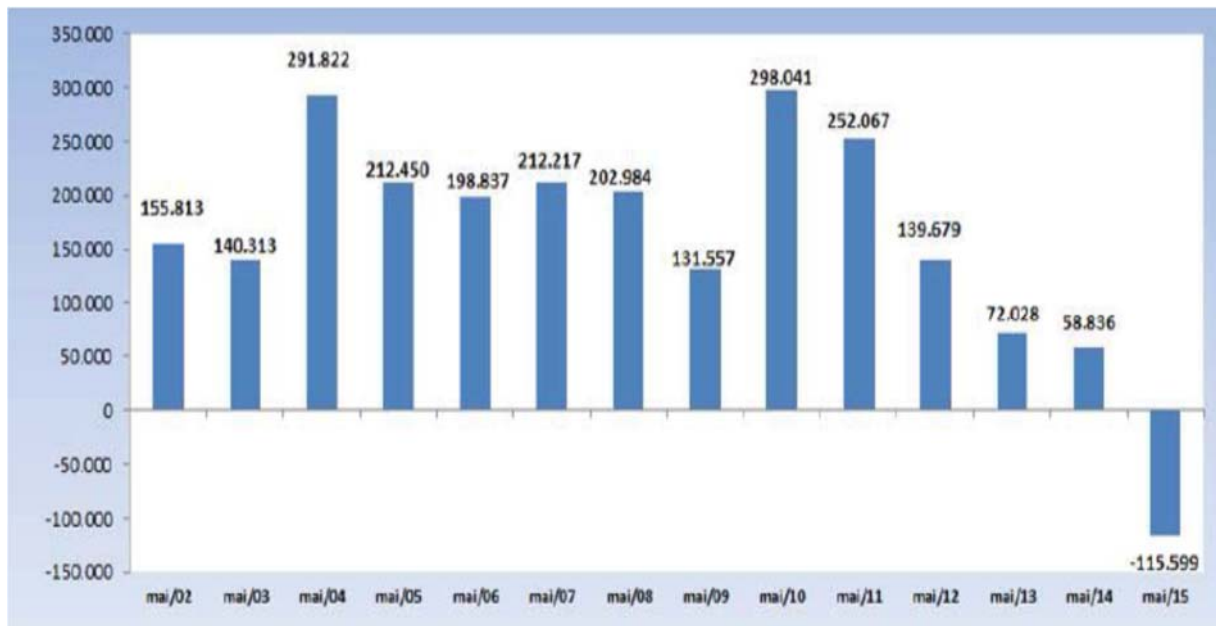
Simple análise da proposta do Ministério do Trabalho e Emprego (EMI nº 00095/2015 MP MTE) e da Medida Provisória nº 680 permite observar que ambas datam de 06/07/2015, revelando que a norma foi editada a “toque de caixa”.

É possível extrair ainda da mencionada proposta que, tal como o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE), não houve processo argumentativo ou dialógico com os afetados direta (trabalhadores e empresas) ou indiretamente (sociedade). Ao contrário, o texto cita experiências de

países da Comunidade Europeia e no período pós Grande Depressão (1929), que não guardam qualquer similitude com a realidade brasileira.

Há, portanto, desconexão entre argumentos justificadores do programa e a realidade econômica, política e social do mercado em que se pretende implantá-lo.

Até mesmo a urgência da medida sugerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a princípio, mostra-se desarrazoada e descabida, pois os dados relativos ao comportamento do emprego formal disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, do próprio MTE, revelam que o “menor vigor na criação líquida de empregos formais” ocorria de forma acelerada desde 2010:



FONTE: MTE – CAGED – maio/2015³⁷.

O gráfico demonstra que o PPE somente foi lançado quando se constatou a redução de mais de 115.000 (cento e quinze mil) postos de trabalho em um único mês (maio/2015). De maio de 2014 a maio de 2015 foram mais de 452.000 (quatrocentos e cinquenta e dois mil) postos de trabalho extintos, conforme dados do CAGED.

³⁷ Comportamento do Emprego Formal – sem ajustes – meses de maio de 2002 a 2015. MTE – CAGED.

Disponível: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814DB129A5014E0C5A0A1454AE/CAGED%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Maio%202015.pdf>. Acesso em 22/05/2016.

Em que pese à fragilidade e precariedade dos argumentos apresentados pelo MTE na proposta para edição de Medida Provisória regulamentando o PPE, a norma foi levada a cabo, sendo publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 07/07/2015, praticamente nos mesmos termos da proposta encaminhada pelo MTE à Presidência da República.

Quatro meses após sua publicação, a Medida Provisória 680/2015 foi convertida na Lei 13.189/2015, publicada no DOU em 20/11/2015. Não obstante cartilha³⁸ elaborada pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), com apoio das principais centrais sindicais do país (CSB – Central dos Sindicatos Brasileiros, CUT – Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, NCST – Nova Central Sindical dos Trabalhadores e UGT – União Geral dos Trabalhadores), informar que “com o apoio de diversas entidades sindicais e após muita negociação, o governo federal encaminhou ao Congresso a regulamentação de um instrumento de uso voluntário por parte das empresas, dos sindicatos e dos trabalhadores [...]”, qual seja o PPE, não há registro de debates sobre o conteúdo da norma com as empresas e sociedade em geral no lapso temporal transcorrido entre uma e outra norma.

Com o advento da Lei 13.189/2015 o PPE sofreu algumas alterações, como a ampliação do prazo para adesão (até 31/12/2016) e de permanência no programa (passou de 12 para 24 meses), fixou-se os requisitos para adesão³⁹ e as cláusulas mínimas do acordo coletivo a ser formalizado entre empresa e entidade sindical representativa dos trabalhadores, a imposição de vedações e obrigações às empresas aderentes, como proibição de banco de horas, trabalho extraordinário, de dispensa imotivada dos empregados inseridos no

³⁸ “Para entender o Programa de Proteção do Emprego”. Disponível em: http://www.ftmrs.org.br/arquivos/file_55f05a727ba7c.pdf. Acesso em 24/05/2016.

³⁹ Art. 3º Poderão aderir ao PPE as empresas, independentemente do setor econômico, nas condições estabelecidas em ato do Poder Executivo e que cumprirem os seguintes requisitos:

- I - celebrar e apresentar acordo coletivo de trabalho específico, nos termos do art. 5º;
- II - apresentar solicitação de adesão ao PPE ao órgão definido pelo Poder Executivo;
- III - apresentar a relação dos empregados abrangidos, especificando o salário individual;
- IV - ter registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ há, no mínimo, dois anos;
- V - comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e relativa ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; e
- VI - comprovar a situação de dificuldade econômico-financeira, fundamentada no Indicador Líquido de Empregos - ILE, considerando-se nesta situação a empresa cujo ILE for igual ou inferior a 1% (um por cento), apurado com base nas informações disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, sendo que o ILE consiste no percentual representado pela diferença entre admissões e demissões acumulada nos doze meses anteriores ao da solicitação de adesão ao PPE dividida pelo número de empregados no mês anterior ao início desse período.

programa, de realizar contratação de empregados para executar as mesmas funções daqueles abrangidos pelo PPE, entre outras.

O programa ainda prevê que as empresas que descumprirem o acordo coletivo firmado com o sindicato representativo da categoria dos trabalhadores estarão obrigadas a restituir ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) os recursos recebidos e ainda pagar multa de 100% (cem por cento) desse valor, calculada em dobro na hipótese de fraude.

A norma prevê a extinção do programa em 31/12/2017.

Estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015, p. 48/49) demonstra, em números, as consequências práticas do Programa de Proteção ao Emprego (PPE). No que tange à remuneração do trabalhador, o estudo simula uma hipótese de trabalhador com remuneração de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) mensais antes da adesão ao programa, com jornada de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, reduzida em 30% no PPE:

Componentes da remuneração	Antes do programa	Durante o programa	Variação relativa (%)
Salário	2.500	1.750	-30
Compensação financeira	0	375	-
Desconto INSS (8%)	200	170	-15
Desconto IRPF	0	0	-
Remuneração com descontos (INSS sem provisões e IRPF)	2.300	1.955	-15
FGTS (8%) – somente o empregador que paga	200	170	-15

Elaboração: SPPE/MTE.

De acordo com a planilha, apesar da redução salarial de 30% (trinta por cento), o impacto para o trabalhador é de 15% (quinze por cento) a menor na remuneração, já que 50% (cinquenta por cento) do valor reduzido será repostado, a título de compensação financeira do PPE, por meio de recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). O benefício para o empregado é a redução de 30% (trinta por cento) de sua jornada de trabalho. Ou seja, tem a jornada reduzida em 30% (trinta por cento), mas a remuneração em apenas 15% (quinze por cento), o que representaria a vantagem efetiva do trabalhador com o programa.

No tocante aos custos para a empresa, o IPEA aponta também os benefícios do PPE, por meio de simulação que considera a mesma base remuneratória e de redução da jornada da hipótese mencionada acima, qual seja,

remuneração de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) e redução de 30% (trinta por cento) na jornada de trabalho semanal:

Componentes do custo	Antes do programa	Durante o programa	Variação relativa (%)
Salário	2.500	1.750	-30
(Salário + compensação) ¹		2.125	-15
Recolhimento sobre a folha (INSS 20% sobre salário bruto + FGTS 8% sobre salário bruto)	700	595	-15
Provisões (férias, 13 ^o salário, aviso)	479,17	407,29	-15
Custo total	3.679,17	2.752,29	-25,19

Elaboração: SPPE/MTE.

Nota: ¹ Não entra no cômputo dos componentes de custo da empresa.

