INSPER

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA

FACULDADE DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

Rodrigo Araújo Schneider

Instituições e desempenho econômico segundo Douglass North – Uma análise do FGTS no Brasil

São Paulo
2010

Rodrigo Araújo Schneider

Instituições e desempenho econômico segundo Douglass North – Uma análise do FGTS no Brasil

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Orientador:
Prof.º Dr. Carlos Alberto de Melo - Insper

São Paulo

2010

Rodrigo Araújo Schneider

Instituições e desempenho econômico segundo Douglass North – Uma análise do FGTS no Brasil

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

EXAMINADORES

_____

Prof. Carlos Alberto de Melo

Orientador

_____

Prof. Heleno Piazentini Vieira

Examinador

_____

Prof. Eraldo Genin Fiore

Examinador

Agradecimento

Agradeço ao professor Carlos Melo que desde 2008 tem sido mais do que um professor, um grande amigo, conselheiro e merecedor da minha eterna consideração. Muito obrigado e sucesso!

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais que nunca me deixaram desistir de acreditar que nada é impossível. Ao suporte financeiro e emocional por eles concedidos ao longo de todos esses anos e principalmente, pela construção da nossa forte amizade e confiança mútua que nunca se desvanecerá.

Resumo

SCHNEIDER, Rodrigo Araújo. Instituições e desempenho econômico segundo Douglass North – Uma análise do FGTS no Brasil. São Paulo, 2010. 70 p. Monografia – Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

O presente trabalho analisa a correlação positiva entre instituições fortes e desempenho econômico. A partir de uma revisão de literatura, foi possível concluir a veracidade desse fato e demonstrar que o subdesenvolvimento na área econômica de países como o Brasil, é conseqüente de fracas matrizes institucionais. O objeto do trabalho então, passou a ser o estudo de uma instituição brasileira com baixa performance e a sua influência negativa no desenvolvimento econômico nacional. A instituição escolhida foi a jurídica e a subárea selecionada foi a do direito trabalhista. Assim, foi selecionado um encargo trabalhista que pudesse demonstrar os custos de transação impostos pela falta de uma base institucional forte no nosso país. Finalmente, deu-se início à comprovação da ineficiência econômica do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Foi explicado o processo existente na sua formação, bem como os motivos principais da sua criação e importância presente. Então, novamente utilizando-se de uma revisão bibliográfica, foi comprovada a ineficiência econômica deste encargo trabalhista brasileiro e conseqüentemente, soluções propostas para diminuir as externalidades negativas causadas pelo fundo.

Palavras-chave: Encargos trabalhistas, FGTS, Instituições, Ineficiência Econômica, Custos de Transação.

Abstract

SCHNEIDER, Rodrigo Araújo. Instituições e desempenho econômico segundo Douglass North – Uma análise do FGTS no Brasil. São Paulo, 2010. 70 p. Monografia – Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

This study examines the positive correlation between strong institutions and economic performance. From a literature review, I concluded the veracity of this fact and also showed that the underdeveloped economy of countries like Brazil, It is a consequence of weak institutional matrices. The object of the work then became the study of a Brazilian institution with low performance and their negative influence on national economic development. Law was the institution chosen and the sub-area selected was the labor law. Thus, It was selected a labor charge that could show the transaction costs imposed by the lack of a strong institutional base in our country. Finally, it has begun to prove the economic inefficiency of the Guarantee Fund for Length of Service (FGTS). It was explained the existing process in its formation, as well as the main reasons for its creation and this importance. Then, again using a literature review, it was proven the economic inefficiency of the Brazilian labor charge and therefore, the solutions proposed to reduce the negative externalities caused by the fund.

Keywords: Brazilian Labor Charge, Brazilian Labor Law, Institutions, Economic Performance, Transaction Costs, FGTS.

Sumário

1. Introdução.....8

2. Revisão da Literatura.....11

3. Metodologia.....18

4. Instituições e Desempenho Econômico.....20

4.1 A Nova Economia Institucional.....20

4.2 Instituições segundo Douglass North.....21

4.3 Instituições e Limitações Informais no Brasil.....29

4.4 Mudanças Institucionais.....35

4.5 Instituições e Desenvolvimento.....37

5. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.....42

5.1 Direito do Trabalho no Brasil.....42

5.2 Direito e Economia.....45

5.3 Origem do FGTS.....46

6. Ineficiência Econômica do FGTS.....54

6.1 Regulamentações.....54

6.2 Custos de Demissões e suas Conseqüências.....56

6.3 Incentivos Perversos do FGTS.....57

6.4 Legislação sobre os Custos de Demissão 59

6.5 Soluções para o FGTS.....62

7. Conclusão.....66

8. Referências.....68

1. Introdução

Segundo North (2001), as instituições explicam parte do desempenho econômico de um país. Em seu trabalho, North define as instituições como as regras de um jogo que determina o que os jogadores podem ou não fazer. O autor classifica as instituições em diferentes categorias, como por exemplo, religiosas, educacionais ou políticas. Sendo estas representadas respectivamente por igrejas, universidades ou partidos políticos. Dentro desses órgãos residem as crenças, as culturas e outros aspectos gerais que foram internalizados nas pessoas através dos anos e que depende dos seus representantes para ter continuidade. Na igreja, por exemplo, o padre assume a responsabilidade de ensinar aos fiéis como se portar de acordo com os ideais desta específica instituição.

A instituição jurídica brasileira divide-se em diversos campos. Neste trabalho irei analisar um aspecto da área trabalhista a fim de checar sua contribuição para o desempenho econômico. O direito trabalhista segundo Pastore (2007) é causador de custos de transação para a economia. Um exemplo de crítica citada pelo autor são as “leis de tamanho único”. Estas não se moldam de acordo com as particularidades das empresas existentes no Brasil e desenvolvem um sistema de competição desleal. Isto ocorre, pois o nosso sistema estatutário é de dimensão federal e, portanto, as regras legais são as mesmas para todos os setores da economia. Não importa a sua diferenciação regional, setorial ou física. Este fato gera resultados ineficientes, pois segundo o autor, o Brasil é um país de dimensão continental sustentado por um grande número de micro-produtores que são prejudicados por uma lei não diferenciadora das pequenas empresas em relação às grandes.

Coase (1960) afirmou que um sistema econômico poderia ser livre de externalidades caso o estado pudesse subtrair todos os custos de transação a partir de garantias legais como direitos de propriedade e assim seria atingido um sistema eficiente sob a ótica da economia. No entanto, as leis que regem o direito trabalhista no Brasil não conseguem diminuir as externalidades, nem os nossos altos custos de transação. Interferem nas negociações entre empregador e empregado, e assim,

não permitem uma relação aonde poderia ser obtido um acordo melhor para ambas as partes.

O objeto deste trabalho consiste em analisar os custos de transação no campo trabalhista do Brasil. Focando sua análise para o FGTS, um dos encargos trabalhistas responsável pela composição da folha salarial brasileira. Procurando demonstrar a ineficiência desse encargo trabalhista sob o aspecto econômico e institucional. Além de analisar o engessamento causado pela constituição que dificulta a modificação das leis a fim de corrigir alguma deficiência. Sempre buscando comprovar a veracidade da teoria de North (2001) aonde instituições fracas e falhas contribuem para a estagnação da economia de um país.

Segundo Martins (2004), o direito trabalhista começa a ganhar espaço no cenário político brasileiro a partir da década de 1930 com o presidente Getúlio Vargas. A constituição de 1934 é considerada a primeira constituição brasileira a tratar com especificidade o direito trabalhista. Trazia consigo garantias como liberdade sindical, salário mínimo e jornada de oito horas de trabalho. Ela visava diminuir a exploração do trabalhador e obrigava o empregador a conceder determinados direitos ao empregado considerados essenciais. Com o passar dos anos esses direitos foram complementados e finalmente em 1988, definiu-se a atual constituição trabalhista brasileira.

Algumas das soluções atuais propostas a fim de solucionar problemas das normas trabalhistas e buscar a desoneração da folha de pagamento esbarram na nossa atual constituição. Como exemplo recente, foi criado um projeto de lei que passou a tramitar na Comissão dos Assuntos Econômicos (CAE) do Senado no dia 7 de Abril de 2010 e que propõe uma melhora do rendimento das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Segundo o jornal eletrônico de economia e negócios da rede Globo (7/4/2010), atualmente a remuneração das contas do FGTS garantida por lei, corresponde à Taxa Referencial (TR) mais 3% ao ano. Esse rendimento é insuficiente para compensar a inflação. Dessa forma, o custo de oportunidade do empregado em reter o seu dinheiro rendendo nesse fundo aumenta. A nova proposta pretende corrigir as contas do FGTS pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) mais parte da variação da taxa básica de juros, a Selic.

O problema, no entanto, são os altos custos de modificação, dadas as características políticas do país. Afinal, segundo Passanezi (2004), uma proposta de emenda à constituição é submetida a uma tramitação no Congresso nacional e após ser analisada por uma comissão na Câmara dos deputados, é submetida a uma nova comissão especial. A proposta só será aprovada nessas duas instâncias se atingir os votos de 3/5 dos membros da casa. Em seguida, ela segue para o Senado aonde também precisará obter 3/5 dos votos para ser enfim aprovada. Portanto, é necessário discutir a viabilidade, legalidade e legitimidade das soluções antes de propô-las.

Nesse trabalho, foi possível verificar que o FGTS é um sistema causador de conflitos entre patrão e empregado, ineficiente economicamente e gerador de maior rotatividade no mercado de trabalho. Foi demonstrado que o FGTS possui um incentivo perverso que desperta no trabalhador o interesse em forjar a sua própria demissão a fim de obter os recursos mal gerados existentes no seu fundo de garantia. Assim, a duração no emprego é menor e a rotatividade no mercado trabalhista aumenta fato que desincentiva investimentos na capacitação dos funcionários por parte das empresas e conseqüentemente diminui a produtividade.

2. Revisão de Literatura

North (2001) afirma que o desempenho econômico de um país está positivamente relacionado com a sua força institucional. A instituição jurídica brasileira possui ineficiências que impedem um maior desenvolvimento da nossa economia. Segundo Pastore (2007), a área trabalhista está carente de reformulações necessárias para acompanhar a modernização do sistema econômico brasileiro. Um dos exemplos citados pelo autor refere-se aos profissionais que trabalham longe da empresa para a qual prestam serviços. Conectados através da internet cumprem suas funções previamente acordadas e possuem liberdade para desempenhar seu ofício no horário que melhor lhes convir. Ao mesmo tempo, vigora em contraste no Brasil, leis trabalhistas que impedem o funcionário de negociar a redução de seu horário de almoço para poder sair mais cedo do trabalho. Esse engessamento constitucional existente no Brasil impede a modernização das nossas leis que deveriam se adaptar a nova realidade mundial.

O FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), segundo nota técnica desenvolvida pelo DIEESE (fev/2006) a fim de abordar esse tema, foi criado pelo governo em 1966 para garantir flexibilidade nas demissões ocorridas no país. Retirando a estabilidade até então garantida por lei. Antes da criação desse encargo, o trabalhador que estivesse exercendo um cargo na mesma empresa por mais de 10 anos possuía garantia de estabilidade. Se fosse demitido antes de completar o tempo mínimo de permanência para se tornar um emprego estabilizado, o trabalhador tinha direito a receber um salário correspondente a cada ano trabalhado. Este fundo foi criado com o objetivo de formar uma reserva para o trabalhador em caso de aposentadoria, morte, invalidez ou desemprego e substituiu a garantia de estabilidade. Ele é formado por depósitos mensais, efetuado pelo empregador, no valor de 8% ao mês (8,5%, a partir de 2001). O fundo é administrado pelo governo e rende 3% ao ano mais a TR (Taxa Referencial), o critério é semelhante ao utilizado pela caderneta de poupança, porém, no último caso os juros são de 6% ao ano. A tabela a seguir elaborada pelo DIEESE em 2004 cuja fonte é a Fundação Getúlio Vargas (FGV), demonstra que a rentabilidade do fundo de garantia é inferior a rentabilidade encontrada em outros ativos existentes no mercado:

Tabela 1:

Rendimento de Aplicações Financeiras em Renda Fixa no ano de 2004	
Aplicação	Rendimento Anual
FGTS	4,9
Caderneta de Poupança	8,09
CBD-Pré (30 dias)	14,11
CDI-Over	17,46

Fonte: Fundação Getúlio Vargas – FGV. Revista Conjuntura Econômica

Amadeo e Camargo (1996), afirmam que existe um custo monetário no Brasil a fim de dificultar as demissões dos trabalhadores. Afinal, o empregador que demitir um funcionário, é obrigado a pagar para ele uma multa correspondente a 40% do total depositado na sua conta de FGTS durante o período total que o empregado exerceu o cargo no seu respectivo emprego. Além da multa, existem também os custos da notificação de demissão que deve ocorrer um mês antes do trabalhador efetivamente deixar seu emprego. O chamado “aviso prévio” é um custo calculado entre 25% e 100% do salário mensal recebido pelo empregado. Como o custo de demissão relacionado ao FGTS corresponde a uma multa de 40% sobre o total depositado no fundo, ele aumenta com o número de anos trabalhados pelo empregado. Na tabela abaixo feita por Amadeo e Camargo (1996), é possível ver o quanto aumenta, em número de salários mensais, a multa paga pelo empregador quando demite um funcionário à medida que este está empregado por mais tempo:

Tabela 2:

Custo da Multa de demissão correspondente ao FGTS (em números de salário reais)	
ANOS NO EMPREGO	MULTA FGTS
1 ano	0,41
2 anos	0,84
3 anos	1,27
4 anos	1,72
5 anos	2,19
10 anos	4,72
15 anos	7,66
20 anos	11,09

Fonte: Dados levantados pelos autores Amadeo e Camargo (1996)

Paes de Barros, Corseuil e Bahia (1999) alertam para os incentivos perversos do FGTS. Segundo os autores, a multa paga ao trabalhador quando este é demitido sem justa causa quadruplicou após a constituição de 1988. Além desse fato, o funcionário não pode ter acesso ao fundo de garantia a não ser através da demissão sem justa causa ou em caso de aposentadoria. E, como cada trabalhador do setor formal possui o seu próprio fundo, pode-se concluir que o FGTS é na verdade uma poupança privada que não se limita a uma só para todos os trabalhadores. Tudo isso corrobora para o fato de que existe um incentivo criado por lei para que os trabalhadores provoquem sua própria demissão.