De acordo com o gráfico, a empresa que adere ao programa reduz seu custo, na hipótese simulada, em 25,19% (vinte e cinco vírgula dezenove por cento). Isto porque no período de vinculação ao PPE os depósitos de FGTS e os recolhimentos previdenciários ao INSS deverão ser calculados sobre o salário acrescido da compensação pecuniária paga pelo programa. Desta forma, nos termos do estudo do IPEA, aquele trabalhador com remuneração de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) antes da adesão ao programa, custaria à empresa o equivalente a R\$ 3.679,17 (três mil seiscentos e setenta e nove reais e dezessete centavos)⁴⁰. Durante o período de adesão ao PPE este custo seria de R\$ 2.752,29 (dois mil setecentos e cinquenta e dois reais e vinte e nove centavos).

O estudo do IPEA em questão destaca que o programa é benéfico à recuperação da economia, “tanto pelo lado da demanda, quando pelo da oferta”, pois a manutenção dos empregos suaviza a diminuição da massa salarial e, conseqüentemente, evita maiores quedas no nível de consumo e de atividade econômica. Paralelamente, permite que às empresas aderentes mantenham seus empregados já qualificados para o exercício do trabalho e, por conseguinte, a recuperação de seu volume de produção, sem queda na produtividade em razão da inexperiência ou necessidade de treinamento de novos empregados, tudo com um custo reduzido.

⁴⁰ Salário acrescido dos recolhimentos sobre a folha de pagamento (20% de contribuição previdenciária geral ao INSS, e 8% a título de FGTS) e das provisões (rateio mensal de férias, 13^o salário e aviso prévio).

Por fim, no tocante aos benefícios para o governo, o estudo do IPEA ressalta que o programa preserva a arrecadação previdenciária, do Imposto de Renda, bem como dos recursos destinados ao FGTS e FAT. Indiretamente, mantém a arrecadação de impostos sobre o consumo (IPI, por exemplo) e a movimentação financeira (IOF, por exemplo), além de deixar de dispender valores com seguro desemprego. Utilizando as mesmas bases anteriores (salário e redução proporcional à jornada), o IPEA indica as implicações do programa para a arrecadação de INSS e FGTS para o Estado:

Fontes da arrecadação	Antes da adesão ao programa	Durante a adesão ao programa	Variação relativa (%)
INSS sem provisões – empregado	200	170	-15
INSS sem provisões – empresa	500	425	-15
FGTS	200	170	-15
Total	900	765	-15

Elaboração: SPPE/MTE.

Não obstante a redução da arrecadação de INSS e FGTS (15%), os benefícios reflexos seriam suficientes a justificar a viabilidade do programa. O estudo do IPEA aponta que somente a economia com o seguro desemprego confirmaria essa tese, conforme gráfico que analisa os gastos da União, por trabalhador, com seguro desemprego e com o PPE:

Salário antes do programa	2.500,00
Salário com redução de 30%	1.750,00
<i>Compensação financeira PPE</i>	375,00
Salário com complemento	2.125,00
<i>Gasto com seguro-desemprego¹</i>	1.164,16

Elaboração: SPPE/MTE.

Nota: ¹ Gasto estimado por parcela mensal, de um total de cinco parcelas.

Ou seja, evitar uma demissão que geraria ônus do seguro desemprego representaria uma economia de aproximadamente R\$ 790,00 (setecentos e noventa reais) mensais⁴¹ para a União, entre outras vantagens como citado acima.

⁴¹ Considerando as parcelas do seguro desemprego e da compensação financeira do PPE.

No mesmo sentido do IPEA, o Governo Federal aponta 20 motivos relevantes do PPE⁴²: assegura a manutenção do nível de emprego na economia; reconhece a dificuldade provisória de alguns setores da economia; estimula a manutenção do emprego formal; possui validade imediata; mantém contribuições ao FGTS e INSS; recebe adesão de todos os setores da economia; veda demissões no período de adesão; garante o emprego por certo período após o período de adesão; foi bem recebido por trabalhadores; foi bem recebido por empresários; resultará em economia de gastos com salário para as empresas participantes; tem efeito positivo sobre as contas da União; garante saldo positivo para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); assegura vantagens para trabalhadores e para empresas; foi construído por meio de diálogo; amplia a capacidade de negociação coletiva; promove acordo entre empresas e trabalhadores; possui acompanhamento por equipe multidisciplinar; vários setores manifestaram interesse no programa; e possui regras claras e funcionamento simples.

Contudo, não obstante o prognóstico do Governo Federal, a defesa de centrais sindicais ao programa e os apontamentos do IPEA, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao trimestre fevereiro-abril/2016, o contingente de desocupação no país atingiu 11,2% (onze vírgula dois por cento), o que representa um contingente de 11,4 (onze vírgula quatro) milhões de pessoas desempregadas⁴³. É a maior taxa de desemprego já registrada desde 2012, quando o IBGE iniciou essa pesquisa, conforme gráfico representativo da taxa de desocupação no período 2012/2016:

Trimestre móvel		2012	2013	2014	2015	2016
1°	nov-dez-jan	...	7,2	6,4	6,8	9,5
2°	dez-jan-fev	...	7,7	6,8	7,4	10,2
3°	jan-fev-mar	7,9	8	7,2	7,9	10,9
4°	fev-mar-abr	7,8	7,8	7,1	8	11,2
5°	mar-abr-mai	7,6	7,6	7	8,1	
6°	abr-mai-jun	7,5	7,4	6,8	8,3	
7°	mai-jun-jul	7,4	7,3	6,9	8,6	

⁴² Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/07/20-motivos-pelos-quais-programa-de-protecao-e-importante-e-deve-preservar-50-mil-empregos>. Acesso em 26/05/2016.

⁴³ Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3172>. Acesso em 31/05/2016.

8°	jun-jul-ago	7,3	7,1	6,9	8,7	
9°	jul-ago-set	7,1	6,9	6,8	8,9	
10°	ago-set-out	6,9	6,7	6,6	9	
11°	set-out-nov	6,8	6,5	6,5	9	
12°	out-nov-dez	6,9	6,2	6,5	9	

FONTE: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

O gráfico permite observar que o PPE não conseguiu conter o avanço do desemprego no país, pois desde a implantação do programa, em julho/2015, a taxa de desocupação aumentou substancialmente, de 8,6% (oito vírgula seis por cento) em julho/2015 para 11,2% (onze vírgula dois por cento) em abril/2016. Progressão não verificada em nenhum outro período desde que a pesquisa passou a ser realizada pelo IBGE.

Evidentemente que não se afigura minimamente razoável atribuir o crescimento da taxa de desocupação medida pelo IBGE ao Programa de Preservação do Emprego (PPE), ante a presença de fatores de relevância e impacto muito maiores no cenário laboral (de natureza econômica, política, cambial etc.). Contudo, não se pode ignorar também que este cenário de crescente desemprego seria extremamente fértil a ampla adesão das empresas ao programa, o que no plano dos fatos não se concretizou.

Segundo noticiou o governo federal, por meio do Ministério do Trabalho, em março de 2016⁴⁴, o total de 83 (oitenta e três) empresas haviam assinado o termo de adesão ao PPE, desde seu lançamento em julho de 2015, beneficiando aproximadamente 54.500 (cinquenta e quatro mil) trabalhadores neste período. Em aproximadamente nove meses de vigência do programa, menos de 55.000 (cinquenta e cinco mil) empregos foram mantidos.

No entanto, segundo dados do CAGED⁴⁵ para abril de 2016, o saldo entre admissões e desligamentos de empregados foi negativo, de forma que houve 62.844 (sessenta e dois mil oitocentos e quarenta e quatro) demissões a mais que admissões. No acumulado do ano de 2016 o saldo negativo atinge 378.481 (trezentos e setenta e oito mil quatrocentos e oitenta e um) vagas de emprego

⁴⁴ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/03/programa-de-protecao-ao-emprego-ja-beneficiou-mais-de-54-5-mil-trabalhadores>. Acesso em 18/05/2016.

⁴⁵ CAGED – evolução de emprego – setor de atividade econômica. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>. Acesso em 02/06/2016.

fechadas. E, no intervalo de 12 (doze) meses, portanto de 01/05/2015 a 30/04/2016, os dados do CAGED mostram o fechamento de 1.825.609 (um milhão, oitocentos e vinte e cinco mil, seiscentos e nove) postos de trabalho fechados:

EVOLUÇÃO DO EMPREGO
POR NÍVEL SETORIAL
BRASIL
ABRIL/2016

EVOLUÇÃO DO EMPREGO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA
BRASIL

SETORES	ABRIL/2016				NO ANO **				EM 12 MESES ***			
	TOTAL ADMIS.	TOTAL DESLIG.	SALDO	VARIAC. EMPR % *	TOTAL ADMIS.	TOTAL DESLIG.	SALDO	VARIAC. EMPR %	TOTAL ADMIS.	TOTAL DESLIG.	SALDO	VARIAC. EMPR %
EXTRATIVA MINERAL	2.971	3.250	-279	-0,13	11.929	14.898	-2.969	-1,42	37.106	48.664	-11.558	-5,30
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	213.856	229.838	-15.982	-0,21	875.737	961.623	-85.886	-1,13	2.488.952	3.152.215	-663.263	-8,09
SERV INDÚST DE UTIL PÚBLICA	7.035	7.444	-409	-0,10	27.733	30.341	-2.608	-0,63	77.979	89.230	-11.251	-2,67
CONSTRUÇÃO CIVIL	129.307	145.343	-16.036	-0,61	565.272	623.069	-57.797	-2,17	1.812.069	2.211.102	-399.033	-13,29
COMÉRCIO	302.499	333.006	-30.507	-0,34	1.240.576	1.439.757	-199.181	-2,16	4.054.549	4.338.226	-283.677	-3,05
SERVIÇOS	513.750	523.687	-9.937	-0,06	2.187.264	2.237.607	-50.343	-0,29	6.589.501	7.038.555	-449.054	-2,56
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	6.388	4.133	2.255	0,25	37.148	21.026	16.122	1,82	75.625	86.377	-10.752	-1,18
AGROPECUÁRIA	83.164	75.113	8.051	0,52	330.122	325.941	4.181	0,27	1.044.234	1.041.255	2.979	0,19
IGNORADO	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00
TOTAL	1.258.970	1.321.814	-62.844	-0,16	5.275.781	5.654.262	-378.481	-0,95	16.180.015	18.005.624	-1.825.609	-4,44

FONTE: MTE-CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS-LEI 4923/65

* A variação mensal do emprego toma como referência o estoque do mês anterior.