Paes de Barros, Corseuil e Foguel (2001) afirmam que o fato do trabalhador só poder ter acesso ao FGTS quando demitido, ou seja, o fundo possuir acesso restrito torna-o um ativo de baixa liquidez. Este fato aliado ao baixo rendimento do FGTS reduz o valor que cada trabalhador atribui ao seu fundo. Essa subvaloração faz com que cada unidade monetária depositada no fundo exerça um benefício para o trabalhador inferior àquela unidade monetária depositada pelo empregador. Assim, o benefício para o funcionário é menor do que o custo para a empresa. Dessa forma, o FGTS torna-se ineficiente e, portanto, eleva o custo do trabalho. Segundo os autores, essa ineficiência gera informalidade, pois os empregados irão preferir um

contrato aonde o empregador faz uma transferência direta para o trabalhador ao invés de depositar recursos no FGTS.

Paes de Barros, Corseuil e Foguel (2001) abordam também a rotatividade no mercado de trabalho. Segundo a análise desses autores, a subvaloração do FGTS pelo trabalhador faz com que exista um aumento da taxa de rotatividade dos empregados, já que a única forma de o trabalhador adquirir o dinheiro depositado no fundo de garantia é através da sua demissão. Como a subvaloração do FGTS cresce à medida que o tempo de trabalho aumenta, relações mais longas de trabalho possuem uma tendência maior de se romperem. Ou seja, com o passar dos anos o trabalhador fica mais interessado em ser demitido ou simular uma demissão. A tabela a seguir, desenvolvida pelos autores e baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1990 e Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 1998, demonstra que 2/3 dos trabalhadores que pediram demissão, tiveram acesso ao FGTS, sendo assim, simularam suas demissões:

Tabela 3:

Porcentagem dos Trabalhadores Desempregados que Retiram FGTS			
Regiões Metropolitanas	Total	Pediram Demissões	Foram Demitidos
PME DE 1998			
São Paulo	85	64	89
Rio de Janeiro	84	66	88
Belo Horizonte	81	70	85
Porto Alegre	81	68	84
Salvador	82	74	83
Recife	81	65	84
PNAD DE 1990			
BRASIL	79	62	88

Fonte: Construída com base na PME de 1998 e PNAD de 1990.

Gonzaga (2003) utiliza-se dos estudos anteriores para afirmar que o encargo trabalhista FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), é ineficiente, causador de conflitos entre firmas e trabalhadores e criador de rotação no mercado de trabalho. Ele prova em seu estudo que muitos trabalhadores negociam com seus empregadores uma “falsa” demissão. Três razões são essenciais para este fato: o baixo rendimento do dinheiro investido no FGTS, o fato de que o trabalhador só tem direito a este dinheiro se for demitido e, além disso, o recebimento de uma multa paga ao trabalhador quando este é demitido. Como pedir demissão não lhe dá acesso ao dinheiro depositado todo mês pela firma no seu FGTS que atualmente corresponde a oito por cento do salário total do trabalhador, existem negociações entre patrão e empregado a fim de gerar uma falsa demissão.

Outro estudo feito por Almeida e Carneiro (2007) mostra que uma maior coação para execução das leis trabalhistas ou mesmo um reforço na atual legislação do trabalho em termos de proteção para o trabalhador, gera maior desemprego. Afinal, a demanda por trabalho formal diminui e ao mesmo tempo a oferta de trabalho formal aumenta, resultando em uma aceleração do desemprego. Com base em dados empíricos, os autores comprovaram que ações como uma maior fiscalização por parte dos fiscais do trabalho desincentiva as firmas a contratarem mão-de-obra, já que é muito custoso empregar um trabalhador no Brasil seguindo todas as normas impostas pela constituição.

De acordo com Pastore (2006), foi adotado na área trabalhista brasileira, um sistema de “garantismo legal” que implica assegurar todas as proteções sociais do trabalhador como férias e FGTS, por meio da lei. Não existem negociações entre empregador e empregado no âmbito já definido pela CLT como remuneração do trabalho nos dias de repouso (art. 7^0, XV) ou fixação do abono de férias (art. 7^0, XVII).

Desta forma, existe um “engessamento” legislativo que faz com que existam distorções no mercado trabalhista brasileiro. Pastore (2006) discorre em seu artigo “Reforma trabalhista, o que pode ser feito?” sobre as conseqüências negativas do “garantismo legal”:

> Além do rebaixamento dos salários, a rigidez do sistema estatutário provoca outras distorções. Uma delas, comumente adotada pelas pequenas e microempresas, é a contratação de uma parte do seu quadro de pessoal (ou a totalidade) na informalidade. O Brasil é um dos campeões de informalidade no trabalho. Cerca de 60% dos brasileiros que trabalham, estão na informalidade. Em termos absolutos, isso representa 48 milhões de pessoas – contra apenas 32 milhões que estão na formalidade e sob a proteção da lei (dados referentes a 2004).

Passanezi (2004) demonstra que a criação do fundo de garantia, um dos encargos trabalhistas atuais, não obedeceu a um processo estritamente racional. Os ganhos econômicos não foram prioritariamente analisados durante a criação desse encargo. Houve variáveis mais determinantes para o desenvolvimento do fundo de garantia, como o contexto político da época. Afinal, como bem observou a autora, a era Vargas se apoiou nas instituições previdenciárias para sustentar seu governo. O resultado foi visto ao longo dos anos quando a concessão de benefícios, sem uma análise fundamentada economicamente, gerou grandes déficits nas contas nacionais. Passanezi (2004, pág. 127) afirma que no caso da previdência social não houve uma lógica econômica racional e conclui:

> A história da Previdência Social brasileira nos mostrou que seu surgimento não seguiu uma racionalidade rumo à formação de poupança nacional. Com isto, o crescimento da nação ficou comprometido em vários momentos da sua história. Ou seja, interesses pessoais e políticos se sobrepuseram aos interesses da nação comprometendo sobremaneira a eficácia das medidas tomada na direção do crescimento econômico.

Fernandes (1998) afirma que os encargos trabalhistas podem ser divididos em dois grupos: os que providenciam um benefício direto aos trabalhadores e aqueles que acabam atuando como um imposto e são utilizados para financiar programas públicos. Os itens que são classificados como impostos seriam, por exemplo, o salário educação; SEBRAE e em grande parte o INSS, já que atua como um programa social para aqueles que pouco ou nada contribuíram e recebem aposentadoria da mesma forma. Segundo o autor, uma revisão destes encargos deveria ocorrer a fim de eliminar esses programas financiados com dinheiro público ou mantê-los de uma forma diferente da atual que arrecada os recursos através da folha salarial.

Já o grupo que inclui a demissão por justa causa; seguro-acidente e o FGTS, por exemplo, são casos de encargos que deveriam ser analisados pelos trabalhadores a fim de avaliar se esses benefícios são maiores que os seus custos. Se a resposta fosse negativa, uma melhora de bem-estar ocorreria se os trabalhadores substituíssem esses benefícios por um aumento salarial, até o ponto aonde os custos mencionados não mais superassem os benefícios. O autor propõe como solução para este problema uma avaliação do hiato existente entre custo e benefício do encargo. A partir de uma investigação do quanto seria necessário elevar os salários dos trabalhadores formais a fim de compensar a perda dos benefícios existentes em função da legislação, seria possível encontrar medidas eficientes para diminuir os custos de transação impostos por estes encargos trabalhistas.

North (2001) discorre sobre as mudanças institucionais. Segundo o autor elas são importantes e podem ocorrer de forma descontínua por meio de desastres naturais, guerras, revoluções e conquistas. Porém, também ocorrem devidos às modificações dos preços relativos. Como exemplos existem os casos da descoberta de uma nova tecnologia, queda nos custos de produção ou maior acessibilidade de informações, gerando assim, incentivos aos empresários para expandir economicamente modificando suas organizações. No entanto, North afirma que essas mudanças institucionais não são igualmente impostas em qualquer parte do mundo. Afinal, segundo o autor, caso isso ocorresse, estaríamos em um mundo sem grandes desigualdades. Existe, portanto, uma barreira. Geralmente imposta por costumes diferentes entre nações que possuem suas respectivas crenças que muitas vezes não corroboram com uma mudança. Sendo assim, algumas mudanças nas regras do jogo a fim de alcançar maior prosperidade, muitas vezes não são aceitas pelos jogadores que não permitem que o jogo ocorra de outra forma além daquela em que se acostumaram a jogar.

3. Metodologia

O projeto da monografia consiste em desenvolver três capítulos O primeiro deles irá abordar o tema “Instituições e Desempenho Econômico”. Nesse item far-se-á uma revisão de literatura sobre um tema atualmente bastante debatido na área econômica que é a correlação entre bom desempenho econômico e instituições fortes. A principal fonte será Douglass North, economista renomado e cujo principal interesse de pesquisa na área econômica está ligado às instituições para explicar crescimento e desenvolvimento econômico nos países.

O segundo capítulo será intitulado “Fundo de Garantia por Tempo de Serviço”. Nele haverá um tópico destinado à origem do direito do trabalho no Brasil e mais especificamente do FGTS. A proposta é fazer uma revisão histórica sobre a origem e os moldes da atual constituição trabalhista, buscando analisar o processo e os motivos geradores da nossa legislação do trabalho e do fundo de garantia. Nesse item, a fonte será livros sobre o direito do trabalho, “papers” que abordam o tema e notas técnicas de órgãos governamentais, buscando relacioná-los com lógicas sociológicas para explicar a criação de certas características existentes nos encargos trabalhistas como o FGTS que sejam de cunho paternalista.

O terceiro e último capítulo será a ineficiência econômica do encargo trabalhista FGTS. A partir do trabalho de Amadeo e Camargo (1996); Paes de Barros, Corseuil e Foguel (2001) e Gonzaga (2003) que comprovaram a ineficiência econômica do FGTS, buscar-se-á fontes atualizadas para analisar a opinião dos autores sobre o assunto. Como, por exemplo, o rendimento atual do FGTS e o seu custo de oportunidade frente aos outros rendimentos oferecidos pelo mercado e a quantidade de trabalhadores que se demitiram e obtiveram acesso ao fundo de garantia da mesma forma. Assim, se as pesquisas ratificarem a opinião dos autores mencionados, poder-se-á demonstrar que as nossas leis do trabalho ao criar e exigir do empregador o pagamento dos encargos trabalhistas, trazem perdas sociais ao ponto de serem ineficientes economicamente. Também analisar-se-á propostas atuais a fim de aumentar o rendimento do FGTS e se estas alternativas possuem alguma viabilidade jurídica e se poderiam vir a diminuir alguma ineficiência econômica existente no fundo de garantia por tempo de serviço.

Após a finalização de todo o esquema proposto, será então feita uma conclusão a fim de analisar o trabalho e discorrer sobre os resultados obtidos. Procurar-se-á sintetizar todos os resultados encontrados ao longo do trabalho e quais são as suas respectivas relevâncias para a conclusão final sobre o assunto e o que o trabalho pôde acrescentar na discussão sobre os encargos trabalhistas brasileiros.

4. Instituições e Desempenho Econômico

4.1 A Nova Economia Institucional

O estudo das instituições a fim de explicar o desenvolvimento econômico, segundo Rocha Junior (2004), dá-se no início do século XX. Estudiosos estavam buscando elucidar dilemas econômicos que surgiam em função das fusões de empresas industriais na época. Como por exemplo, o provável crescimento do monopólio forçando o desenvolvimento de leis antitruste que pudessem diminuir as falhas de mercado. Então, abria-se espaço para as instituições que seriam as responsáveis pela regulamentação da união entre as firmas.

As pesquisas começaram a se desenvolver com Ronald Coase que nos anos 30 lançou um artigo chamado *The Nature of the Firm.* Neste ensaio o autor questiona a regulação de preços. Afinal Coase (1993) afirma que se os preços regulassem toda a produção não seria necessário existir nenhuma espécie de organização nas empresas e como as organizações de fato existem, o autor se questiona sobre qual é o real motivo delas fazerem parte de qualquer produção.

Coase (1993) responde a sua própria indagação ao mostrar que a firma, para ele, não deve ser tratada como uma função de produção, mas sim como uma organização de coordenação dos agentes econômicos cuja governança buscará o resultado eficiente, ou seja, aquele em que os custos de transação serão reduzidos.

Segundo Rocha Junior (2004), o questionamento de Coase ficou esquecido por vários anos e somente no início da década de 70 ele voltou a ser explorado. Novos estudos surgiram a partir da releitura de seu trabalho e criou-se então a denominação da NEI (Nova Economia Institucional).

Rocha Junior (2004) afirma que foi o autor Oliver E. Williamson, com sua obra *Markets and Hierarchies*, publicado em 1975, quem encontrou a teoria restante e necessária para formar a base teórica da NEI. Apresentando um modelo aonde as firmas e o mercado são os responsáveis pela organização da produção capitalista, Williamson iniciou o seu pensamento, cuja origem pertence a Ronald Coase. Complementou publicando em 1985 *The Economic Institutions of Capitalism,* e arrematou o conjunto de idéias lançadas por Coase com o livro *The Mechanism of Governance*, publicado em 1996.

Rocha Junior (2004) reconhece também a importância do papel exercido por Douglass North para que a NEI ganhasse relevância no cenário econômico. Em seu livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* publicado em 1990, North desenvolve um trabalho que busca relacionar instituições e desempenho econômico.

4.2 Instituições segundo Douglass North

North (1990) inicia seu trabalho definindo o conceito de instituições. Para o autor as instituições são as regras do jogo em uma sociedade. São elas que moldam as interações humanas a partir de restrições estabelecidas com o fim de organizar as relações sociais. Segundo o autor, as instituições estruturam incentivos para mudanças em ambientes aonde existem relações entre as pessoas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. North acredita que as mudanças institucionais modificam o modo de interação entre as sociedades ao longo do tempo e este fato é muito importante para auxiliar no entendimento de mudanças históricas.

Em sua frase "That institutions affect the performance of economies is hardly controversial. That the differential performance of economies over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve is also not controversial", North (1990, pág. 3) deixa claro sua crença sobre a influência que as instituições possuem sobre o desenvolvimento econômico e como as diferenças estruturais e econômicas entre regiões ou países pode ser explicada pelo desempenho institucional respectivo de cada lugar.

North (1990) argumenta que as instituições são responsáveis por reduzir a incerteza através de uma estruturação do cotidiano das pessoas. Para ele qualquer tipo de transação como dirigir um carro, emprestar dinheiro para iniciar um negócio ou comprar frutas na feira pode exemplificar as diferenças existentes entre as instituições de locais diversos.

O autor afirma que quando se tenta fazer as mesmas transações que já se está habituado a fazer, porém em um ambiente diferente como um país estrangeiro, passa a ser mais simples notar as divergências. Afinal, percebem-se desigualdades em relação ao grau de facilidade, que pode ser maior ou menor, para conseguir realizar os mesmos atos que habitualmente se sucedem todos os dias. Os responsáveis por esses diferentes custos de transação ligados à realização das

ações cotidianas são as instituições, que de acordo com North (1990), definem e limitam a gama de escolhas dos indivíduos.

Sendo assim, os custos de transação que são classificados como todos os custos de ordem econômica existentes em uma transação comercial que imponham aumento de dispêndio, seja ele monetário, físico, relativo ao tempo de duração ou do grau de risco, podem ser considerados como um empecilho ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, como afirma North (1990), a principal função das instituições deve ser focar na diminuição desses custos a fim de oferecer incentivos comerciais para a criação de novas transações que gerem maior produtividade e desenvolvimento econômico.

Assim como já havia sido citado anteriormente, para North (1990) as instituições afetam o desempenho econômico através da influência que possuem na determinação dos custos de mudanças e produção. O autor afirma que as matrizes institucionais são responsáveis por diminuir as incertezas utilizando-se da imposição de normas. Porém, o fato das instituições garantirem estabilidade não significa que elas não são passíveis de modificações.

Como afirma Douglass North, não é uma contradição as instituições permanecerem em um estado contínuo de transformações, mesmo sendo elas as responsáveis pela introdução de uma estrutura estável para interações humanas capazes de garantir maior confiança nas transações.

North (1990) ressalta que convenções, códigos de conduta e normas de comportamento, assim como leis e contratos entre indivíduos estão sempre envolvidos com instituições que continuamente alteram a gama de escolhas disponibilizada para a sociedade. Conseqüentemente, modificam também as áreas de sua influência como as citadas anteriormente. Algumas alterações não são notadas devido a sua morosidade e sutileza, sendo necessário recorrer ao estudo da história para notá-las como afirma o autor que diz ser difícil a repetição desses fatos na atualidade, já que as mudanças institucionais são muito aparentes nos dias de hoje.

As mudanças institucionais, segundo North (1990), podem ocorrer com dificuldade. Isto decorre do fato de que elas são caracterizadas como parte de um processo complicado que modifica as regras, transpõe restrições informais e envolve a classificação em diversos tipos de graus de imposição e efetividade da nova situação criada.

North (2001) classifica as mudanças institucionais como descontínua ou resultante de modificações nos preços. A primeira decorre de guerras, revoluções ou desastres naturais, enquanto a segunda provêm de economias de escala, descoberta de novas tecnologias, quedas nos custos de produção ou maior facilidade de acesso às informações. O autor relembra que as modificações, no entanto, não ocorrem de forma padronizada em todos os ambientes.

Douglass North chega a essa conclusão através da observação da discrepância entre os países. Afinal, segundo North (2001) se não houvesse diferenças nas imposições de mudanças institucionais, todos os países convergiriam para uma situação em que as instituições desempenhariam suas funções de forma semelhante e o desenvolvimento econômico seria próximo ou idêntico em todos os lugares.

Como esse fato não ocorre, o autor afirma que existe uma barreira que impede a convergência nas modificações institucionais entre os países, como crenças e culturas. Dessa forma, North (2001) afirma que mudanças nas regras do jogo, mesmo que sejam feitas com o intuito de melhorar o ambiente e auxiliar no alcance de uma maior prosperidade, por diversas vezes são rejeitadas. Afinal, os jogadores não estão aptos a aceitar e permitir que o jogo ocorra de qualquer maneira divergente daquela em que aprenderam e estão adaptados a jogar.

North (2001) aborda o problema da cooperação entre indivíduos e firmas para demonstrar a importância de instituições fortes. No clássico “dilema do prisioneiro” que segundo o autor faz parte do suporte principal da teoria dos jogos, dois suspeitos e cúmplices de um crime obtêm duas opções frente ao delegado: confessar que cometeram o delito ou negá-lo completamente. A pergunta é feita para cada suspeito individualmente e se ocorrer dos dois confessarem, ambos ficarão 2 anos na cadeia, se os dois negarem ficarão apenas 6 meses e se um confessar e o outro negar, então aquele que confessou será solto e o que negou ficará 4 anos preso.

Como os jogadores são avessos ao risco e não podem entrar em acordo antes de ficarem diante do delegado, então o “equilíbrio de Nash” ou o resultado final, será o de que ambos confessarão o crime e ficarão 2 anos aprisionados. O quadro abaixo ilustra esta situação. Os números da esquerda são referentes ao prisioneiro 1 e os da direita ao prisioneiro 2. Eles representam a quantidade de anos

na prisão pela qual ambos foram condenados em cada situação (quanto menor, melhor) e o “equilíbrio de Nash” está sublinhado e em negrito:

Prisioneiro 2			
		Confessa	Não Confessa
Prisioneiro 1	Confessa	**2;2**	0;4
	Não Confessa	4;0	0,5;0,5

O resultado obtido na situação anteriormente descrita, segundo a teoria dos jogos, é o de que os dois prisioneiros confessarão o crime e ficarão 2 anos cumprindo pena na prisão. Sabe-se que o melhor para os prisioneiros seria um acordo em que ambas as partes optassem por não confessar e então suas respectivas penalidades seriam reduzidas em 1 ano e meio. Assim, os dois prisioneiros ficariam apenas 6 meses na prisão.

No entanto, como afirma North (2001), o “dilema dos prisioneiros” reflete uma resolução de natureza estática. Ou seja, uma situação aonde existe apenas uma chance de agir para ambos os lados e qualquer que seja o resultado obtido, não é possível alterá-lo e incentivos para futuras ações não são cabíveis. O autor afirma que quando o “jogo” possui apenas uma rodada, existe uma estratégia dominante para os jogadores que não é consistente com a obtenção de um resultado eficiente para o bem-estar dos participantes do jogo.

Contudo, North (2001) ressalta que se a situação é repetida indefinidamente o resultado pode ser diferente, ou seja, no caso em que o jogo possui infinitas rodadas não existe estratégia dominante e o resultado final pode ser eficiente. Afinal, é possível existir soluções aonde a cooperação entre os jogadores solucionam problemas que antes impediam um resultado com maior bem-estar para todos.

North (1990) afirma que a teoria dos jogos ressalta o problema da cooperação e explora estratégias específicas que alteram o grau de utilidade ou satisfação dos jogadores. Ainda assim, Douglass North diz que existe uma lacuna entre a realidade e o mundo simplificado na teoria dos jogos. Ele afirma que é preciso analisar a relatividade e complexidade da estrutura de interação humana, pois assim como nos modelos neoclássicos, a teoria dos jogos também assume a maximização de riqueza dos agentes. Entretanto, como afirma North (1990) baseado em experimentos demonstrados pela literatura econômica, o comportamento humano é

claramente mais complicado do que pode assumir um simples modelo comportamental.

North (1990) diz que apesar de auxiliar na demonstração dos ganhos obtidos através da cooperação entre os jogadores, a teoria dos jogos não demonstra como os custos de transação podem ser alterados com estruturas institucionais diferentes.

Ao se utilizar do teorema de Coase, North (1990) busca encontrar fundamentos que confirmem a importância das instituições. Coase (1960) afirma que com custos de transação zero é possível se obter uma solução eficiente a partir de uma estrutura competitiva que elimine as assimetrias de informação. North (1990) diz que são necessários arranjos institucionais e informações completas para se atingir este tipo de resultado.

Voltando ao exemplo do “dilema dos prisioneiros”, chegou-se a conclusão anterior de que a atitude ideal a ser tomada pelos aprisionados diante do delegado, seria a de não confessar o crime e, portanto, ambos ficariam apenas um semestre na prisão. Porém, de acordo com o resultado obtido pelo “equilíbrio de Nash”, ambos confessaram o crime e a pena foi quadruplicada.

Por que isso ocorreu? E que papel as instituições teriam para melhorar o resultado para ambos? Mesmo supondo que os criminosos tivessem feito um acordo antes de entrar na sala do delegado aonde ambos prometessem confessar, ainda assim o resultado do jogo poderia não ser o esperado. Isso ocorre porque provavelmente um não iria confiar no outro. Existe também o fato de que ambos poderiam decidir confessar supondo que o outro negaria o crime e assim aquele que confessou iria tomar uma cerveja e jogar bilhar, livre de qualquer condenação, naquela noite mesmo.

Contudo, vamos supor que houvesse uma lei em que aquele que prometesse fazer algo e depois não cumprisse, seria condenado à pena de passar 10 anos na prisão. Este fato, supondo que a instituição judicial fosse honesta e respeitada, levaria ambos a cumprir suas promessas feitas antes de ir encontrar o delegado e então, os dois ficariam apenas 6 meses aprisionados. Portanto, como afirma North (2001), naquelas situações em que existem custos de transação, as instituições têm o poder de auxiliar no alcance de um resultado eficiente, pois são elas as responsáveis por induzir os agentes a adquirir as informações necessárias que os levarão aos modelos corretos aonde os resultados obtidos são eficientes.

As instituições correlacionam-se com desenvolvimento econômico. E nesse caso específico, poderiam permitir um bem-estar maior aos participantes do “jogo” do que aquele que seria obtido sem o seu auxílio, já que elas seriam as responsáveis por erradicar alguma tentativa de trapaça, desconfiança e não comprimento de contrato.

North (1990) faz uma discussão sobre a teoria econômica da escolha racional. O autor afirma que apesar de alguns economistas acreditarem que as escolhas racionais refletem o verdadeiro comportamento humano no mundo real, é um consenso entre a maioria daqueles que estudam as ciências econômicas o fato de que a hipótese de que todas as escolhas são racionais é apenas uma suposição que serve para a construção de modelos de comportamento de mercados econômicos.

Para North (1990), os indivíduos fazem escolhas baseadas em modelos subjetivos que divergem dependendo de cada caso analisado. Este fato, aliado as informações recebidas pelos agentes que são incompletas e diferentes, segundo North, permite que se conclua a não existência de um comportamento comum e previsível para todas as pessoas.

Sobre as condutas humanas, Machina (1987) desenvolve a teoria da transitividade aonde afirma ser verdadeira a seguinte situação: Se existem 3 objetos e um indivíduo opta pelo primeiro objeto em relação ao segundo e decide pelo segundo objeto em relação ao terceiro, então é certo que ele sempre irá optar pelo primeiro objeto em relação ao terceiro. O autor também cita algumas funções de utilidades criadas por economistas para explicar as escolhas feitas pelas pessoas.

Analisando a teoria de Mark Machina, North (2001) discorre sobre as escolhas racionais e demonstra não serem tão simples as eleições feitas pelas pessoas. Segundo ele, é preciso levar em consideração as instituições, já que dois elementos fundamentais incidem sobre as opções que os indivíduos possuem: motivação e meio.

Como afirma North (1990), as instituições existem para diminuir as incertezas envolvidas na interação humana. Este estado incerto sofre um desenvolvimento que decorre do grau de complexidade do problema e de qual instrumental existe disponibilizado com o fim de resolvê-lo. Informações incompletas auxiliam no aumento da incerteza citada que pode ser resolvida através de ferramentas

correlacionadas com a diminuição da dúvida como decifração do meio, regras e procedimentos que permitam simplificar o processo.

As pessoas são movidas por incentivos. Se o aparato institucional não as auxiliam a tomar as decisões mais coerentes em termos econômicos e desse modo, elas realmente não os fazem, então podemos afirmar que o meio em que a pessoa vive influi nas suas decisões. Basicamente, a idéia que North (2001) defende e deseja transmitir é a de que as instituições alteram os preços que os indivíduos pagam por suas decisões e dessa maneira, elas alteram as idéias, ideologias e dogmas da população.

A teoria de Coase (1960) se baseia na seguinte suposição: se os agentes puderem negociar sem custos de transação, a partir de direitos de propriedade bem definidos pelo estado, então é possível chegar a um acordo em que as externalidades (situação positiva ou negativa imposta por algum agente sem ter aprovação prévia daqueles que serão afetados por seu ato), serão resolvidas. A partir dessa idéia, North (2001) demonstra a importância das instituições para diminuir as externalidades. Já que deveriam ser elas, as responsáveis por garantir direitos de propriedade e custo de transação zero.

Wallis e North (1981) desenvolveram uma medida para quantificar os custos de transação. Ela foi aperfeiçoada através da investigação dos custos associados com seguros, operações bancárias e financeiras como vendas por atacado e varejo sempre buscando investigar o valor do dispêndio com os ocupantes das áreas mencionadas como advogados e contadores.

Na economia norte-americana (Estados Unidos), os autores descobriram que mais de 45 por cento da renda nacional era gasta com transações e além desse fato, foi observado um aumento do gasto empregado em transações de 25 por cento em relação ao século anterior. Para Wallis e North (1981), esses altos custos de transação são os responsáveis por um desempenho econômico norte-americano abaixo daquele que poderia ser obtido na década de 1980, afinal a obtenção de custos de transação baixos deve ser a busca essencial de uma instituição bem consolidada, pois permite um desempenho econômico maior ao país que os possui.