** Resultados acrescidos dos ajustes; a variação relativa toma como referência os estoques do mês atual e do mês de dezembro do ano t-1, ambos com ajustes.

*** Resultados acrescidos dos ajustes; a variação relativa toma como referência os estoques do mês atual e do mesmo mês do ano anterior, ambos com ajustes.

As informações do CAGED demonstram que, praticamente no mesmo período de vigência do Programa de Proteção ao Emprego, foram fechados mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) postos de trabalho formal, enquanto o PPE conseguiu manter pouco mais de 54.500 (cinquenta e quatro mil) empregos, aproximadamente 3% (três por cento) do saldo de desemprego no período.

A baixa adesão das empresas ao programa, mesmo diante de um cenário aparentemente propício, revela certa desconexão desse programa ou da política pública de emprego com a realidade socioeconômica e política vivida pelo país.

A recessão econômica, o pessimismo quanto a novos investimentos, a burocracia para aderir ao PPE (comprovação de aperto financeiro, indicador

líquido de emprego, acordo coletivo, proibição de dispensa sem justa causa de empregado incluído no programa, mesmo após o encerramento etc.), entre outros fatores, contribuíram para o pequeno êxito do programa, ao menos até o momento.

Até mesmo empresas que aderiram ao PPE já manifestaram intenção de desistir do programa. Segundo notícia da ISTOÉ Dinheiro⁴⁶, de 07/02/2016, empresas do setor automotivo (que contam com o maior número de trabalhadores abrangidos pelo PPE) avaliam não prorrogar a adesão ao programa, pois nem mesmo a redução da jornada de trabalho foi suficiente para controlar o excedente de mão de obra nas fábricas, uma vez que não há demanda para a produção. Há ainda queixa de atraso no reembolso às empresas do valor assumido pelo governo (compensação financeira de 50% da redução). Em notícia veiculada em 28/04/2016⁴⁷, a Mercedes-Benz, por exemplo, informa que o PPE perdeu sua utilidade, pois mesmo tendo aderido ao programa em agosto de 2015, os problemas continuam os mesmos, havendo um excedente de mão de obra ociosa na empresa de aproximadamente dois mil funcionários.

A ampliação e mesmo a manutenção de empregos guarda estreita relação com crescimento econômico, mercado consumidor interno e externo, custo produtivo, política fiscal, produto ou prestação de serviço que atenda à necessidade ou interesse da sociedade, entre outros e, da mesma forma, com uma ética cívica, nos moldes defendidos por Adela Cortina, que conduza o agir da empresa, dos trabalhadores, dos fornecedores, dos consumidores, do Estado, da sociedade e demais afetados a um fim comum, de desenvolvimento socioeconômico coletivo.

A lei, por si só, dissociada desses elementos, não tem o condão de gerar ou manter emprego, pois se não resulta de um acordo ou pacto dos concernidos, dificilmente terá legitimidade e, conseqüentemente, eficácia. A validade das normas pressupõe a concordância de todas as pessoas possivelmente atingidas, enquanto participantes do diálogo racional prévio à sua elaboração. (HABERMAS, 1997, p. 321)

⁴⁶ Disponível em: www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20160207/empresas-falam-desistir-programa-protecao-emprego/341161. Acesso em 04/06/2016.

⁴⁷ Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/04/28/internas_economia,529607/ppe-perdeu-utilidade-e-renovacao-parece-impossivel-diz-mercedes-ben.shtml. Acesso em 04/06/2016.

Logo, uma política pública de emprego que não seja construída e estruturada em um processo discursivo, onde os possíveis afetados possam participar ativamente como interlocutores válidos, livres e em igualdade de condições, como defendido por Habermas, dificilmente conseguirá a adesão efetiva das empresas, dos trabalhadores e da sociedade, frustrando o êxito almejado.

Desde meados do Século XX a CEE (Comunidade Econômica Europeia⁴⁸) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho) defendem e propagam o diálogo social como meio mais adequado para enfrentamento e superação das questões relativas ao emprego e desenvolvimento econômico. E a construção desse diálogo defendido pela CEE e OIT evoluiu juntamente com a teoria da responsabilidade social empresarial, com a teoria do discurso, passando de um diálogo inicial entre representantes de empregadores e empregados, para um diálogo mais amplo, que incluiu nos debates o Estado e empresas multinacionais (diálogo tripartido), mas ainda tímido quanto à efetiva participação da sociedade, como abordado na sequência.

⁴⁸ A adesão de outros países da Europa e a ampliação das competências comunitárias e jurisdicionais, levou à substituição do nome Comunidade Econômica Europeia por União Europeia (UE), efetivada pelo Tratado de Maastricht, assinado em 07 de fevereiro de 1992.

III DIÁLOGO SOCIAL E EMPREGO

1 DIÁLOGO SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA

O Diálogo Social é componente fundamental do modelo social europeu, desde 25 de março de 1957⁴⁹. Na redação original do Tratado de Roma, assinado nesta data, já se enfatizava a necessidade dos Estados-Membros fomentarem as negociações coletivas entre empregadores e trabalhadores, com o intuito de superar conflitos e promover o desenvolvimento social e econômico.

O crescente desemprego vivenciado no período pós Segunda Guerra e os debates prévios com representantes das organizações de empregadores e trabalhadores, especialmente aqueles suscitados na Conferência sobre os Problemas de Emprego, ocorrida em Luxemburgo no mês de abril de 1970, levou o Conselho das Comunidades Europeias a criar o Comitê Permanente de Emprego, por meio da Decisão nº 70/532/CEE, de 14 de dezembro de 1970⁵⁰.

De acordo com referida norma, o Comitê tinha a missão de assegurar o diálogo permanente entre seus membros, visando facilitar a coordenação das políticas de emprego dos Estados-Membros, harmonizando-as com os objetivos comunitários (art. 2º da Decisão), de modo que antes de ser tomada qualquer decisão relativa a políticas de emprego pelas instituições competentes, a questão deveria ser submetida ao Comitê, que era integrado pelo próprio Conselho da Comunidade Europeia (quando se tratasse de normas gerais à comunidade) ou por representantes dos Estados-Membros (quando debatida questão particularizada), pela Comissão (corpo administrativo), pelas organizações de empregadores e pelas organizações de trabalhadores, definidas no anexo da norma⁵¹.

⁴⁹ Assinatura dos Tratados de Roma ou Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que à época congregava apenas França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

⁵⁰ Decisão nº 70/532/CEE disponível em: <http://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/8c1bb9eb-5bc7-40e4-9ac3-3f7b359c1341/language-pt>. Acesso em 06/07/2016.

⁵¹ Empregadores: Comitê de Ligação dos Empregadores - 11 repres. – União das Ind. da Comun. Europeia (UNICEF); Comitê das Org. Comerciais da CEE (COCCEE); União do Artesanato da CEE (UACEE); Comitê Europeu das Seguradoras (CEA); Comitê das Org. Profissionais Agrícolas da CEE (COPA) - 04 repres. e; Centro Europeu da Empr. Públ. (CEEP) - 03 repres. Trabalhadores: Conf. Europeia dos Sind. Livres (CESL) - 09 repres.; Org. Europeia da Conf. Mundial do Trabalho (OE – CMT) - 04 repres.; Comitê Permanente da Conf. generale du travail (França) e da Conf. Generale Italiana del Lavoro (Itália) (CGT – CGIL) - 02 repres.; Conf. Intern. dos Quadros (CIQ) com 01 repres.; Conf. française des travailleurs chrétiens (CFTC) - 01 repres. e; Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) - 01 repres.

Contudo, somente em meados da década de 1980 é que os processos de diálogo social ganharam maior espaço e passaram efetivamente a ser implementados, reconhecendo-se efetivamente os representantes dos trabalhadores e dos empregadores como parceiros sociais e convocando-os, por meio da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), da União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa (UNICE) e da Confederação Europeia das Empresas Públicas (CEEP), a participarem de deliberações relativas ao mercado interno da União Europeia, dando origem a declarações e pactos sobre emprego, formação e outras questões sociais⁵².

Em 1992, o Parlamento Europeu criou o Comitê de Diálogo Social, responsável pelo diálogo bipartido (empregador e trabalhador) no âmbito da União Europeia, precedendo acordo firmando entre confederações representativas de trabalhadores e empregadores antes nominadas que estabelecia a consulta prévia e obrigatória dos parceiros sociais quando da elaboração de normas que pudessem afetá-los, inclusive com possibilidade da referida norma aguardar processo de negociação entre as partes para, posteriormente, ser editada e entrar em vigência.

Ou seja, desde então as entidades representativas de trabalhadores e empregadores no âmbito da União Europeia passaram a participar ativamente, como interlocutores válidos, da construção das políticas sociais, especialmente as relativas a empregos, e respectivas normas regulamentadoras. A União, a partir de 1992, por meio do referido Comitê, passou a atuar como verdadeira mediadora dos debates, responsabilizando-se também pela formalização normativa dos acordos.

O Tratado de Amsterdã, de 1997, ampliou as competências da União Europeia permitindo a criação de uma política comunitária de emprego, a comunitarização de matérias que até então eram objeto apenas de cooperação no âmbito da justiça e dos assuntos internos, bem como a elaboração de um procedimento único para o diálogo social no âmbito da União, que possibilitou a adoção de diversos acordos regulamentadores relativos à proteção e geração de novas vagas de emprego, como o de trabalho a tempo parcial e trabalho a termo⁵³.

⁵² Disponível no *site* oficial do Parlamento Europeu, fichas técnicas sobre a União Europeia: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.10.7.html. Acesso em 04/07/2016.

⁵³ Disponível no *site* oficial do Parlamento Europeu, fichas técnicas sobre a União Europeia – sítio citado na nota 46.

Ainda em decorrência das alterações introduzidas pelo Tratado de Amsterdã, o Conselho da União Europeia decidiu pela reforma do Comitê Permanente do Emprego, revogando a Decisão 70/532/CEE, por meio da Decisão 1999/207/CE⁵⁴, que ratificou, no entanto, a missão de assegurar de modo permanente o diálogo, a concentração e a consulta entre o próprio Conselho, a Comissão e os parceiros sociais, visando garantir efetiva contribuição destes nas estratégias de emprego e coordenação entre os Estados-Membros, considerando os objetivos da Comunidade Europeia e as diretrizes da política econômica (art. 2º).

Desde então, passou a ser necessário consultar os parceiros sociais antes de ser adotada qualquer ação em matéria de política social, de forma que detinham o poder de suspender iniciativas da Comissão e até o Parlamento, se manifestassem a vontade e o interesse de negociar entre si previamente a matéria atinente. Se celebrassem um acordo, os termos avençados poderiam ser levados ao Conselho da União Europeia para normatização, se de interesse geral, ou aplicados em conformidade com os procedimentos específicos dos próprios parceiros (convenções coletivas, por exemplo) e dos Estados-Membros, se de interesse particular de um ou alguns destes. Entretanto, se não conseguissem entabular um acordo, a questão retornaria ao Conselho para novo diálogo, porém com a participação deste ou dos Estados-Membros diretamente.

Essa nova estruturação do Comitê e a ampliação das competências dos parceiros sociais permitiram também o desenvolvimento do “diálogo social setorial”, ensejando a criação de diversas comissões nos mais diversos seguimentos econômicos, que resultou em vários acordos relevantes, tais como o que regulamentou a jornada de trabalho dos marítimos, dos trabalhadores em transporte aéreo, ferroviários entre outros⁵⁵.

Os resultados positivos do diálogo social conduziram o Conselho da União Europeia, em reunião ocorrida em Lisboa, no ano de 2000, a definir um novo objetivo para o decênio que se seguiria, reconhecendo qualquer novo objetivo dependeria de uma estratégia global capaz de integrar reformas estruturais, políticas de emprego, proteção social e políticas macroeconômicas, especialmente dos Estados-Membros. A materialização do resultado da reunião ocorreu por meio da

⁵⁴ Decisão 1999/207/CE disponível <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0207>. Acesso em 06/07/2016.

⁵⁵ Disponível: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.10.7.html. Acesso em 04/07/2016.

comunicação “O diálogo Social, uma força de inovação e mudança”, a qual recomendava a instituição da Cimeira Social Tripartida, em substituição ao Comitê Permanente do Emprego, como forma mais eficiente de debates sobre políticas de emprego, sociais e econômicas.

Assim, em 06 de março de 2003, O Conselho da União Europeia, por meio da Decisão 2003/174/CE, instituiu a Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego, revogando a Decisão 1999/207/CE e, conseqüentemente extinguindo o Comitê Permanente do Emprego⁵⁶. A medida permitiu não apenas a ampliação dos temas debatidos, até porque as questões relativas ao emprego são multifacetárias, como abordado no capítulo anterior, mas também dos atores envolvidos no diálogo social. O Comitê se baseava no diálogo bipartido, enquanto a Cimeira incluiu o Estado nos debates, juntamente com trabalhadores e empregadores (empresa).

Dentre as considerações dessa Decisão que instituiu a Cimeira Social Tripartida verifica-se o objetivo de ampliar o desenvolvimento do diálogo social de forma autônoma, com a maior representatividade possível, a fim de legitimar e assegurar eficácia às deliberações dos parceiros sociais.

De acordo com o artigo 2º da Decisão 2003/174/CE, a missão da Cimeira é assegurar o diálogo permanente entre Estados-Membros (governos), organizações representativas dos trabalhadores e organizações empresariais no tocante a assuntos sociais, laborais, econômicos e de desenvolvimento sustentável, com o intuito de estabelecer acordos ou consensos.

Em 2007, o Tratado de Lisboa, não obstante implementar amplas reformas na estruturação da União Europeia, com o intuito de melhorar os processos de tomada de decisões, o diálogo social manteve-se como pressuposto para as decisões na seara laboral, social, econômica e políticas públicas atinentes, conforme se extrai da atual consolidação do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no Título X, relativa à Política Social:

Artigo 151º
(ex-artigo 136º TCE)

⁵⁶ Cimeira é a denominação conferida às reuniões nas vésperas das sessões do Conselho da União Europeia, da qual participam representantes dos Estados-Membros e os parceiros sociais. Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego: disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003D0174>. Acesso em 04/07/2016.

A União e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões. Para o efeito, a União e os Estados-Membros desenvolverão acções que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais, e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União. (TFUE, 2010, p. 114)

A União Europeia, não obstante fomentar o diálogo social e a construção conjunta das políticas sociais de emprego com os principais afetados, não perdeu o foco na capacidade concorrencial de sua economia. Ou seja, ao mesmo tempo em que busca protecção social adequada, desenvolvimento dos recursos humanos, nível de emprego elevado e luta contra as exclusões, fixa também que a adoção de medidas atinentes não pode enfraquecer a sua capacidade de concorrer no mercado e a sua economia.

O artigo 152º do TFUE confirma o reconhecimento da relevância dos parceiros sociais no âmbito da União Europeia, ante as peculiaridades de cada Estado-Membro e de seu mercado interno, identificando o diálogo social como meio mais adequado à harmonização das políticas de emprego no espaço comunitário⁵⁷, da mesma forma fixa, indiretamente, que o êxito quanto aos objetivos dessas políticas depende de diversos fatores, tais como econômica forte, mercado consumidor, confiabilidade e, principalmente, integração entre Estado, empresa e trabalhadores, como efetivos membros da teia social.

O diálogo social no âmbito da União Europeia, portanto, vem sendo lapidado e aperfeiçoado desde 1957, integrando a realidade social e política dos Estados-Membros e incorporando-se a cultura desses países. Desde então, as políticas públicas de emprego, com maior ênfase a partir da década de 1980, foram e são construídas a partir de amplo debate entre os principais afetados (empregadores e empresas), dos quais, muitas vezes, resultam acordos ou pactos legitimadores das normas regulamentadoras, cujo grau de positividade nos êxitos

⁵⁷ Espaço comunitário é aqui empregado para indicar a jurisdição da União Europeia, não obstante o Tratado de Lisboa, de 2007, afastar a denominação de Comunidade Europeia.

conduziu à ampliação dos atores envolvidos nos debates e também dos temas passíveis de discussão.

Antes mesmo da eclosão da crise mundial de 2008, a União Europeia lançou o Programa para o Emprego e a Solidariedade Social – PROGRESS 2007-2013, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de políticas laborais e sociais inovadoras e eficazes em toda a Europa especificamente em cinco frentes: emprego, proteção e inclusão social, condições de trabalho, não discriminação e igualdade de gênero. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 6)

Referido programa, estendendo ainda mais as partes envolvidas no processo de formulação de políticas de emprego (incluiu também organizações da sociedade civil, além das já mencionadas), direcionou maiores esforços na execução de programas de emprego nas regiões onde se evidenciava maiores déficits de desenvolvimento econômico dentre os Estados-Membros. Para tanto, contou com orçamento inicial de 743,25 milhões de euros, reduzidos em 60 milhões de euros posteriormente, em razão da crise financeira que o sucedeu a partir de 2008. Não obstante, os objetivos do programa para o emprego e inclusão social se mantiveram, com a meta de assegurar que 75% da população da União Europeia, na faixa etária dos 20 aos 64 anos de idade estejam empregados no ano de 2020. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 8)

Esse modelo democrático de formatação das políticas públicas de emprego auxiliaram os países membros da União Europeia no enfrentamento das crises econômicas e no combate ao desemprego. O programa de preservação de empregos adotado pela Alemanha em 2009 (“kurzarbeit”⁵⁸) é exemplo do êxito desse modelo.

Conforme exposto no capítulo anterior, esse programa de emprego alemão inspirou o Programa de Proteção ao Emprego (PPE) brasileiro, instituído pela Lei 13.189/2015. A proposta apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (EMI nº 00095/2015 MP MTE), que resultou na Medida Provisória 680/2015, posteriormente convertida naquela lei, expressamente cita o sucesso obtido na Alemanha para justificar a implantação de programa semelhante no Brasil.

Na Alemanha, durante o pico da crise em 2009, o programa atendeu aproximadamente 1,5 milhão de trabalhadores e auxiliou na preservação de cerca

⁵⁸ Kurzarbeit (tradução literal para o português: “trabalho curto”) é a denominação do programa de emprego alemão consistente na redução da jornada de trabalho com redução parcial do salário.

de 400 mil empregos. E mesmo sofrendo grande queda no PIB, a taxa de desemprego alemã ficou muito aquém de outros países com economia forte, como os Estados Unidos da América⁵⁹.

No Brasil, que tentou seguir o exemplo alemão, conforme exposto no capítulo anterior, a informação oficial do Ministério do Trabalho é de que, no período de julho de 2015 a março de 2016⁶⁰, o Programa de Preservação de Emprego (PPE) beneficiou aproximadamente 54,5 mil trabalhadores.