North (2001), também foca a sua discussão na explicação das diferentes escolhas exercidas pelos agentes. Para o autor, parte delas é explicada pelas diferentes funções de utilidade que cada um deles possui. North (2001) diz que a utilidade é obtida individualmente pelos agentes que consideram de forma diversa e

subjetiva os diferentes atributos provenientes de um bem ou serviço. O autor exemplifica citando o consumo pelas pessoas de vários bens como o suco de laranja que transmite utilidade através da quantidade, qualidade, vitamina C disponível, sabor e capacidade de saciar a sede, mesmo que a contrapartida para a sua obtenção seja o pagamento de apenas dois dólares por uma determinada quantidade de laranja. Ou seja, depende de diversas variáveis o grau de utilidade dado por um indivíduo para determinado bem ou serviço. North (2001) afirma que de todos os seus exemplos citados com o fim de ilustrar as diferentes maneiras de se qualificar um objeto, é possível generalizar que certos pertences e características como mercadorias, serviços e desenvoltura dos agentes possuem muitos atributos e depende de cada pessoa o nível de utilidade que lhes serão atribuídos.

Uma medida para os diferentes níveis de utilidade, segundo North (2001), é muito custosa para ser obtida e compreendida. No entanto, o autor afirma que existem assimetrias de informação e que cabe as instituições neutralizá-las. No exemplo do suco de laranja, o vendedor do suco tem mais informações sobre os valores nutricionais, sabor e qualidade do refresco do que o comprador. Afinal, é o vendedor do suco quem sabe a quantidade e qualidade da laranja usada, o quanto de açúcar foi posto e se houve alguma mistura de água ou não. No caso em que mentir sobre as informações reais do suco de laranja trouxer para o vendedor uma utilidade maior do que dizer a verdade para o comprador, não haverá incentivos para serem reduzidas as assimetrias de informação e assim, o vendedor não dirá todas as informações que possui do seu produto.

Uma forma de solucionar o problema seria um órgão que garantisse a qualidade dos sucos de laranja vendidos. Apenas sucos de boa qualidade poderiam ser comercializados com o aval dessa instituição que teria o poder de exigir um padrão de qualidade para que todos os compradores de sucos de laranja estivessem certos de que possuem todas as informações que necessitam para decidir se a utilidade dada pelo produto corresponde ao seu preço. Dessa forma, seria possível diminuir os custos de transação gerados pela assimetria de informação através da garantia institucional que segundo North (2001), resolve os problemas de coordenação e produção.

4.3 Instituições e Limitações Informais no Brasil

Se a instituição for fraca como ocorre na maioria dos países subdesenvolvidos, é muito custoso para as empresas fazerem transações que auxiliem no seu desenvolvimento. Assim, como afirma De soto (2002), os direitos de propriedade que não se referem apenas a casas e carros, mas também à contratos de aluguel ou garantia de conversibilidade de títulos de dívida, são necessários para o desenvolvimento industrial. Afinal, o autor diz que se as leis não garantem os direitos sobre a terra, casas e equipamentos, o incentivo para se investir é reduzido. Dessa maneira, as empresas constroem menos, pois consideram arriscado que o estado ou outra pessoa se apropriem ou simplesmente ocupem a área construída. Da mesma forma, nenhuma firma irá investir em inovações tecnológicas de altos custos no caso em que o direito à patente não existe.

Supondo que uma empresa internacional habituada a se instalar em países desenvolvidos passe a considerar a possibilidade de expandir seus negócios para um país de terceiro mundo. Nesse caso, é evidente que a empresa está diante de uma situação diferente daquela em que ela opera normalmente, pois ficará exposta a uma vulnerabilidade institucional que permite, por exemplo, uma situação em que a firma se encontre diante da incerteza resultante de uma possível ocorrência de quebra de contrato.

Dificilmente a empresa não irá desistir de iniciar seus negócios quando se deparar com a real situação desse país citado anteriormente. Afinal, ele possui uma economia pouco desenvolvida e instituições fracas que não garantem o direito de propriedade. Outra possibilidade para a empresa seria cobrar mais pelos seus serviços do que normalmente cobraria já que o seu risco seria maior. Ambas alternativas demonstram um ciclo prejudicial que representa uma das conseqüências adversas causadas pela falta de direitos de propriedade, que segundo De Soto (2002), causam altos custos de transações como o suposto caso acima exemplifica.

North (2001) diz que as instituições têm papéis fundamentais na busca de melhorias para a resolução desta cadeia. Sendo assim, altos custos de transação que geram aumento de risco e incerteza ao investidor, devem ser combatidos como uma base institucional forte e diminuidora de custos de transação. Afinal, uma economia precisa de investimentos para se desenvolver. Caso contrário, sua tendência é permanecer estagnada. O autor deixa claro que a origem deste

problema é encontrada nos custos de transação que devem ser diminuídos pelo fortalecimento das instituições.

North (2001) aborda também outra área que deve ser considerada na busca de melhorias institucionais conhecidas como limitações ou “instituições” informais. Ele classifica essas limitações como sendo costumes, culturas e internalizações de ideologias e atitudes que são características específicas de cada nação. Desse modo, North diz que uma mudança institucional contrastante com os costumes dos indivíduos, não irá efetivamente fazer a melhoria esperada. Isso ocorre, pois as pessoas não mudarão tradições enraizadas por gerações do dia para a noite, mesmo sabendo que isso será para o próprio bem delas.

É preciso respeitar a história sociológica de um país antes de querer fazer mudanças drásticas. O historiador Sérgio Buarque de Holanda em sua obra “Raízes do Brasil”, afirmou que está fadada ao insucesso, a importação de um conjunto de leis que deram certo em um determinado país sem antes procurar adaptá-la à situação do local aonde irá se estabelecer. Holanda (2000) diz que apenas substituir os detentores do poder público, sem antes ocorrer na sociedade transformações complexas e de natureza estrutural, é apenas uma solução ilusória para o país. Holanda (2000, pág. 178) também cita outra alternativa insuficiente e comumente utilizada:

> Outro remédio, só aparentemente mais plausível, está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. A rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parecem-nos constituir o único requisito obrigatório da boa ordem social. Não conhecemos outro recurso.
> Escapa-nos esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos jurisconsultos, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações. Costumamos julgar, ao contrário, que os bons regulamentos e a obediência aos preceitos abstratos representam a floração ideal de uma apurada educação política, da alfabetização, da aquisição de hábitos civilizados e de outras condições igualmente excelente. No que nos distinguimos dos ingleses, por exemplo, que não tendo uma constituição escrita, regendo-se por um sistema de leis confuso e anacrônico, revelam, contudo, uma capacidade de disciplina espontânea sem rival em nenhum outro povo.

Para finalizar seu pensamento Holanda (2000) afirma que é comum entre os políticos e demagogos a crença de que as plataformas e os programas são as únicas realidades dignas de respeito. Mesmo sem levar em consideração toda a história e sociologia envolvida na construção de uma nação. Segundo o autor, estes personagens políticos crêem que da sabedoria e coerência das leis irá desabrochar uma sociedade perfeita que está diretamente e positivamente relacionada com a qualidade da legislação do país.

Montesquieu (1985) partilha da opinião de Sérgio Buarque de Holanda em seu ensaio sobre o espírito das leis. Ele diz que as leis devem se adequar ao povo para o qual foram feitas e que é quase impossível as leis de uma nação convir à outra. É preciso respeitar a natureza de cada governo. As leis, segundo o autor, devem relevar o ambiente físico de cada país, o clima, o tamanho, o gênero de vida de cada habitante, religião, costumes, riquezas e grau de comércio. E deve o legislador fazer parte da nação para a qual irá legislar, conhecendo, respeitando e fazendo parte do meio de vida habitual existente no seu determinado país.

North (2001) também converge com Sérgio Buarque de Holanda sob o aspecto de que primeiro é necessário internalizar as novas normas de conduta, antes de impor alguma decisão por meio de leis. Não existe uma maneira rápida de transformar um país subdesenvolvido com base institucional fraca, em um país desenvolvido.

O Brasil é um exemplo de nação aonde algumas leis entram em vigor e no seu início, são feitas fiscalizações fortes com multas pesadas. Tudo isso com o fim de adaptar as pessoas rapidamente ao seu uso. Porém, após alguns meses, a fiscalização diminui, as pessoas vão se esquecendo da lei e ela entra em desuso. Este fato ocorreu, por exemplo, com a lei que obrigava os motoristas a possuírem um kit de primeiros socorros dentro do seu veículo.

Segundo a resolução número 42, de 21 de Maio de 1998 que se referia aos equipamentos e matérias de primeiros socorros cujo porte deveria ser obrigatório e que se remetia ao artigo 112 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). A partir do primeiro dia do mês de Janeiro de 1999 seria obrigatório um “kit” de primeiros socorros contendo dois rolos de ataduras de crepe; um rolo pequeno de esparadrapo; dois pacotes de gase; uma bandagem de tecido de algodão do tipo bandagem triangular; dois pares de luvas de procedimento; uma tesoura de ponta romba. A pena para aqueles que não portassem o kit de primeiros socorros seria a

perda de cinco pontos na carteira, além da multa de 120 Ufirs, sendo que o ato era considerado uma infração grave de trânsito.

Treze dias após a lei entrar em vigor em todo o Brasil. Segundo a Folha Online, o juiz Edward Carlyle Silva, da 1ª Vara Federal do Rio de Janeiro, suspendeu a obrigatoriedade do uso do kit de primeiros socorros com uma liminar alegando que a qualidade do material contido no kit era duvidosa e as pessoas não estavam preparadas para usá-los já que não foi feita nenhuma campanha educativa anterior a efetivação da lei.

Em 31 de Março de 1999 o Senado aprovou o fim do kit de primeiros socorros. Segundo o jornal do Senado, foram alegados argumentos a respeito da inutilidade do kit e da possibilidade de agravamento da situação adversa no caso do motorista despreparado que tentasse auxiliar a vítima acidentada e pudesse piorar o quadro com algum movimento errôneo. Além desse fato, foi ressaltado que o congresso deveria ser mais cauteloso ao aprovar medidas como estas. Afinal, foi gerado um alto custo econômico para todos os empresários que investiram na produção do kit e que a partir da anulação da lei deixariam de vendê-los e perderiam o dinheiro investido.

Nesse caso, ficou claro que a imposição da lei sem conscientização anterior e a partir de ameaças punitivas não é uma boa opção. Como as pessoas tinham medo de serem multadas por não portar os kits de primeiros socorros, a maioria dos motoristas os adquiriram, mesmo sem saber de sua importância, como usá-lo e checar a qualidade de seus pertences. Assim, após três meses, a lei foi excluída e uma das razões foi a de que era irrelevante a posse do kit de primeiros socorros se as pessoas não sabiam como operá-lo.

North (1990) discorre sobre as diferenças institucionais entre países desenvolvidos e de terceiro mundo. O autor afirma que taxas de juros no mercado de capitais é um exemplo evidente que pode demonstrar as diferenças entre a eficiência do arcabouço institucional entre os países. Para ele interrupções nas linhas de produção, longas filas de espera e demora em conseguir licenças além da variação na produção que não segue um processo estável, tudo isso demonstra que uma estrutura institucional efetiva não existe no terceiro mundo. Esses exemplos de custos de transação que nos países subdesenvolvidos são geralmente altos impedem um maior desenvolvimento econômico no terceiro mundo, pois as

instituições não são fortes o suficiente para desempenhar o seu papel essencial que é o de diminuir esses custos de transação.

O caso do kit de primeiros socorros no Brasil pode ser um exemplo da falta de eficiência da instituição no terceiro mundo. Antes de criar uma lei, é necessário conscientizar a população da importância da sua criação, como se portar diante dela e o que realmente irá mudar na vida da nação. Após esse procedimento, podem-se explicar as conseqüências do não cumprimento dela e quais serão as respectivas penas. Contudo, ainda é normal fazer o procedimento contrário em países subdesenvolvidos.

A lei geralmente é imposta por meio de ameaças de multas e penas pesadas. Desse modo, as pessoas respeitam as normas, pois temem o que ocorrerá se não agirem de acordo com ela. Ninguém se preocupa realmente em entender a importância da sua imposição e se não houver demanda para que a lei seja cumprida, ela simplesmente será esquecida, já que não foi internalizada e os hábitos pessoais não são mudados com facilidade.

North (2001) discorre também sobre as limitações formais. Elas são definidas de acordo com o conjunto de leis fundamentais que rege a vida de uma nação e que garantem os direitos individuais. Algumas mudanças institucionais, só podem ser feitas a partir de modificações nas leis e conseguintemente nas constituições. Contudo, este conjunto de normas legais não é passível de mudanças triviais. É complexo alterar uma norma que está em vigor na constituição de um país. Isto pode causar insegurança na população e aumentar o risco de se investir neste local, já que aumentam os custos de transação.

No Brasil, por exemplo, mudanças constitucionais dificilmente ocorrem, pois existe um aparato legal que dificulta essas alterações. Segundo Passanezi (2004), uma proposta de emenda à constituição é submetida a uma tramitação no Congresso nacional e após ser analisada por uma comissão na Câmara dos deputados, é submetida a uma nova comissão especial. A proposta só será aprovada nessas duas instâncias se atingir os votos de 3/5 dos membros da casa. Em seguida, ela segue para o Senado aonde também precisará obter 3/5 dos votos para ser enfim aprovada. Mesmo não considerando problemas como discórdia entre partidos políticos que deixam viesados os resultados das votações nas Câmaras de deputados, ainda assim existem todos os custos de modificações citados acima que pode inviabilizar propostas de soluções.

North (1990) relembra que as modificações propostas devem consideram as diferenças entre restrições formais e informais. Para o autor, elas restringem-se às diversidades de grau, ou seja, essas limitações são desiguais em relação à força e intensidade. Como afirma o North (1990), existem certas divergências em relação à imposição de uma tradição ou costume e uma lei escrita. A segunda provavelmente será mais veemente e será cumprida por um maior número de pessoas. No entanto, como diz North (1990), a continuidade existente em uma sociedade de uma superstição, idéias e valores morais transmitidos entre gerações, doutrinas e costumes acabam como leis escritas na constituição de um país. Portanto, ambas as limitações informais e formais se correlacionam fortemente.

North (2001) considera que dentro das restrições informais estão as leis escritas e, portanto, ele chama a atenção para a importância da execução obrigatória de uma ordem ou lei. Segundo o autor, o correto é que todos os contratos sejam obrigatoriamente cumpridos. O ideal, para Douglass North, seria que a parte não fiel ao acordo, fosse obrigada a ressarcir a parte indenizada de uma maneira que seria inviável para ela não seguir as normas do contrato em vigência.

Como exemplo, é possível supor uma circunstância em que a reparação da quebra de contrato seja tão custosa a ponto de fazer com que os custos superem todos os benefícios de não se cumprir com o combinado. De acordo com o próprio autor, a situação citada não ocorre no mundo real. No entanto, ele observa que para o cumprimento do contrato, é importante que o estado seja neutro e incentive ambas as partes, de um modo igualitário, para que se cumpra o que foi acordado.

Segundo North (2001), é necessário existir meios de se definir e garantir os direitos de propriedade, além de ser preciso se fazer com que os contratos sejam cumpridos. North acredita que existem custos de transação e transformação, para que seja possível isso ocorrer. “As instituições, junto com a tecnologia utilizada, determinam esses custos de transação”, conclui o autor. Para ele, os custos de transformação de terra, trabalho e capital em bens e serviços é, em suma, também responsabilidade das instituições e da tecnologia usada.

4.4 Mudanças Institucionais

As limitações institucionais, segundo North (2001), sejam elas formais ou informais, limitam a gama de escolhas de um indivíduo e, portanto, é possível notar margens de produção tão diferentes entre países. São elas também as responsáveis pelos custos altos de medição e cumprimento obrigatório de acordos. Quanto mais altos os custos de negociação, menos trocas haverá. Estes custos, muitas vezes de difícil mensuração, como por exemplo, tempo para aquisição de informação, filas ou subornos, devem ser diminuídos por um monitoramento mais forte do estado. Para Douglass North, é importante frisar que o marco institucional desempenha uma função importante para a diminuição desses altos custos de transação e conseqüentemente, para o rendimento de uma economia.

North (2001) retoma sua discussão sobre as instituições focando nas transformações ocorridas nas sociedades ao longo do tempo e a importância da adaptação do conjunto institucional a essas modificações. Sendo assim, o autor afirma que as mudanças institucionais são necessárias, já que houveram inovações tecnológicas com o passar dos anos. Os incentivos foram diversos. A expansão do mercado de consumo, o desenvolvimento de leis de patentes e outras que igualmente elevaram o índice de crescimento das indústrias de invenções. Também foi importante a forma como as economias evoluíram no mundo ocidental. Tudo isso, somado aos investimentos em capital humano, como houve no ensino norte americano, fizeram insustentável a manutenção de um mesmo sistema institucional diante de tantas inovações.

Segundo o autor, as mudanças institucionais devem ocorrer para permitir a adaptação às novas conjunturas mundiais. Contudo, é preciso respeitar as limitações formais e informais ditas anteriormente. North (2001) diz ser necessário seguir certos passos. Primeiro, é preciso analisar a demanda resultante da aquisição de novos conhecimentos. Segundo, a interação constante entre a atividade econômica organizada, o conjunto do saber e o marco institucional. E finalmente o terceiro que se baseia na alteração das limitações informais, como resultado da nova situação vigente.

North (2001) diz que as trocas institucionais são ajustes marginais no conjunto de regras, normas e cumprimento obrigatório que constituem o marco institucional. Ele acredita que essas mudanças ocorrem, devido à alteração nos

preços relativos, fato que altera os incentivos dos indivíduos na interação humana. Sendo que, essa transformação também irá se refletir nos gostos dos indivíduos. O autor exemplifica essas modificações importantes nos preços, citando as que ocorrem na terra, trabalho e capital, além dos custos de informação e tecnologia.

Apesar de crer que as pessoas fazem sacrifícios por suas ideologias, o autor acredita que a maioria das alterações ocorre por incentivos de custo. Ele cita como exemplo, a abolição da escravatura nos Estados Unidos. Como a maioria das pessoas não possuía escravos, os custos daqueles que votaram a favor de sua libertação, era baixo. Se não houvesse uma estrutura institucional que proibissem os grandes escravocratas do sul a subornar a maioria dos votantes, talvez o resultado fosse diferente, afirma North. Isto ocorre porque na nova situação suposta, aqueles que normalmente votariam a favor do fim da escravidão, teriam um custo maior para manterem suas posições ideológicas.

North (2001) ainda faz uma referência às revoluções. Segundo ele, quando um sistema de instituição não respeita limitações informais como liberdade ou justiça, pode haver uma revolta populacional. Quanto mais forte for a convicção ideológica dos participantes desta revolta, maior será o preço que estes estarão dispostos a pagar para atingirem seus objetivos e a probabilidade de que a revolução tenha êxito, será grande.

Entretanto, geralmente uma única parte de indivíduos cujos pensamentos sejam convergentes, não é grande o suficiente para vencer sozinha uma revolução e alianças são formadas. O resultado final é que existem diferenças nas aspirações dos grupos e as divergências acabam ocorrendo quando o poder é tomado. Desse modo, a base das novas instituições que serão formadas, já nascerá enfraquecida e propensa às novas mudanças no futuro.

A partir das mudanças institucionais sucessivas que supostamente trariam evoluções consecutivas para as sociedades possibilitando uma convergência no longo prazo, North (2001) tenta encontrar motivos para as divergências econômicas entre os países. Usando o pensamento evolucionista de Charles Darwin, ele tenta expor a idéia de que uma economia com instituições ineficientes será descartada e apenas aquelas que forem eficientes sobreviverão. No entanto, North admite que as economias com desempenho baixo, persistem em sobreviver. Este fato é explicado pelo processo histórico pelo qual o país passou. Um país com bases institucionais fortes construídas desde o seu princípio obtém maiores êxitos econômicos.

Por essa razão, Douglass North acredita não ser uma solução plausível para uma nação atrasada em termos institucionais, à importação de modelos que deram certos em outros ambientes. A garantia de que o mesmo sucesso ocorrerá no país importador, é praticamente nula. O modo como o país foi constituído, as culturas enraizadas e os costumes dos seus habitantes é um ponto primordial a ser estudado antes de qualquer tentativa de modificação. O autor afirma que uma mudança nos preços relativos afeta cada sociedade de uma maneira. As adaptações marginais e as margens afetadas serão aquelas em que os problemas imediatos requerem uma solução que será determinada pelo poder relativo de negociação dos participantes. Isto é, das organizações que têm evoluído no contexto institucional geral e específico. Este ajuste feito será um ajuste marginal edificado nos acordos institucionais precedentes.

Como exemplo, o autor cita um fato histórico. A constituição dos Estados Unidos foi adotada por muitos países latino-americanos no século 19. Muitas das leis de propriedade de países ocidentais desenvolvidos também têm sido incorporadas por países de terceiro mundo. Porém, os resultados obtidos por países subdesenvolvidos, não são similares àqueles conquistados nos Estados Unidos ou em outras nações ocidentais desenvolvidas. Apesar das regras serem as mesmas, existe uma grande diferença nos mecanismos de cumprimento obrigatório, na forma em que se exerce a obrigatoriedade, nas normas de conduta, nos modelos subjetivos dos atores e principalmente, nos custos de transação. Sendo assim, existe uma distinção tanto nas estruturas de incentivos reais, quanto nas conseqüências das políticas. Este relato comprova que uma mudança nos preços relativos pela imposição de regras gera resultados muito divergentes em sociedades com instituições que se diferenciam.

4.5 Instituições e Desenvolvimento

North (2001) afirma que não se pode ver, sentir e nem sequer medir as instituições. Contudo, os economistas neoclássicos admitem sua existência e as utilizam como parâmetros, explícitos ou implícitos, em seus modelos. O principal papel das instituições, segundo o autor, é melhorar o desempenho das economias. Para se atingir uma situação próxima da ideal de custo zero de negociação, são necessárias para North, condições institucionais que permitam mudanças:

informação completa entre as partes e modelos confiáveis que permitam saber as leis que irão vigorar e possíveis perdas e ganhos; resultados garantidos pelos legisladores que devem votar de acordo com o prometido; total consciência dos efeitos colaterais que a decisão tomada implicará como indenização para as partes que saírem prejudicadas pela nova situação; avaliar os custos do intercâmbio e fazê-lo apenas para o caso em que este seja economicamente viável.

A estrutura institucional mencionada pelo autor é característica de uma sociedade democrática moderna com sufrágio universal. Para North, é improvável conseguir uma estrutura aonde as instituições contribuam para o desenvolvimento econômico, se houver fraudes eleitorais, ditadura ou ignorância dos votantes que deixem ser influenciados por um discurso populista e apelativo ou admitam vender seus votos.

Afinal, a ocorrência da situação exposta é motivada pela corrupção da organização política, já que é provável que os legisladores de um país desprovido de democracia, não atuem em favor dos interesses dos eleitores. Além do fato de que um político despreparado, eleito comprando votos ou fazendo promessas impossíveis de serem cumpridas, possivelmente irá roubar e enganar seus eleitores durante o seu mandato. E no caso do ditador, o incentivo para melhorar as estruturas econômicas do seu país, é pequeno, já que independente dos seus atos, ele continuará a presidir por tempo indeterminado.

Para comprovar suas idéias, Douglass North compara o processo de colonização inglesa nos Estados Unidos com o espanhol na América do sul e central. No começo do século XVI Inglaterra e Espanha haviam evoluído de maneira diferente. Enquanto a Inglaterra evoluiu a partir de um feudalismo centralizado e se via diante de uma recente monarquia estabelecida no poder. A Espanha, ao contrário, acabara de sair de um domínio mouro de 700 anos sobre a Península Ibérica e até então, não era unificada. Porém, esta não foi a única diferença. A Inglaterra possuía um parlamento forte que iniciou um governo representativo e uma redução nos atos abusivos da monarquia, além de reforçar os direitos de propriedade e o sistema judicial, tornando-o imparcial e eficaz. Já a Espanha consistiu em uma grande burocracia centralizada que legitimava a administração monárquica. A situação espanhola foi sustentável enquanto o país obtinha recursos de suas colônias, porém com a rebelião da Holanda e a queda dos fluxos de tesouros do Mundo Novo, a demanda fiscal superou por muito os ingressos e o

resultado foi uma quebra, seguido de um aumento nos impostos, confiscos e direitos de propriedades inseguros.

A Inglaterra, segundo North (2001), continuou seu processo evolucionário. Criou o Banco da Inglaterra e um sistema fiscal em que os gastos eram de acordo com os ingressos financeiros. Essa base sólida permitiu às empresas iniciarem seus negócios e se edificarem, protegidas por leis de patentes e direitos de propriedades bem definidos. Já a Espanha, continuou se afundando com seu processo burocrático complexo de administração, aonde a falta de incentivos à atividade produtiva era a maior razão de seu atraso. Para o autor, todas essas diferenças entre as duas nações se refletem nos países por elas colonizados. Enquanto os Estados Unidos é um país caracterizado por um sistema político federal, com instituições fortes, estrutura básica de direitos de propriedade e desempenho econômico inquestionável. Os países hispano-americanos permanecem subdesenvolvidos, com problemas institucionais, economias ineficientes e características centralizadoras e burocráticas provenientes da herança espanhola.

Dessa forma, North (2001) diz que as instituições proporcionam a estrutura básica pelo qual a humanidade, ao longo da história, tem criado ordem e procurado reduzir as incertezas. Em conjunto com a tecnologia utilizada, determinam os custos de transação e transformação e, por conseguinte, definem a utilidade e viabilidade de participação na atividade econômica. O processo histórico institucional transparece o processo evolucionário das nações e conecta o passado com o presente, já que por meio do seu estudo é possível encontrar motivos para as discrepâncias econômicas entre países e entender os atrasos das nações que persistem em obter fraco desempenho econômico.

Ao examinar estabilidade e mudanças ocorridas na história, o autor busca entender qual é a combinação ideal entre elas que permitem utilidades de comércio obtidas no “custo zero de transação”. Ele afirma que em sua pesquisa foi possível encontrar nações estáveis e nações em constantes mudanças institucionais. No entanto, estas diferenças não implicam em nenhuma correlação positiva entre bom desempenho econômico e mudanças, ou estabilidade e economias frágeis. Não existe um único meio de se obter uma potência desenvolvida.

North (2001) também discorre sobre os êxitos econômicos das nações. Para ele, sua explicação provém da competência entre unidades políticas. Assim, as características diferentes entre os meios de independência explicam, por exemplo,

as diferenças entre o bom desempenho econômico inglês e holandês que se contrasta com aquele ocorrido em Portugal e na Espanha, sendo que todos eles pertencem à Europa. Mais importante do que obter mudanças institucionais constantes ou não, o país deve ser transparente em suas medidas políticas e exercer uma democracia sólida. Caso contrário, ao sofrer alguma mudança estrutural, seja ela por motivos endógenos ou exógenos, o país pode ficar à mercê de organizações desprovidas de imparcialidade ou noções administrativas para um gerenciamento adequado.

Para Douglass North, nações com ausência de um estado definido por regras e limitações, geralmente são compensadas por meio de uma rede social densa que facilita o intercâmbio local, tornando baixo, os custos de transformação. A ameaça de violência geralmente é uma força de preservação da ordem. Assim, conforme o mercado cresce, o comércio regional se expande e os custos aumentam porque a rede social é substituída por individualidade e busca por maiores ganhos. Este fato, segundo North (2001), torna necessário uma fiscalização a fim de verificar o cumprimento obrigatório. Como não existe unidade central e estrutura política unificada, os conceitos religiosos irão impor as normas de conduta.