Evidentemente as características econômicas, políticas, sociais e culturais não permitem traçar um comparativo minimamente razoável entre as políticas de emprego da Alemanha e a brasileira. Contudo, igualmente não se mostra razoável deixar de considerar que a forma como as políticas públicas de emprego são elaboradas nos dois países contribuem substancialmente para o êxito das de lá e a baixa eficiência das implementadas no Brasil.

A Alemanha, que compõe a União Europeia desde seus primórdios (Comunidade Econômica Europeia), arraigou a cultura do diálogo ou do discurso social com os afetados como pressuposto da elaboração de suas políticas públicas de emprego, aperfeiçoando os procedimentos e formas de consulta aos concernidos, os processos formalização de acordos e pactos entre os afetados, buscando consensos mínimos para a legitimação das referidas políticas e normas reguladoras. Há mais de 50 anos vivencia um modelo social pautado no debate democrático⁶¹ dessas políticas, expandido os temas de discussão conforme as relações sociais, econômicas e políticas se tornam mais complexas, bem como os atores envolvidos.

No Brasil, conforme se observa da proposta apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (EMI nº 00095/2015 MP MTE), que resultou na edição da Medida Provisória nº 680/2015, os fundamentos e justificativas para instituição de do Programa de Proteção ao Emprego constam de documentado datado de 06/07/2015. A referida Medida Provisória, que entrou em vigência na data

⁵⁹ Jornal Estadão, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,alemanha-salva-400-mil-empregos-durante-a-criese,182520e>. Acesso 07/07/2016..

⁶⁰ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/03/programa-de-protecao-ao-emprego-ja-beneficiou-mais-de-54-5-mil-trabalhadores>. Acesso em 18/05/2016.

⁶¹ Exceção à Alemanha Oriental no período pós Segunda Guerra Mundial até a reunificação ocorrida em 1990.

de sua publicação, data igualmente de 06/07/2015, tendo sido publicada em 07/07/2015 no Diário Oficial da União.

Tal fato revela uma norma editada a “toque de caixa”, de forma unilateral, sem o mínimo debate com os concernidos. Uma norma válida, sob o prisma legal, porém pouco eficiente sob a ótica da legitimação social, conforme exposto no capítulo anterior.

Importante observar que, *a priori*, a comparação do modelo europeu de diálogo social com o modelo brasileiro de elaboração de suas políticas públicas de emprego aparenta serem desmedidas e desarrazoadas, ante as substanciais discrepâncias econômicas, políticas, sociais, tecnológicas etc. entre Brasil e os países que compõem a União Europeia. Entretanto, enquanto membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde sua fundação em 1919, e atento ao Texto Constitucional vigente, tivesse o Brasil seguido as orientações e convenções da OIT, no que tange a instituição de processos de diálogo social, com intuito de instruir e legitimar suas políticas públicas de emprego, ainda que em um contexto socioeconômico muito distinto daquele da União Europeia, a probabilidade de êxito dessas políticas aumentaria sobremaneira, ante a integração dos afetados ou concernidos nos debates atinentes e a possibilidade de convergência de interesses e perspectivas em acordos ou pactos, cuja observância resultaria mais da própria essência do procedimento adotado para sua elaboração do que do caráter sancionador de uma norma imposta unilateralmente.

Conforme adiante exposto, desde sua fundação, a OIT é constituída por um Conselho de Administração composto por representantes dos Governos, dos empregadores e dos empregados, que é responsável por elaborar diretrizes para adoção de uma convenção ou de uma recomendação pela OIT, baseadas em consultas prévias dos interessados⁶². Ou seja, ainda que de forma consultiva, desde 1919 a OIT reconhece a importância da integração Estado-Empresa-Trabalhador nos processos decisórios sobre trabalho e emprego.

⁶² Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – a Organização permanente compreenderá: a) uma Conferência geral constituída pelos Representantes dos Estados-Membros; b) um Conselho de Administração composto como indicado no art. 7º; c) uma Repartição Internacional do Trabalho sob a direção de um Conselho de Administração. O art. 7º informa que o Conselho é composto por 28 representantes dos Governos, 4 representantes dos empregadores e 14 representantes dos empregados. Já o art. 14 estabelece que o Conselho responde pela elaboração de diretrizes para uma convenção ou recomendação, precedida de um aprofundado preparo técnico e de uma consulta adequada dos Membros principalmente interessados.

2 DIÁLOGO SOCIAL NA OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO)

Criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, a OIT é a única das agências das Nações Unidas (ONU⁶³) estruturada de forma tripartite, por meio de representantes de governos e de organizações de empregadores e trabalhadores.

Responsável pela formulação, orientação e aplicação de normas internacionais do trabalho, por meio de recomendações e convenções, a OIT foi constituída sob o fundamento e a convicção de que a paz universal e permanente somente pode ser baseada na justiça social.

Em sua primeira Conferência Internacional, em 1919, adotou seis convenções relevantes: limitação da jornada de trabalho em 8 horas diárias e 48 horas semanais (atendendo a uma das principais reivindicações do movimento sindical e operário do final do século XIX e começo do século XX e fruto de tensão com as empresas, conforme abordado no primeiro capítulo do trabalho); proteção à maternidade; combate ao desemprego; idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria e; proibição ao trabalho noturno para mulheres e menores de 18 anos⁶⁴.

O Brasil, como membro da OIT desde sua fundação, ratificou referidas convenções, cujos conteúdos passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, tanto em âmbito constitucional (art. 121, § 1º, “c”, “d”, “h” da Constituição Federal de 1934⁶⁵) e infraconstitucional, como por exemplo, os Decretos Nacionais nº 21.186/1932 e 21.364/1932 que fixaram jornada de 8 horas diárias no comércio e na indústria, respectivamente.

Contudo, não obstante contar com representante dos trabalhadores, empregadores e dos Estados-Membros, bem como exercer importante papel na seara laboral internacional desde sua criação, reconhecendo certa deficiência nos procedimentos decisórios ante a realidade que se apresentava (pós Segunda

⁶³ Após a criação da ONU, em 1945, a OIT passou a integra-la como uma de suas agências.

⁶⁴ OIT Brasil – História. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/content/hist%C3%B3ria>. Acesso em 09/07/2016.

⁶⁵ Constituição Federal de 1934: art. 121 – A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: (...); c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; (...); h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, (...).

Guerra, globalização, desemprego etc.), a OIT adotou, em 21/06/1976, a Convenção nº 144 sobre Consultas Tripartites para Promover a Aplicação das Normas Internacionais do Trabalho.

Conforme se extrai do preâmbulo da referida Convenção, sua adoção pela OIT visou ratificar o direito dos empregadores e dos trabalhadores estabelecer organizações livres e independentes, bem como estabelecer medidas para promover consultas eficientes no âmbito nacional entre referidas organizações e respectivos Estados-Membros e, também, para torna-las efetivas.

Em seu artigo primeiro reforça a necessidade de assegurar a liberdade sindical para que as organizações representativas de trabalhadores e empregadores possam livremente e em igualdade de condições debater as questões relativas ao trabalho, observadas as características e necessidades de cada Estado-Membro, em busca de consenso mínimo a instruir a formalização de acordo ou pactos e eventual normatização destes pelo Estado⁶⁶.

A despeito de ainda não ser invocada a expressão “diálogo social”, a Convenção nº 144 é citada como seu marco temporal no âmbito da OIT em diversas recomendações e convenções posteriores. Ponto importante da dessa convenção é a ênfase na busca por um consenso entre Estado, empregadores (empresa) e trabalhadores, porém sem desconsiderar as dificuldades para sua obtenção. Assim a Convenção manteve o poder decisório nas mãos do Estado, até por respeito à sua soberania, de modo que a decisão final a respeito da questão debatida permanece sob sua exclusiva competência. Havendo acordo, a OIT recomenda sua observação. Não se obtendo composição, o Estado decide. As organizações de empregadores e de trabalhadores podem discordar dessa decisão e apresentar reclamação diretamente à OIT.

A não vinculação do Estado ao resultado das consultas e ajustes eventualmente firmados entre organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como a ampla liberdade para os respectivos governos estabelecerem os procedimentos de consulta e deliberação que entenderem “mais adequados”, são os pontos mais criticados da referida Convenção. A um, porque se o Estado reconhece a legitimidade das organizações representativas dos trabalhadores e dos

⁶⁶ Convenção nº 144, da OIT: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_144.html. Acesso em 09/07/2016.

empregadores e com elas instituiu um debate para, por meio de um consenso mínimo, orientar decisões atinentes à seara trabalhista, não se afigura razoável desconsiderar todos os esforços e argumentos lançados na consulta para adotar uma decisão unilateral, dissociada do ajuste entabulado. A dois, porque a ampla liberdade conferida ao Estado para estabelecer os procedimentos de consulta pode afetar o caráter democrático do processo discursivo, afastando-se da própria essência do diálogo social.

Assim, mesmo com o advento da Convenção nº 144, no plano dos fatos o almejado debate entre os atores sociais (representantes de empregadores e trabalhadores) e os Estados-Membros da OIT, para construção de acordos e políticas públicas de cunho laboral, mostrava-se pouco efetivo e de difícil implantação, não obstante avanços significativos a partir da década de 1980, especialmente no âmbito da União Europeia, como abordado anteriormente.

A Conferência Internacional do Trabalho de 1998, realizada em Genebra, adotou a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho, a qual reafirma a necessidade de se efetivar os direitos fundamentais previstos na Constituição da OIT, quais sejam: liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; abolição efetiva do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação⁶⁷.