Sua eficiência de baixar custos dependerá muito de como foram edificadas suas ideologias. Portanto, para North (2001), a falta de competência política pode resultar em um desastroso cenário, aonde o anarquismo, dá lugar aos regimentos religiosos que ficarão responsáveis pela reposição de uma gama institucional inexistente.

A conclusão obtida por North (2001) sobre o problema central da história econômica é que as instituições determinam o desempenho das economias. Porém, o principal problema é descobrir o que cria uma instituição eficiente. Para o autor, os dois principais caracterizadores de um marco institucional são as limitações informais e os custos de negociação inerentes ao processo político. As limitações informais provêm da transmissão cultural de valores e das normas formais que delimitam as trocas institucionais. Tradições eficientes de trabalho duro, honestidade e integridade, reduzem o custo de transação e permitem o intercâmbio complexo e produtivo. Essas tradições são reforçadas por ideologias que se alteram de acordo com as mudanças nos preços relativos. Desse modo, quanto mais baixos forem os custos de informação, mais rápidas serão as alterações.

O autor torna a citar a Inglaterra como exemplo. De acordo com North (2001), a revolução gloriosa que resultou na queda da monarquia e ascensão do parlamento foi a maior responsável pelo desenvolvimento econômico inglês. Foi ela quem proporcionou direitos de propriedades bem definidos, justiça imparcial e um sistema financeiro bem consolidado. Contudo, é frisado que as mudanças institucionais não foram feitas de maneira radical, já que há anos existiam reivindicações populares para que elas ocorressem e, além disso, o sistema monárquico vinha demonstrando sua ineficiência durante muito tempo.

Trocas indevidas e repentinas nas limitações formais que se mostrem incongruentes com as limitações informais, segundo o autor, geram uma tensão que leva à instabilidade política. Para se criar uma instituição eficiente, é preciso uma política de incentivos internos para estabelecer e fazer cumprir direitos de propriedade eficientes. Entretanto, é difícil modelar tal política com indivíduos que maximizam suas riquezas e que não estão limitados por outras considerações. Portanto, para Douglass North, é esperado que os modelos econômicos de política apresentados na literatura, convertam o estado em uma máfia ou, utilizando-se de tecnologia, em um leviatã (conceito de estado hobbesiano, aonde um governo soberano deveria se encarregar de punir àqueles que desobedecessem ao contrato social que teria sido firmado a fim de estabelecer a paz e impedir que as pessoas não exterminassem umas às outras, pois segundo o autor, este fato ocorreria naturalmente).

Para North (2001), os modelos econômicos de política que são apresentados dizem que o estado deve apenas redistribuir riquezas e ganhos. O problema dessa conclusão, segundo o autor, é que esta não leva em conta as limitações informais. Para ele, antes é necessário saber mais sobre as normas de conduta lapidadas através de tradições e costumes nas sociedades e como estas interagem com as regras formais, para então se obter respostas que possam condizer com a realidade.

5. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

5.1 Direito do Trabalho no Brasil

O Direito do Trabalho no Brasil passa a ganhar força na primeira metade do século XX. Segundo Martins (2004), as primeiras constituições brasileiras preocupavam-se apenas em discutir as formas de Estado e o sistema de governo. Foi necessário um determinado período de tempo para que fosse iniciada uma constituição abordando todos os ramos do direito. Já o sistema atual, contempla o Direito do Trabalho com maior assiduidade e concede-lhe certo destaque.

Inicialmente, a constituição brasileira aboliu, em 1824, as corporações de ofício. Estas eram unidades de produção manual cujo controle da técnica era de poder absoluto do produtor que formava uma hierarquia constituída pelos mestres, oficiais e aprendizes. O principal argumento para a proibição dessas corporações era instituir a liberdade do exercício de ofícios e profissões.

A escravidão é importante para entender as formas e relações de trabalho e seus respectivos direitos. Segundo Martins (2004), sobre a história do Direito trabalhista, inicialmente a labuta era considerada como um castigo. Trabalho vem do latim *tripalium,* que era uma espécie de instrumento de tortura de três paus que pesava sobre os animais. O autor afirma que a primeira forma de trabalho foi à escravidão. Nela o escravo não possuía qualquer direito, muito menos trabalhista, sendo considerado uma propriedade. No Brasil, a escravidão persistiu até o final do século XIX e as leis trabalhistas começaram a existir após a sua abolição.

Em 28 de Setembro de 1871, a Lei do Ventre Livre entrou em vigor no Brasil impondo que os filhos de escravo nasceriam livres. Já em 28 de Setembro de 1885, foi criada a Lei Saraiva - Cotegipe, também conhecida como a Lei dos Sexagenários que libertava os escravos com mais de 60 anos. Ainda assim, havia a restrição de que depois de livre o escravo deveria prestar mais três anos de serviço de graça para o seu senhor. Somente no dia 13 de maio de 1888 é que foi assinada pela Princesa Isabel a Lei Áurea, que abolia a escravatura.

Em 1891 foi reconhecida pela Constituição a liberdade de associação que tinha como característica a concessão geral do direito de reunião e formação de alianças, livremente e sem armas, de modo que a polícia não poderia intervir a não ser que fosse para manter a ordem pública.

Martins (2004) discorre sobre as transformações na Europa como o fim da Primeira Guerra Mundial e a criação do Tratado de Versalhes, de 1919, que dava origem a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a sua importância para o desenvolvimento do Direito do Trabalho brasileiro.

O aparecimento da (OIT) influenciou o Brasil de uma maneira tão relevante que houve reivindicações populares a fim de se obter a criação de normas trabalhistas em nosso país. Afinal, existiam muitos imigrantes em solo brasileiro que deram origem a movimentos operários que exigiam melhores condições de trabalho e salário. Antes, em 1917 já havia existido uma greve geral dos operários que paralisou a indústria e o comércio brasileiro. Em Julho desse mesmo ano foi reivindicado um salário mínimo que pudesse suprir as necessidades básicas dos trabalhadores. Assim, começa a surgir segundo Martins (2004), uma política trabalhista idealizada por Getúlio Vargas em 1930.

Martins (2004) faz um resumo sobre as leis trabalhistas no final do século XIX e começo do século XX. Em 1891 existiam leis ordinárias que tratavam do trabalho de menores, em 1903 da organização dos sindicatos rurais e urbanos (1907) e de férias, dentre outros exemplos. Já o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado em 1930 e a partir dessa época iniciaram seus decretos sobre profissões, trabalho das mulheres (1932), salário mínimo (1936), justiça do trabalho (1939) e assim sucessivamente.

Em 1934 foi criada a primeira constituição brasileira que tratou especificamente do Direito do Trabalho. Nela está presente a influência do constitucionalismo social: Garantia e liberdade sindical, isonomia salarial, jornada de oito horas de trabalho, salário mínimo, proteção do trabalho das mulheres e menores, férias anuais remuneradas e repouso semanal.

Segundo Martins (2004) a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 marca uma fase intervencionista do Estado, corroborada pelo golpe de Getúlio Vargas. O autor afirma que a Constituição era de cunho corporativista, inspirada na *Carta de lavoro,* de 1927 aonde é instituído na Itália por Mussolini um sistema corporativista-fascista em que o estado controlava tudo, determinando o que seria melhor para cada um e se colocando acima dos interesses particulares. Martins (2004) diz que existia um artigo na constituição com o claro objetivo de organizar a economia em corporações, consideradas órgãos do Estado, exercendo funções designadas pelo poder público.

O Conselho de Economia Nacional tinha como objetivo criar uma organização corporativa na área econômica, já que o pensamento dos legisladores trabalhistas daquela constituição era o de que o liberalismo econômico seria incapaz de preservar a ordem social. Assim, seria necessária uma intervenção estatal que garantisse a regularização das situações adversas.

A constituição de 1937 instituiu o sindicato único. Este era imposto por lei, associado ao Estado e exercia funções ordenadas pelo poder público, havendo sempre a possibilidade de uma intervenção estatal em suas atribuições. Foi criado também o imposto sindical como uma forma de submeter às entidades de classe ao Estado. Tribunais de trabalho ganharam a competência normativa a fim de se evitar o entendimento direto entre trabalhadores e empregados. E por fim, a greve foi considerada um recurso anti-social, nocivo ao trabalho e incompatível com os interesses de produção nacional

Em 1943 foi criada a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), pois segundo Martins (2004), existiam normas esparsas sobre diversos assuntos trabalhistas e necessidade de sistematização dessas regras. Ou seja, a CLT serviu apenas para reunir a legislação trabalhista existente na época.

A constituição de 1946, durante o governo Dutra, foi considerada uma norma democrática, pois rompeu o corporativismo da constituição anterior. Nela, foi criada a participação dos trabalhadores nos lucros, além do repouso semanal remunerado, estabilidade e direito de greve. Mais tarde foi instituído o décimo terceiro salário que deu origem ao salário família.

Segundo Martins (2004), a constituição de 1967 manteve os direitos trabalhistas estabelecidos anteriormente e até 1988 poucas alterações nos direitos trabalhistas foram feitos. Então, entrou em vigor a constituição atual que trata do Direito do Trabalho a partir de um ângulo social e de garantias fundamentais dos indivíduos, diferente das constituições anteriores onde o Direito do Trabalho estava inserido no âmbito da ordem econômica e social.

Muito abrangente, a constituição atual versa sobre os direitos trabalhistas em cinco artigos, sendo que um deles vem a ser uma verdadeira CLT segundo Martins (2004). Estão também inseridos artigos que especificam regras sobre greve, sindicatos e participação dos trabalhadores em colegiados. Como exemplo, o artigo 11 diz que empresas com mais de 200 empregados devem assegurar a eleição de um representante dos trabalhadores para possíveis negociações com o empregador.

5.2 Direito do Trabalho e Economia

Martins (2004) relaciona o Direito do Trabalho com as ciências econômicas. Para ele a economia tem por objetivo estudar a melhor forma de distribuição de riquezas, produção e consumo e se relaciona com o direito trabalhista a partir do momento em que o estado intervém na distribuição do sistema produtivo através de políticas que se refletem no emprego.

Para o autor a relação entre empregado e empregador tem causa econômica. A economia incentiva o progresso e assim, gera modificações nas estruturas jurídicas. Como exemplo, o autor cita a globalização, o MERCOSUL e as crises econômicas. Esses fatos geram mudanças nos custos de transações que se refletem em mudanças de comportamentos sociais cuja instituição jurídica deve passar a contemplar em suas legislações.

A intervenção do governo na economia para Martins (2004), estabelecendo uma nova política econômica e salarial, influenciará a relação de emprego. Assim, para o autor, o direito do trabalho não pode ignorar fatores macroeconômicos. Como exemplos ele cita a relação entre população e população ativa, as modificações decorrentes da tecnologia, o grau de investimento público ou privado, a produtividade, os preços, o nível de emprego, a capacidade de poupança, a distribuição da renda nacional e o grau de investimento público ou privado e de consumo.

Martins (2004) afirma que com o término da Segunda Guerra Mundial, dá-se início ao reconhecimento da economia de mercado com finalidade social que busca o pleno emprego através de políticas governamentais. Como reflexo dessa nova mentalidade no Direito do Trabalho, o autor cita a limitação da jornada de trabalho que influencia diretamente na produtividade. É ressaltado que qualquer regra trabalhista, por menor que seja como segurança e higiene do trabalho, geram aumento dos custos de serviços e insumos. Assim como o aumento do salário mínimo que pode gerar desemprego e aumento de custos, como também pode desenvolver o aumento do poder de compra e de venda de mercadorias. No caso, dois resultados possíveis que geram efeitos econômicos contrários.

Martins (2004) versa sobre a interação entre Direito do Trabalho e Economia afirmando que os fatos econômicos influenciaram na história do direito trabalhista.

Como exemplo ele cita a revolução industrial. Em seguida o autor argumenta que o efeito contrário também existe e, portanto, o direito trabalhista influencia na economia. Para exemplificar seu argumento, Martins (2004) cita as determinações legislativas referentes à política salarial.

Para o autor, o trabalho é visto como elemento de produção. Assim, a mão-de-obra e tudo que a afeta se faz relevante nesse sentido. Como por exemplo, o nível de oportunidade de emprego, a mobilidade do mercado de trabalho e o efeito da inflação sobre os salários. A economia social, para Martins (2004), tem o objetivo de proporcionar a elevação do nível de vida das pessoas e assim ela prima por estabelecer assistência ao trabalhador, proteção à mulher e ao menor, concessão de horas de descanso e férias.

A teoria dos jogos para o autor é um área econômica que também se agrega ao direito trabalhista, pois modela a tomada de decisões dos agentes em negociações coletivas e os resultados possíveis que ocorrerão baseados nas ações de uma das partes. Ele afirma que o salário, do ponto de vista econômico, é visto sob o enfoque de oferta e demanda aonde o equilíbrio encontra-se em uma remuneração justa e suficiente. A teoria econômica busca responder as diferenças salariais existentes, como os sindicatos influenciam nos níveis salariais e qual a relação entre níveis de salário e inflação.

Para Martins (2004) existem diferenças nas abordagens econômicas e jurídicas no que se refere ao Direito do Trabalho. O objetivo das legislações sob o aspecto trabalhista tem como meta proteger o trabalhador que é considerado a parte mais frágil da relação entre patrão e empregado. Por outro lado, a economia considera o trabalho como um dos fatores da produção, assim como a terra e o capital. O seu principal objetivo é a distribuição que gera maior bem-estar social. A economia está mais preocupada em buscar eficiência sem focar em decidir qual lado é mais desprotegido para poder compensá-lo a partir de políticas econômicas.

5.3 Origem do FGTS

Segundo Martins (2004), a constituição de 1934 já previa a criação de um fundo de reserva do trabalho. Este deveria assegurar ao trabalhador o salário de um ano, no caso em que a empresa desaparecesse por algum motivo. O autor afirma que, em 1958, criou-se um fundo de indenizações trabalhistas que obrigava as

empresas a poupar uma cota inicial de 3% sobre o total da remuneração mensal bruta, excluído o décimo terceiro salário.

Segundo a nota técnica desenvolvida pelo DIEESE (fev/2006), o regime de trabalho que vigorou entre as décadas de 1940 e 1960, garantia estabilidade no emprego para aqueles que exercessem suas respectivas profissões por mais de dez anos. Se o trabalhador fosse demitido antes, ele tinha direito a uma indenização referente a um ano de salário trabalhado. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, segundo esta nota foi criado com o seguinte fim: “flexibilizar as demissões no país, retirando a estabilidade garantida por lei”

O FGTS tem origem em 13 de Setembro de 1966. Segundo Martins (2004), ele visava assegurar aos empregados um seguro ou garantia pelo tempo de serviço que havia sido prestado às empresas, mediante opção do empregado. Ou seja, cabia ao empregado escolher qual regime ele iria preferir. As duas opções eram: Adotar o FGTS ou optar pela estabilidade legal garantida após dez anos de serviço prestado.

No entanto, como o novo sistema implementado ainda poderia ser rejeitado pelo trabalhador que fosse optante do antigo sistema de estabilidade decenal, todas as empresas forçavam os funcionários a optar pelo FGTS sob pena de não contratá-los no caso contrário. Afinal, o antigo sistema de estabilidade era ruim para as empresas que eram impedidas de demitir os funcionários com mais de dez anos no serviço, lhes dando um incentivo adverso ao esforço. Dessa forma, o antigo sistema entrou em desuso e o empregado deixou de adquirir a antiga estabilidade tão criticada, pois segundo DIEESE (fev/2006), após completar dez anos de serviço e adquirir a estabilidade, o empregado não tinha mais incentivos para se dedicar ao seu cargo e ser assíduo e pontual.

Segundo Martins (2004), a finalidade do FGTS foi proporcionar uma reserva ao empregado. Assim, se ele fosse demitido da empresa, poderia sacar recursos do seu fundo de garantia. Ao mesmo tempo, o governo visava financiar a aquisição de imóveis para a população através dos recursos adquiridos pelo FGTS. Para o empregador, o mais importante foi o fato desse novo fundo eximi-lo do problema de ter empregado estável, que, para ser despedido, exigia o pagamento de um ônus maior do que o imposto pelo FGTS, em razão da indenização em dobro.

Martins (2004, pág. 453) define o conceito de FGTS como o seguinte:

> O nome do instituto em estudo é Fundo de Garantia por Tempo de serviço (FGTS), porém este não garante o tempo de serviço, apenas uma poupança para o trabalhador, ao contrário do que ocorria com a indenização.
> O FGTS é um depósito bancário destinado a formar uma poupança para o trabalhador, que poderá ser sacado nas hipóteses previstas na lei, principalmente quando é dispensado sem justa causa. Outrossim, servem os depósitos como forma de financiamento para aquisição de moradia pelo Sistema Financeiro da Habitação.

Segundo DIEESE (fev/2006), a finalidade do FGTS é formar uma reserva que pode ser utilizada em casos de morte, aposentadoria, invalidez e desemprego do trabalhador. Tudo isso em substituição à estabilidade no emprego. O fundo é composto de depósitos mensais pagos pelo empregador em contas individuais que são nomeadas para cada trabalhador. O valor depositado corresponde a 8% do salário total por mês e também incide sobre o décimo terceiro salário e o adicional de um terço das férias.

A nota afirma que com o FGTS, as empresas ganharam maiores graus de liberdade em termos de demissão de funcionários, pois só necessitam liberar o fundo e pagar as demais obrigações rescisórias. Assim, no caso de demissões sem justa causa ou outras situações específicas, os recursos do fundo são liberados ao trabalhador. Entretanto, como existe uma multa compulsória de 40% do total depositado no fundo em caso de demissões imotivadas, o FGTS visa também inibir demissões sem justa causa.

Segundo DIEESE (fev/2006), 40% do total dos empregados tem direito ao fundo. Não estão cobertos pelo FGTS os trabalhadores autônomos, ou por conta própria, os servidores públicos estatutários, entre outros.

Sem precisar conceder a estabilidade decenal, as empresas corriam menor risco de longo prazo. Afinal, em uma eventual crise seria mais fácil demitir os funcionários mesmo que com o intuito de recontratá-los após a recuperação econômica. E ao mesmo tempo, os trabalhadores permaneceriam amparados, pois no caso de uma demissão sem justa causa eles teriam direito a uma poupança acumulada pelo tempo de serviço prestado que lhes auxiliaria numa situação adversa.

Conforme DIEESE (fev/2006), outros objetivos podem ser agregados ao ideal inicial do fundo gerado. Primeiramente é citada a oferta que é dada ao trabalhador

de conseguir, em troca da estabilidade, a formação de um patrimônio. Em seguida, discorre-se sobre a possibilidade de um aumento de renda ao trabalhador que passa a poder financiar, com o saldo do fundo, a compra da casa própria. E por último, é ressaltada a importância do fundo em angariar recursos para o financiamento de programas que visam o bem estar da população mais carente como a habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

DIEESE (fev/2006) afirma que a natureza do FGTS é a concessão ao trabalhador da casa própria ou, ao menos, a garantia de um patrimônio formado. Afinal, segundo a nota, em algum momento esse dinheiro depositado servirá com renda corrente ou crédito para o financiamento do lar habitacional. Desse modo, concluí-se que o FGTS não deixa de ser uma renda recebida pelo trabalhador.

De acordo com DIEESE (fev/2006), o FGTS é a única forma de inibir demissões dos trabalhadores brasileiros através do uso das leis. Já que segundo a nota técnica, a convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) cujo objetivo é evitar demissões imotivadas, não foi adotada pelo Brasil. Dessa maneira, as empresas não são obrigadas a apresentar justificativas para demissões.

Para DIEESE (fev/2006), a constatação citada explica o motivo do mercado de trabalho brasileiro apresentar grande rotatividade de trabalhadores, alta taxa de desemprego e ser caracterizado por sua flexibilidade. Segundo a nota, anualmente um terço dos empregados troca de trabalho. Além desse fato, 66% dos assalariados permanecem menos de três anos na empresa. Fato que segundo a interpretação do DIEESE (fev/2006), demonstra que a rotatividade é um artifício usado pelos empregadores para reduzir os salários e são largamente utilizados mesmo com o custo imposto da multa sobre 50% do saldo existente no fundo devido ao empregado.

Como afirma DIEESE (fev/2006), para a maioria dos trabalhadores que possuem carteira de trabalho assinada é garantido o depósito de 8% do salário total por mês do trabalhador em uma conta individual que rende juros de 3% ao ano sobre o depósito total e que são corrigidos pela TR (Taxa Referencial). O total depositado no fundo individual do trabalhador é de, aproximadamente, 106,64% da remuneração mensal. O equivalente a cerca de um salário por ano. Para alguns contratos excepcionais por prazo determinado, a lei garante que o valor mensal depositado pode ser o equivalente a 2% da remuneração recebida pelo trabalhador por mês.

Conforme DIEESE (fev/2006), a Caixa Econômica Federal é a gestora do FGTS. É ela a responsável pela administração de todas as contas vinculadas ao fundo. A nota ainda caracteriza os demais detalhes referentes ao fundo: “As normas e diretrizes do FGTS são estabelecidas pelo Conselho Curador, órgão tripartite, composto por representantes de três centrais sindicais (CUT, CGT, e Força Sindical); três representantes dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional do Comércio – CNC e Confederação Nacional das Instituições Financeiras, CNF) e; seis representantes do governo (ministérios do Planejamento, Trabalho e Emprego, Fazenda, Desenvolvimento; CEF e Banco Central), presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.”

O DIEESE (fev/2006, pág. 5) ainda afirma que é o Conselho Curador o responsável pelo estabelecimento de normas para a movimentação do FGTS que apenas pode ser sacado mediante as seguintes situações:

> Demissão sem justa causa; Rescisão antecipada de contrato de trabalho por tempo determinado; Extinção da empresa; Aposentadoria concedida pela Previdência Social; Falecimento do Trabalhador; Pagamento de partes das prestações, liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor, decorrentes de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação; Pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria; Falta de movimentação (depósito) da conta vinculada por três anos ininterruptos (contas inativas); Suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a 90 dias; Tratamento de AIDS; Aplicações em contas de Fundos Mútuos de Privatizações.

Como o próprio DIEESE (fev/2006) afirma, as formas de correção do FGTS sofreram muitas modificações com o passar dos anos. Ela era trimestral até 1969, passou para semestral de 1969 a 1972, em seguida anual de 1972 a 1975 e voltou a ser trimestral de 1975 a 1989. A partir de então, optou-se pela correção mensal. A correção trimestral e semestral, segundo DIEESE (fev/2006), foi extremamente danosa para o trabalhador, já que representou perdas significativas. Além desse fato, aliou-se a essa situação adversa o fato de que, como afirma a nota, com a alta inflação vigente nas décadas de 70, 80 e início de 90, os índices utilizados para a correção dos saldos nem sempre foram corrigidos de acordo com a verdadeira evolução dos preços da economia.

Esse fato resultou na decisão do Supremo Tribunal de Justiça (STF) em setembro de 2000 que determinou segundo DIEESE (fev/2006), a reposição de 68,90% das perdas dos trabalhadores referentes à correção errônea da inflação nos anos citados. Essas perdas são relativas ao Plano Verão (16,65%) e Collor (44,80%), nas contas existentes entre dezembro de 1988 e abril de 1990.

Quanto à rentabilidade do FGTS, sabe-se que segundo DIEESE (fev/2006), o fundo rende 3% de juros ao ano mais correção pela Taxa Referencial (TR). O critério é semelhante ao adotado pela caderneta de poupança. A diferença é que a poupança rende cerca de 6% ao ano.

Portanto, diante do fato descrito acima, fica evidenciado que uma perda ao trabalhador é gerada quando lhe obrigam a deixar parte de seu salário investido no FGTS, já que o seu custo de oportunidade de deixar o dinheiro nesse fundo de garantia é a perda de um rendimento maior. Sendo assim, seria melhor para o trabalhador, o caso em que ele transferisse o seu dinheiro referente ao FGTS para a caderneta de poupança caracterizada por não possuir risco e ser segura, além de garantir um rendimento maior.

Ainda, é importante ressaltar que segundo DIEESE (fev/2006), os trabalhadores que optaram pelo FGTS em detrimento da garantia decenal, em 22 de setembro de 1971, possuem direito a uma remuneração maior que varia em torno de 4% e 6% ao ano mais TR, dependendo da quantidade de anos trabalhados na firma.

Como afirma DIEESE (fev/2006), mesmo isenta de tributação, a rentabilidade do FGTS é, na maioria dos casos, inferior às demais oportunidades de investimento acessíveis e disponíveis no mercado de aplicações. A tabela a seguir elaborada pelo DIEESE em 2004 cuja fonte é a Fundação Getúlio Vargas (FGV), confirma que a rentabilidade do fundo de garantia é de fato inferior a rentabilidade encontrada em outros ativos existentes no mercado:

Tabela 4:

Rendimento de Aplicações Financeiras em Renda Fixa no ano de 2004	
Aplicação	Rendimento Anual
FGTS	4,9
Caderneta de Poupança	8,09
CBD-Pré (30 dias)	14,11
CDI-Over	17,46

Fonte: Fundação Getúlio Vargas – FGV. Revista Conjuntura Econômica

É valido ressaltar que a situação atual é ineficiente do ponto de vista econômico, já que deixar o dinheiro investido no FGTS é sinônimo de perda financeira. Existem outros investimentos similares e com igual risco que trazem um rendimento maior do que o fundo de garantia. Portanto, para o trabalhador, não haveria custos de realocação do seu dinheiro que migraria de um rendimento menor para um maior. Assim, a única justificativa para ele não fazê-lo é o fato de a lei obrigar-lhe a deixar o seu dinheiro nesse fundo ineficiente.

Nesse caso, a discussão não se remete ao ponto de que cabe ou não ao governo decidir forçar o trabalhador a possuir uma poupança. Quanto menos se o dinheiro do FGTS na mão do trabalhador seria gasto da maneira adequada ou não. Essa discussão por ser subjetiva, torna-se mais complexa. No entanto, o custo de oportunidade do trabalhador de deixar o seu dinheiro em um fundo que gera menor retorno com igual risco é muito alto e, como afirma DIEESE (fev/2006, págs. 6 e 7), mudanças nesse aspecto são necessárias:

> À questão da baixa rentabilidade das contas vinculadas ao Fundo agrega-se o tempo de permanência das aplicações. Os depósitos aplicados no FGTS permanecem por tempo muito superior aos das demais aplicações financeiras de renda fixa existentes no mercado. Assim, a combinação entre o tempo de aplicação (superior ao mercado) e a rentabilidade (inferior ao mercado) retira do participante do Fundo um ganho considerável que se obteria com certa facilidade e segurança no sistema financeiro.
> Em que pese a participação dos trabalhadores na gestão do FGTS, é urgente a necessidade de se aperfeiçoar a gestão do fundo. Tanto no sentido de uma correção mais justa dos saldos das contas vinculadas como da aplicação dos recursos em programas ligados aos objetivos sociais aos quais o FGTS se destina.

No balanço feito em 2002, segundo DIEESE (fev/2006), descobriu-se que o número de contas vinculadas ao FGTS é de 63.631.573. Essas contas agregam um valor de cerca de 80 bilhões de reais. As contas inativas foram de 4.975.965 e geraram cerca de 750 milhões de reais. O Fundo possui um cadastro com mais de três milhões de empresas e um ativo de cerca de 140 bilhões de reais. O valor de arrecadações nesse ano foi de 22,4 bilhões de reais, 6,4% superior ao montante arrecadado no ano anterior.