Apesar de não fazer referência expressa ao diálogo social, a Declaração tornou-se um importante marco para os debates relativos a políticas públicas de emprego. No preâmbulo da Declaração verifica-se a manifesta preocupação de conciliar os debates relativos à geração de empregos, formação profissional e condições de trabalho com as políticas econômicas, reforçando o entendimento já defendido pela União Europeia e ressaltado nesse e no capítulo anterior desse trabalho, no sentido de que não é possível debater políticas públicas de emprego sem amplo debate sobre as múltiplas facetas do desemprego, em especial as de ordem econômica e política. A Declaração propõe a construção de uma estratégia global de desenvolvimento econômico e social, onde as políticas

⁶⁷ Disponível em: www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em 09/07/2016.

econômicas e sociais se reforcem mutuamente visando o desenvolvimento sustentável de “ampla base”.

Ainda no preâmbulo dessa Declaração a OIT reconhece seu dever de auxiliar na promoção de políticas eficazes destinadas à criação de emprego, sem esquecer, no entanto, da necessidade de vincular progresso social ao crescimento econômico e ambos com o respeito aos princípios e direitos fundamentais do trabalho. Ao agregar a preocupação com o desenvolvimento econômico aos debates relativos a políticas de emprego, a OIT deu importante passo para alavancar o diálogo social em seu âmbito de atuação e nos países afetados por suas decisões (convenções e recomendações), não somente por mostrar-se atenta a realidade política, econômica e social do mundo globalizado, mas principalmente por imprimir maior confiabilidade junto a Estados-Membros e empresas nos debates concernentes a políticas de emprego e combate ao desemprego, já que reconheceu a íntima relação destas políticas com crescimento e desenvolvimento econômico.

Outro ponto importante da Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho refere-se à sua incorporação e observância pelos Estados-Membros da OIT. Até então toda convenção, para produzir efeitos internamente no Estado-Membro, dependia da ratificação de seus termos, pelas respectivas instituições legitimadas. Essa Declaração, no entanto, estabeleceu que todos os membros da OIT, pelo simples fato de terem aderido livremente à sua Constituição, estão obrigados a respeitar esses direitos e princípios fundamentais, havendo ou não ratificação das convenções a eles correspondentes.

A partir de então a OIT passou a difundir de forma mais efetiva o diálogo social, fomentando o debate entre trabalhadores e empregadores (diálogo bipartido) no âmbito interno dos Estados-Membros e externos quanto a empresas multinacionais, bem como o debate entre esses atores sociais e o próprio Estado (diálogo tripartido) para construção de políticas públicas de emprego, tanto em âmbito global, quanto interno dos Estados-Membros.

Em 1999, por ocasião da 87ª Conferência Internacional do Trabalho (Programa de Trabalho Decente adotado pela OIT), defendeu-se que o acesso às oportunidades, diante da realidade econômica mundial, requer a existência de instituições sociais baseadas na participação dos concernidos, com o intuito de legitimação e eficiência das correspondentes políticas econômicas e sociais, sendo

o diálogo social instrumento essencial na busca de consensos e ajustes entre os afetados.

Segundo a OIT, o diálogo social compreende todo tipo de negociação, consulta ou mesmo simples intercâmbio de informações entre os representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sobre questões de interesse comuns relativas a políticas econômicas e sociais, por meio de processos ou procedimentos institucionalizados com potencial para resolver problemas de ordem econômica e social relevantes, promover a boa governança, fomentar a paz social e laboral e impulsionar o desenvolvimento econômico. Defende a OIT que, por meio do diálogo social, os debatedores podem expor livremente seus problemas, necessidades e aspirações, sem receio de coação, a fim de entabularem pactos ou acordos concernentes a questões relevantes, como políticas de emprego⁶⁸.

Os pressupostos do diálogo social defendido pela OIT encontram respaldo na teoria do discurso de Habermas, bem como exigem um agir ético e responsável da empresa (empregadores), na forma delineada por Adela Cortina e Domingos Garcia-Marzá, dos trabalhadores e do Estado, pois a inserção desses atores nos debates, de forma livre, em igualdade de condições e sem coação, somente será possível mediante elevado grau de confiabilidade recíproca.

Em atenção a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho e a Agenda do Trabalho Decente, o diálogo social passou a integrar importante projeto da OIT, denominado “Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Diálogo Social”, o qual contou com financiamento do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais da Espanha⁶⁹.

Em sintonia com os objetivos da OIT, o projeto defende que o fortalecimento das instituições democráticas depende do incremento de processos de participação social, do desenvolvimento de uma integração associativa que permita chegar ao conhecimento dos mais diversos setores da sociedade as demandas sociais e que lhes assegure o direito de opinar e participar ativamente dos debates nacionais, desenvolvendo propostas concretas a estruturação de

⁶⁸ Diálogo Social no trabalho: Dar voz e liberdade de escolha a mulheres e homens. Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/gender_fevereiro.pdf. Acesso 04/07/2016.

⁶⁹ OIT. Proyecto “Fortalecimiento del los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social”. Disponível: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_113803.pdf. Acesso em 09/07/2016.

políticas de desenvolvimento para o respectivo país. E as organizações de empregadores e de trabalhadores estariam em situação privilegiada para converterem-se em interlocutores essenciais desse processo de consolidação democrática, juntamente com os governos dos Estados. (FEMENÍA; VALENZUELA; CATRY, 2007, p. 7)

O diálogo social no formato propagado pela OIT possui três níveis de intensidade: pode ser instituído apenas para troca de informações entre as partes envolvidas; pode ser uma consulta sobre determinado tema ao ator detentor do conhecimento e apto a prestar o esclarecimento; ou pode ser instaurado para colocar as partes em negociação, visando à celebração de um pacto ou acordo sobre questões relevantes para os envolvidos.

Indubitavelmente o diálogo social consistente em negociação se afigura o mais amplo e complexo das hipóteses, absorvendo, muitas vezes, as demais espécies, já que a elaboração de propostas e debates sobre os temas envolvidos pressupõe a troca de informações e eventuais consultas, especialmente de ordem técnica, nas mais diversas áreas do conhecimento.

Os princípios democráticos que norteiam o diálogo social fomentado pela OIT dificultaram e ainda dificulta sua expansão nos países da América Latina, em grande parte pelas amarras de regimes autoritários que dominaram a maioria dos países até meados da década de 1980, como é o caso do Brasil.

A própria essência dos regimes políticos era incompatível com a ideia de debate livre e em igualdade de condições, sem a existência de coação, entre o Estado e os concernidos para construção de políticas públicas, tornando qualquer tentativa de referenciar casos paradigmas deveras complicada e difícil.

A dificuldade de inserção do diálogo social na América Latina levou a OIT intensificar suas ações e direcionar projetos para desenvolvimento do diálogo nesses países. Diversas foram as reuniões, consultas e oficinas realizadas pela OIT junto aos países latino-americanos, merecendo destaque a Oficina Regional para América Latina e o Caribe, relativa ao projeto “Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Diálogo Social”, que resultou em um estudo comparativo do diálogo social na Argentina, Brasil, Equador, México e Peru. (FEMENÍA; VALENZUELA; CATRY, 2007)

De acordo com esse estudo, mais do que marcos normativos, a eficácia de qualquer processo de diálogo depende da vontade política dos atores

sociais participantes, na busca de consensos que considerem os distintos interesses e preocupações das partes. Para fundamentar a assertiva, não obstante sua coerência e obviedade, o estudo menciona que a partir da década de 1990 vários países da América Latina até criaram instâncias “democráticas” de diálogo, porém sem qualquer êxito, seja por ausência de continuidade dos trabalhos, seja porque foram criadas apenas no papel, isto é, sem que houvesse qualquer convocação das partes para debates, citando como exemplo os casos do CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e CNRT (Conselho Nacional de Relações do Trabalho) no Brasil, o do CNTPE (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo) no Peru, entre outros no Equador, México e na Argentina. (FEMENÍA; VALENZUELA; CATRY, 2007, p. 33)

A constatação dos autores do estudo coincide com as observações expostas no capítulo anterior desse trabalho, especialmente no tocante aos dois programas de emprego analisados: os programas foram instituídos de forma unilateral, por meio de normas impositivas, típicas de regimes autoritários, sem prévio debate com as partes afetadas, direta ou indiretamente, mesmo contando com um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), cuja criação ocorreu em 2003, com o intuito de assessorar o Presidente da República na formulação e proposição de políticas públicas concernentes ao desenvolvimento social e econômico.

No sítio oficial do CDES na internet⁷⁰ é possível extrair que “a criação do CDES alargou de forma inédita a interlocução entre o Governo e a sociedade e a capacidade de definir, de forma compartilhada, os grandes rumos do País”. Informa ainda que o “diálogo plural exercitado pelo CDES qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de Governo e assumidos pela sociedade”.

No entanto, a análise do Programa de Preservação de Empregos (PPE) realizada no capítulo anterior, permitiu constatar que sua instituição teve origem em proposta apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (EMI nº 00095/2015 MP TEM), no dia 06/07/2015, a qual não faz qualquer referência ao mencionado CDES, sendo que no mesmo dia 06/07/2015 foi normatizada, por meio

⁷⁰ Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>. Acesso em 10/07/2016.

da Medida Provisória nº 680. Em 19/11/2015 esta medida provisória foi convertida na Lei 13.189, igualmente sem qualquer menção ao CDES ou diálogo com os afetados.

A forma como foi elaborada o Programa de Preservação de Empregos (PPE), bem como seus resultados pouco significativos, amparam a observação de Ana Maria García Femenía, Emílio Morgado Valenzuela e Marleen Rueda Catry no estudo comparado mencionado, qual seja, a consolidação de instituições democráticas na América Latina de forma geral perpassa pela superação das raízes dos regimes políticos autoritários que dominaram boa parte desses países por décadas e de efetiva vontade política dos atores sociais (Estado-Empresa- Trabalhador-Sociedade).

No tocante ao CNRT (Conselho Nacional de Relações do Trabalho), também mencionado naquele estudo, o exíguo período de existência o enquadra naquela hipótese de instituição que não “saiu do papel”, já que sua extinção ocorreu antes que houvesse a designação dos integrantes de seu corpo colegiado.

Criado pela Medida Provisória nº 294, de 08 de maio de 2006, com a finalidade de promover o entendimento entre trabalhadores, empregadores e Governo Federal, com o objetivo de buscar soluções acordadas sobre temas relativos às relações de trabalho e à organização sindical, promover a democratização das relações de trabalho, o tripartismo e a justiça social, bem como fomentar a negociação coletiva e o diálogo social (art. 2º, I, II e III), foi extinto em 04 de setembro de 2006, ante a rejeição da referida medida provisória pela Câmara dos Deputados.

Não obstante o CNRT aparentar certa consonância com o diálogo social proposto pela OIT, a forma como foi criado, por meio de Medida Provisória, é suficiente para afastar a essência democrática que norteia o diálogo social. Senão antagônico, é no mínimo incoerente pretender regulamentar a criação de uma instituição ou órgão colegiado de princípios democráticos por Medida Provisória, que segundo o art. 62 da Constituição Federal brasileira sua adoção depende de dois requisitos: relevância e urgência. De fato, o tema é de grande relevância, contudo a urgência não encontra respaldo constitucional, já que pressupõe o diálogo e não a unilateralidade.

Enfim, o estudo comparado do Diálogo Social Institucionalizado na América Latina, realizado por Femenía, Valenzuela e Catry, revela a fragilidade das

democracias analisadas, bem como revela obstáculos e desafios a serem enfrentados para consolidação do diálogo social nos países analisados.

Especificamente com relação ao Brasil, os autores do estudo entendem que um dos maiores desafios é criar ou converter o Conselho existente (CDES) em uma instituição permanente do governo e da sociedade e não de um partido político ou governo específico. Advertem que se faz necessário definir claramente as funções dessa instituição e como se relacionará com outras entidades do sistema democrático (FEMENÍA; VALENZUELA; CATRY, 2007, p. 60), ou nos dizeres de Habermas:

O processo democrático carrega o fardo da legitimação. Pois tem que assegurar simultaneamente a autonomia privada e pública dos sujeitos de direito; e para a formular adequadamente os direitos privados subjetivos ou para impô-los politicamente, é necessário que os afetados tenham esclarecido antes, em discussões públicas, os pontos de vista relevantes para o tratamento igual ou não-igual de casos típicos e tenham mobilizado o poder comunicativo para a consideração de suas necessidades interpretadas de modo novo. (HABERMAS, 1997, p. 310)

Ou seja, o principal desafio do Estado Brasileiro é superar o déficit ou a fragilidade democrática de seu regime político, o que, entre outros, perpassa por um processo de reconstrução social e cultural, pautado no que Adela Cortina denomina de ética cívica, que pressupõe uma ética política, empresarial, social, ecológica, tecnológica etc., que oriente o agir dos atores sociais estabelecendo uma confiança recíproca entre eles, especialmente no que tange às políticas econômicas e sociais e, dentre estas, as de emprego.

A experiência da União Europeia com o diálogo social, que influenciou fortemente o modelo propagado pela OIT, e obteve bons resultados no enfrentamento das demandas sociais, inclusive de ordem laboral, sem dúvida alguma é um importante referencial. Contudo, afigura-se como um horizonte distante sua implantação no Brasil, seja porque a consolidação do diálogo social decorreu de longo processo de aperfeiçoamento no âmbito da União Europeia (ao menos de 1957 vem sendo aperfeiçoado), seja porque os Estados-Membros dessa União, ao menos no passado recente, não experimentaram regimes políticos autoritários, seja porque as condições econômicas, tecnológicas, sociais e culturais são muito distintas da realidade brasileira.

A tentativa de importar programas sociais para o Brasil, como o de preservação de empregos estudado anteriormente, pautando-se nos êxitos obtidos por programas semelhantes no âmbito da União Europeia, como o adotado na Alemanha, sem considerar a disparidade entre as economias do paradigma e do equiparando, a capacidade produtiva e de atuação no mercado financeiro, os diferentes parceiros comerciais e econômicos, as distintas facetas do desemprego, entre tantas outras singularidades que distanciam sobremaneira os dois Estados, demonstrou não ser o caminho mais adequado e consistente para o enfretoamento da demanda social em questão.

Os bons exemplos, indubitavelmente, devem ser um referencial, mas devem ser adequados à realidade e características de cada Estado, especialmente no tocante a políticas públicas de emprego. Seguramente a probabilidade de êxito dos programas analisados no capítulo anterior (Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens e Programa de Proteção aos Empregos) seria muito maior se as respectivas normas regulamentadoras refletissem um acordo ou pacto resultante do amplo debate entre trabalhadores, empresas (empregadores), sociedade e Estado.

CONCLUSÃO

O diálogo social nos moldes instituídos pela União Europeia e fomentado pela OIT, conforme exposto, são relevantes referenciais e devem inspirar a construção de políticas econômica e sociais dos Estados periféricos ou menos desenvolvidos, como o Brasil, porém de forma adequada à realidade de cada país e de acordo com suas demandas prementes.

A construção de políticas públicas de emprego, por meio do diálogo, pressupõe a efetiva integração entre Estado, empresa (enquanto organização que agrega empresário, trabalhadores e fornecedores) e sociedade. Contudo, essa integração, no Brasil, perpassa pela superação de diversos desafios e amarras.

O primeiro deles, e pressuposto para os demais, referem-se à superação do déficit democrático e ao desprendimento das raízes totalitárias do regime político que conduziu o país durante aproximadamente duas décadas na segunda metade do Século XX, e do qual não houve uma ruptura incisiva quando da redemocratização, mas tão somente uma transposição lenta, segura e gradual da forma de governo (CODATO, 2005, p. 100).

A forma como ocorreu a redemocratização contribuiu, em grande proporção, para a não efetivação imediata do pretendido Estado democrático de Direito anunciado pela Constituição Federal de 1988. E as amarras daquele regime ainda não foram desatadas.

O Estado permanece se valendo de medidas características de regimes autoritários, como por exemplo, as normas que regulamentaram os dois programas de emprego analisados e as que criaram os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e de Relações de Trabalho (CNRT). Tais normas, não obstante versarem sobre conteúdos de cunho essencialmente democráticos, foram elaboradas e impostas unilateralmente pelo Estado, sem efetivo debate ou discussão com os concernidos, o que contribuiu, sobremaneira, para a nenhuma ou pouca eficiência das mesmas no plano dos fatos.

As empresas, não necessariamente como efetiva decorrência do regime autoritário, tentam se manter vinculadas àquele modelo tradicional de empresa dominante à época, pautado essencialmente na lucratividade, na consecução dos interesses do empresário ou dos acionistas, alheias às demandas sociais. Muitas ainda defendem que a obrigação da empresa é pura e simplesmente

cumprir a lei, cabendo exclusivamente ao Estado o atendimento daquelas demandas. Opõem resistência à assunção de responsabilidades sociais e à efetiva integração na vida da comunidade em que estão inseridas.

Os trabalhadores carregam a insegurança e a desconfiança alimentada por décadas, não só em razão do conflito de interesses com os empregadores (empresas), mas também pela carência de espaço e de voz nas deliberações políticas e laborais, sofrendo muitas vezes com a repressão do próprio Estado.

A sociedade, mesmo ansiosa pela democratização e pela efetivação dos direitos fundamentais, não raras vezes invoca o período do “milagre econômico” do regime militar como referência para “os bons tempos”. Da mesma forma, mostra-se sedenta por direitos e avessa a obrigações, participando quase tão pouco da vida política do país, no tocante a temas de grande relevância, como no período de regime totalitário.

Superados o déficit e as amarras, de forma a consolidar efetivamente o regime democrático, pode o Estado fortalecer suas instituições, definir claramente as funções destas e fixar como se dará o relacionamento com as demais entidades do sistema democrático. As empresas, naturalmente ou por compreenderem as restrições de uma sociedade democrática àquele modelo tradicional, tendem a incorporar compromissos e responsabilidades em uma nova dimensão, além do aspecto financeiro, agregando novos valores empresariais que levem em consideração a melhoria da vida social, a partir de uma conduta ética e integrada à realidade social em que está inserida. Consequentemente, agindo de modo ético e transparente, Estado e empresas podem elevar os níveis de confiabilidade junto aos trabalhadores e à sociedade, diminuindo as resistências recíprocas, se estes também adotarem conduta ética e responsável.

O segundo desafio a ser enfrentado refere-se à vontade política, não apenas do Estado, mas de todos os atores sociais (empresa, trabalhadores e sociedade).

O Estado é peça fundamental no contexto do diálogo social e na regulamentação das políticas públicas de emprego, pois é o detentor do poder organizacional, sancionador e executório. Obtido um pacto ou um acordo entre as partes envolvidas, necessária se faz a presença de uma jurisdição organizada e força estabilizadora para normatizá-lo. Segundo Habermas, esses aspectos “não

constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema de direitos, e sim, *implicações* jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos” (HABERMAS, 2007, p. 171). Portanto, é imprescindível que haja a vontade concreta do Estado em instituir espaços públicos de debates para formulação das políticas sociais e econômicas, e também de participar ativamente do diálogo juntamente com os demais atores sociais.

Da mesma forma, as políticas públicas de emprego elevam as empresas à condição destacada, de verdadeiro protagonismo, pois respondem pela maior parte dos empregos gerados e são elementos chave na ampliação das oportunidades de trabalho. A resistência ou recusa da empresa de assumir responsabilidades e compromissos com as demandas relativas à geração de empregos ou combate ao desemprego aumenta, em grande proporção, a probabilidade de insucesso de políticas atinentes. Não por acaso, são apontadas como verdadeiros pilares das políticas de emprego. De modo que sua “vontade” é requisito fundamental à instauração do diálogo para construção dessas políticas.

Não menos importante é a vontade do trabalhador e da sociedade na instituição de espaços democráticos para debater o tema em voga, haja vista que os primeiros são os principais destinatários das políticas de emprego e a sociedade é quem efetivamente “sente na pele” os efeitos nefastos do desemprego.

Convergindo a vontade política de todos os atores sociais na construção das políticas públicas de emprego, por meio do diálogo, outro desafio a ser superado é a adoção de um comportamento ético entre eles, de forma tal que todos sejam respeitados em seus direitos, interesses e expectativas, assegurando-lhes, com liberdade e igualdade de condições, o direito de expor seus pensamentos, apresentarem propostas, se opor e contrapor argumentos, com o intuito de, ao final, buscarem um consenso, ainda que mínimo, que instruirá a regulamentação normativa da questão debatida.

O êxito desse processo democrático de estabelecimento do direito pressupõe que os atores sociais utilizem seus direitos de comunicação e de colaboração no sentido de alcançar o bem comum, o qual poderá ser proposto politicamente, mas não imposto juridicamente. A legitimidade da norma (regulamentadora de um programa de emprego, por exemplo) resulta do “afastamento” dos concernidos da condição de sujeitos privados do direito para,

então, assumirem a posição de participante de processo de entendimento que versa sobre a regra de convivência objeto do debate. (HABERMAS, 2007, p. 323)

Outro importante desafio a ser superado é o tempo. A construção desse processo democrático não ocorre em curto espaço temporal, é um “projeto” lento, a longo prazo, que exige “maturação” social, persistência e ajustes ante os acertos e erros. O referencial mencionado, diálogo social no âmbito da União Europeia, começou a ser lapidado em 1957 (Tratado de Roma) para produzir os primeiros resultados efetivos a partir de meados da década de 1980, mas com maior relevância a partir da década de 2000, como anteriormente exposto.

O tempo repercute também em outro complexo desafio, que a superação da desconfiança entre atores sociais envolvidos. O comportamento ético desses atores afigura-se como peça chave a ensejar a confiança recíproca entre eles, que será consolidada se houver reincidência e persistência dessa conduta, mesmo em períodos de crises ou de severas dificuldades. Sem confiança, dificilmente os atores sociais se apresentam ao debate abertos ao melhor argumento e imbuídos do ideal de bem comum.

O diálogo democrático entre Estado, empresa, trabalhadores e sociedade, para construção de políticas públicas de emprego, nos moldes desenvolvidos na União Europeia, propagado pela OIT, com forte apego a teoria do discurso habermasiana e da responsabilidade social empresarial de Adela Cortina e de Garcia-Marzá, observada a realidade brasileira, as suas características socioeconômicas, apresenta-se como componente fundamental do Estado Democrático de Direito e à legitimidade e eficiência daquelas políticas de emprego.

Os resultados obtidos pelos dois programas de emprego analisados no segundo capítulo desse trabalho, elaborados unilateralmente pelo Estado brasileiro, sem prévio e efetivo debate com os concernidos, corrobora aquela assertiva.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Maria Aparecida de. **A especificidade do regime militar brasileiro: abordagem teórica e exercício empírico**. In: REIS Filho, Daniel Aarão. (org.). *Intelectuais, história e política: séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2000, p. 271-289.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; BANNWART, Michele Christiane de Souza. Aspectos Normativos da Responsabilidade Social na cultura empresarial. In: BANNWART JUNIOR, Clodomiro José; FERES, Marcos Vinício Chein; KEMPFER, Marlene (org). **Direito e Inovação: estudos críticos sobre Estado, Empresa e Sociedade**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, p. 109-129.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 5ª Ed. São Paulo: Pearson Education, 2011.

BOWEN, Howard R. **Responsabilidades sociais do homem de negócios**. Tradução de Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1957.

BRUSCHI, Luiz Carlos. **Rede autopoietica: a vida da vida**. Editora UEL: Londrina, 2003.

Carta Encíclica “Rerum Novarum”. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html - acesso em 02/05/2016.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Princípios Trabalhistas, novas profissões, globalização da economia e flexibilização das normas trabalhistas**. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira da ditadura militar à democracia**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, nº 25, p. 83-106. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 13/07/2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Progress em acção: O Programa da União Europeia para o Emprego e a Solidariedade Social 2007-2013**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7123&langId=pt>. Acesso 07/07/2016.

CORTINA, Adela; CONILL, Jesús; MORATALLA, Augustin Domingo; MARZÁ, Domingo García. **Ética de la empresa**. 8ª ed. Madri: Editorial Trotta, 2008.

DE MASI, Domenico. **O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial**. Tradução de Yadyr A. Figueiredo. Rio de Janeiro: José Olympio; Brasília, DF: Ed. da UnB, 1999.

DORNBUSCH, Rudiger; STANLEY, Fischer; STARTZ, Richard. **Macroeconomia**. 11ª ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

DUARTE, Gleuso Damasceno; DIAS, José Maria Martins. **Responsabilidade social: a empresa hoje**. LTC – Livros Técnico Científicos. Rio de Janeiro; São Paulo – Fundação Assistencial Brahma, 1986.

DUPAS, Gilberto. **Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FEMENÍA, Ana María García; VALENZUELA, Emilio Morgado; CATRY, Marleen Rueda. OIT. Proyecto «Fortalecimiento del los Mecanismos Insitucionales para el Diálogo Social» **Diálogo Social Institucionalizado en América Latina**. Estudio Comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú. Lima: OIT 2007. (Documento de Trabajo N° 207)

FERRAJOLI, Luigi. ATIENZA, Manuel. **Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho**. Universidad Nacional Autónoma de México: Ciudad de México, 2005.

FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GARAUDY, Roger. **Ainda é Tempo de Viver: Eis como**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

GARCIA-MARZÁ, Domingo. **Ética Empresarial: do diálogo à confiança na Empresa**. São Leopoldo; Pelotas/RS: Editora Unisinos, Educat, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=pt&nrm=iso> acesso em 19/05/2016.

HENRIQUE, C. A. J., DELGADO, G. N., VIANA, M. T & RIBEIRO, P. H. (Coord.). **Trabalho e Movimentos Sociais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008 – p. 93-103 (Jorge Luiz Souto Maior)

INMETRO. **Norma ISO 26000**. Disponível em http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp - Acesso em 03/05/2016.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, nº 59, ano 21, outubro 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt_59_politica-em-foco-1.pdf. Acesso em 03/06/2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução de Paulo Quintela - Lisboa: Edições 70, 2007.

KARKOTLI, Gilson. **Responsabilidade Social Empresarial**. 2ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

Livro Verde. Comunicação da Comissão Europeia, de 2 de julho de 2002. **Responsabilidade Social das Empresas: um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3An26034>. Acesso em 30/04/2016.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. Livro Primeiro, Tomo 1 (Os Economistas)

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. Livro Primeiro, Tomo 2 (Os Economistas)

Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Relatório de Gestão 2007**. Disponível em: http://www2.mte.gov.br/tca_contas_anuais/2007/rel_sppe.pdf. Acesso em 23/0/2016

_____. **CAGED – Nível de Emprego Formal Celetista – maio de 2015**. Disponível: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814DB129A5014E0C5A0A1454AE/CAGED%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Maio%202015.pdf>. Acesso em 22/05/2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Constituição da OIT e anexos (Declaração de Filadélfia). Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf. Acesso em 02/05/2016.

_____. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/oit/doc/declaracao_oit_547.pdf. Acesso em 30/04/2016.

_____. **Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social**. Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/doc/decl_tripartite_multi_754.pdf. Acesso em 30/04/2016.

_____. **Diálogo Social**. Disponível em <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>. Acesso em 22/05/2016.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.** Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 02/05/2016.

Pacto Global Rede Brasileira. **Os 10 Princípios.** Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/artigo/56/Os-10-principios>. Acesso em 30/04/2016.

PIZZI, Jovino. Apresentação. In: GARCIA-MARZÁ, Domingo. **Ética Empresarial: do diálogo à confiança na Empresa.** São Leopoldo; Pelotas/RS: Editora Unisinos, Educat, 2007.

PNUD Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: http://www.pnud.org.br/docs/3_relatorionacionalacompanhamentoodm.pdf. Acesso em 02/05/2016.

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

RAUBER, Jaime José. **O problema da universalização em ética.** [recurso eletrônico] – Série Filosofia; 104 – Porto Alegre: EDIPUCRS: Editora Fi, 2015.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial.** 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

Revista ADCE - Associação de Dirigentes Cristão de Empresas do Brasil - 6 (18): 25, I trim. 1984.

RIPERT, Georges. **O Regime democrático e o direito civil moderno**, s. 1., São Paulo - Trad. J. Cortezão: Saraiva, 1937.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas. **Instituições de Direito do Trabalho – Vol. 1.** 14ª ed. São Paulo: LTr, 1993.

TOFFLER, Alvin. **O Choque do Futuro.** São Paulo : Artenova, 1981.

Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Versão Consolidada, março de 2010. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf. Acesso em 04/07/2016.

USP – Universidade de São Paulo. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972.** Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 02/05/2016.

_____. **Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social – Copenhague – 1995.** Disponível em

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>. Acesso em 02/05/2016.

ZANELLA. Diego Carlos. **A ética comunicativo-discursiva de Jürgen Habermas**. Thaumazein: Revista Online de Filosofia. Ano V, nº 10. Santa Maria/RS: 2012, p. 131-149.