6. Ineficiência Econômica do FGTS

6.1 Regulamentações

Segundo estudo do Ipea (2006), as regulamentações no mercado de trabalho no Brasil possuem o intuito de definir, por meio da sociedade, do estado e dos sindicatos, uma estrutura de funcionamento que se adapte às condições econômicas existentes em cada ambiente. A opinião de Paes de Barros, Corseuil e Bahia (1999), sobre as regulamentações, complementa o estudo referido quando afirma serem dois os objetivos principais das regulações: melhorar o bem-estar da mão-de-obra, mesmo que isso signifique ineficiência econômica e aprimorar a eficiência quando existirem externalidades a serem combatidas. Dessa forma, percebe-se um trade-off entre eficiência econômica e bem-estar social. Portanto, não é difícil de se antever as possíveis controvérsias existentes em uma legislação.

Ainda assim, é possível garantir proteção ao trabalhador visando eficiência econômica. Como afirma Ipea (2006), existem regras legais feitas sob a ótica de um melhor desempenho econômico. Como exemplo, o estudo do Ipea argumenta que a proteção do emprego através de sistemas como o FGTS e o aviso prévio, são importantes na redução das demissões e, portanto, aumentam o tempo de permanência no trabalho. Essa diminuição na rotatividade do emprego poderia incentivar o investimento das empresas em treinamento e assim poderia existir um aumento da produtividade. O Ipea (2006) considera o seguro-desemprego, como uma regulação da legislação trabalhista que também auxilia na performance do país. De acordo com o estudo, o seguro-desemprego é uma forma de impedir que o trabalhador recorra a um trabalho que não se adapte às suas habilidades e conhecimento prévio. Em ambos os casos, como afirma o estudo, um maior crescimento econômico é gerado e novas oportunidades de emprego aparecem.

A legislação trabalhista brasileira pode ter sido feita sob a ótica de eficiência, assim como de bem-estar social ou mesmo de ambos. Segundo Gonzaga (2003) é necessário estudar as fundamentações sociológicas do Brasil para poder entender a evolução das nossas leis trabalhistas. Carvalho (2001) afirma em seu estudo que na maioria dos países os direitos civis precedem os direitos políticos e isso cria uma base para o avanço dos direitos sociais. Entretanto, Carvalho (2001) diz que no

Brasil este fato não ocorreu. Para o autor, no nosso país, os direitos sociais precederam tanto os direitos civis quanto os políticos. Sendo assim, a sociedade brasileira não conquistou seus direitos sociais, mas sim, os obteve através de concessões paternalistas ou governos autoritários como afirma Carvalho (2001) que ainda acrescenta que os direitos foram acompanhados de medidas que freavam os movimentos sociais e trabalhistas.

Gonzaga (2003) afirma que a CLT (Consolidação das Leis de Trabalho) é um exemplo de inversão da seqüência lógica existente na maioria dos países aonde os direitos civis e políticos precedem aos direitos sociais. A CLT foi criada em 1934 por um governo liderado por Getúlio Vargas e caracterizado por ser paternalista. Essa legislação governa as relações de trabalho brasileiras desde então e segundo o autor, apenas duas modificações devem ser ressaltadas: A primeira revisão, ocorrida em 1964 durante o regime militar e em 1988 quando a nova constituição foi implementada.

Em 1964, as alterações ocorridas na CLT, segundo Gonzaga (2003) foram feitas com o objetivo de diminuir as forças dos sindicatos e uniões trabalhistas, impedindo ou diminuindo suas capacidades de organizações. O direito a greve foi reduzido e muitos lideres sindicais foram perseguidos durante o regime. Já em 1988, a nova constituição brasileira trouxe diversas mudanças na legislação trabalhistas, todas com o objetivo de consolidar a democracia conquistada após o domínio ditatorial. Segundo Gonzaga (2003) muitas novas leis trabalhistas foram escritas nessa constituição e elas são de difícil modificação já que, como afirma o autor, é necessário ao menos 60 porcento de aprovação em dois turnos de votação nas duas casas parlamentares a fim de se atingir uma emenda constitucional. As principais mudanças ocorridas tinham o intuito de fornecer maiores benefícios aos trabalhadores e reverter as restrições do período anterior.

Segundo Gonzaga (2003), o problema das mudanças ocorridas na área trabalhista durante a consolidação da nova constituição foi o representativo aumento dos custos da contratação do trabalhador. A quantidade máxima de horas trabalhadas por semana sem pagamento de hora extra, por exemplo, foi reduzida. O autor ainda lembra-se de outras mudanças que dificultaram a contratação de funcionários como o aumento da licença maternidade e da remuneração pelas

férias, além do aumento dos custos de demissão, enfatizando a multa por demissão sem justa causa que quadruplicou, passando de 10% do FGTS para 40%.

6.2 Custos de Demissões e suas Conseqüências

Como afirma o estudo do Ipea (2006), raramente existem reformas institucionais sem que haja conflitos. Sempre existirão visões contrárias sobre um determinado aspecto e interpretações diversas sobre os benefícios sociais causados, além da ocorrência de conflitos entre as partes que saíram ganhando contra aquelas que foram derrotadas de acordo com as novas normas impostas. Segundo Ipea (2006), esse fato fica evidente nas instituições do mercado de trabalho. As leis trabalhistas que regulam o emprego e a seguridade social são importantes para o desenvolvimento das economias. No entanto, o problema é que algumas leis ultrapassaram o nível ótimo de proteção e impõem restrições à operação das empresas, o que de acordo com o Ipea (2006), termina reduzindo a geração de empregos e assim cresce a taxa de desemprego e o mercado de trabalho torna-se segmentado.

Segundo Ipea (2006), o aumento nos encargos trabalhistas, sendo considerados apenas aqueles que não geram benefícios diretos para o trabalhador como o FGTS, gera aumento de custos para as empresas. Como conseqüência, existe uma redução da oferta de vagas devido à perda de competitividade das empresas nacionais frente às concorrentes internacionais e o gasto em investimentos na busca de tecnologias para permitir a substituição da mão-de-obra por máquinas. O estudo de Fernandes e Menezes-Filho (2002), afirma que no Brasil, a relação entre encargos trabalhistas (previdência, FGTS e Sistema S) sobre os rendimentos totais do setor industrial aumentou. Em 1986 ele era de cerca de 43% e em 1995 passou para 57%, sendo que 65% da elevação ocorreu entre 1988 e 1990, evidenciando a maior proteção trabalhista concedida pela nova Constituição.

O estudo de Heckman e Páges (2000), afirma que a proteção do emprego tende a amenizar as flutuações cíclicas ocorridas no número de empregados. Ou seja, uma crise econômica poderia ser administrada com menor esforço. Porém, ao mesmo tempo, o estudo demonstra que a geração de empregos é menor e é produzida uma segmentação no mercado de trabalho. Nesses casos os jovens são

as principais vítimas, pois ficam desempregados e se vêem obrigados a partir para o setor informal.

De acordo com Ipea (2006), os altos custos de demissão fazem com que as empresas operem com um número de trabalhadores menor do que o ideal em períodos aonde a demanda está aquecida. Já em períodos de baixo desempenho econômico, o número de empregados acaba sendo maior do que o ideal e gera-se a ociosidade no mercado trabalhista. Em ambas as situações, a eficiência produtiva é insatisfatória e poderia existir uma perda de bem-estar menor se os custos de demissão fossem menores. Segundo Ipea (2006), o Brasil está entre os países que mais impõem custos sobre as demissões de seus trabalhadores no mundo.

6.3 Incentivos Perversos do FGTS

O principal problema do FGTS, segundo Gonzaga (2003), é que este sistema provoca a criação de rotatividade no mercado de trabalho. Como afirma o autor, uma alta taxa de rotatividade do emprego gera um menor investimento em capital humano e sinaliza um baixo nível de comprometimento entre patrão e empregado. O Brasil possui uma das maiores taxas de rotatividade do trabalho, como revela Gonzaga (2003) que ainda afirma ser de 3,4% a média de trabalhadores formais que entram e deixam seus postos de emprego todo mês. Este fato, segundo o autor, explica a baixa qualidade dos trabalhos desenvolvidos no Brasil, pois a produtividade está associada ao nível de capital humano que é aprimorado tanto com uma educação de qualidade como com um bom treinamento. Este último é desincentivado com uma alta rotatividade do emprego.

Gonzaga (2003) diz que o modo como foi feito o FGTS, desenvolveu no trabalhador um forte incentivo para que este viesse a induzir a sua própria demissão. As três principais características do FGTS que criam estes incentivos perversos, segundo o autor são: o fato do fundo gerar um rendimento abaixo das rendas de mercado, o que faz com que o trabalhador queira tirar o seu dinheiro desse sistema; o principal modo de ter acesso a esse fundo ser o caso em que o trabalhador é demitido; e a pena de demissão ser paga diretamente pelo empregador ao empregado, assim abre-se espaço para falsas demissões.

Segundo Gonzaga (2003), o governo tem mantido o fundo com uma gerência ineficiente, já que o FGTS tem concedido rendimentos bem abaixo daqueles obtidos no mercado ou até mesmo teve casos em que rendeu retornos reais negativos. Este fato ocorreu quando o governo fez uma indexação da inflação menor do que aquela que seria suficiente para cobrir a perda de valor da moeda, especialmente durante períodos aonde houveram planos de estabilização como os do final da década de 1980 e início da década de 1990. Como afirma o autor, retornos reais de aproximadamente 60 porcento negativo foram observados de 1977 a 1993. A estabilização da inflação após o plano real em 1994 ajudaram a recuperar o valor real dos rendimentos do FGTS, porém 3 porcento de juros mais TR, ainda garantem retornos menores até mesmo que os da poupança.

O autor afirma que o modo como foi feito o FGTS cria incentivos para firmas e empregados concordarem em fingir uma demissão. Como exemplo, Gonzaga (2003) cita uma situação hipotética aonde o trabalhador promete a firma uma porcentagem do seu FGTS no caso em que a firma se comprometa a demiti-lo sem justa causa, além disso, o empregado se compromete a não cobrar os 40% do total do FGTS como multa pela demissão sem justa causa. Sendo assim, ambos saem ganhando com a falsa demissão.

No entanto, o autor relembra que a Lei 110 criada em Setembro de 2001 tenta diminuir esta externalidade, já que a multa por demissão que antes era de 40% do FGTS e integralmente paga ao trabalhador, teve um acréscimo e passou para 50%, sendo que 10% é pago ao governo e o restante ao trabalhador. Sendo assim, se o valor que o trabalhador promete a firma por demiti-lo for menor do que o valor que a firma deve obrigatoriamente pagar ao governo, talvez a negociação não ocorra. Outro fato levantado por Gonzaga (2003) é o de que o trabalhador pode não cobrar inicialmente os 40% do total do FGTS de responsabilidade da firma ao demitir o empregado. Afinal, ele deseja ser demitido e não existe nenhuma fiscalização para averiguar este pagamento. Porém, após todo o acordo ter sido concluído, o empregado possui o incentivo de processar a empresa por deixar de pagar a multa que era de sua responsabilidade ao demitir o funcionário.

Gonzaga (2003) ainda afirma existirem evidências de que são muito comuns no Brasil as demissões forjadas. Afinal, como declara o autor, 62 porcento dos

trabalhadores desempregados que dizem ter pedido demissão, também confirmam que receberam o seu FGTS. Segundo Gonzaga (2003), o governo brasileiro está ciente desta situação e a sua principal resposta a esse problema tem sido a implementação de procedimentos que aumentam os custos e riscos associados a essa simulação. Por exemplo, no começo de 2000, uma nova legislação obrigou que a pena pela demissão sem justa causa fosse depositada diretamente no FGTS do empregado, fato que tornou mais difícil a implementação de acordos.

6.4 Legislação sobre os Custos de Demissão

Gonzaga (2003) utilizou-se de dois episódios aonde ocorreram mudanças com o intuito de aumentar os custos de demissão na legislação trabalhista brasileira para demonstrar a ineficiência do FGTS. Segundo o autor, ao analisar os acontecimentos que implicavam um aumento nos custos de demissão e seus efeitos na rotatividade do trabalho, seria possível concluir se o FGTS sofreu alterações que reduziram essa rotatividade. Afinal, esse era o resultado esperado pelo autor, já que existe uma associação entre aumento dos custos de demissão e redução na rotatividade do trabalho.

Dessa forma, Gonzaga (2003) acredita que ao demonstrar que existem mudanças diminuidoras da principal externalidade negativa do FGTS que é a sua colaboração para o aumento da rotatividade do trabalho, pode-se provar que o atual sistema é ineficiente e necessita de modificações com o objetivo de diminuir o incentivo perverso que ele causa. Ainda assim, Gonzaga (2003) ressalta que ele não acredita que a melhor maneira de solucionar as externalidades negativas do FGTS seja dada a partir de aumentos nos custos de demissão. O autor advoga que uma reforma no sistema inteiro do FGTS seria preferível.

As duas alterações na legislação escolhidas por Gonzaga (2003) foram a nova constituição de 1988 e a Lei 110 de Setembro de 2001. A importância da nova constituição já foi explicada anteriormente, mas vale ressaltar que a principal mudança que o autor buscou estudar foi o aumento da multa paga pelo empregador por demissão sem justa causa que subiu de 10% para 40% do FGTS.

Já a Lei 110 de Setembro de 2001, segundo Gonzaga (2003), foi introduzida com o fim de lidar com a decisão da Suprema Corte que ameaçava a solvência do sistema FGTS. A decisão foi tomada para ajustar todas as contas de FGTS, ativas em 1990, em 68,6 porcento. Esse número correspondia à perda real sofrida durante os dois planos de estabilização da inflação (16,44 porcento durante o Plano Verão em 1989 e 44,8 porcento no Plano Collor em 1990). Como afirma o autor, após vários meses de negociação, uma solução foi acordada entre o governo com as firmas e os trabalhadores e assim foi decidido que os custos da decisão judicial seriam divididos. Como parte do acordo, os depósitos mensais nas contas de FGTS subiram de 8% para 8,5% do total do salário do empregado. A multa por demissão sem justa causa também subiu de 40% para 50% do FGTS, sendo que os 10% a mais cobrados deveriam ser pagos ao governo.

Desse modo, como afirma Gonzaga (2003), a constituição de 1988 deixou mais difícil os acordos de demissão entre patrão e empregado, pois aumentou a pena paga pelo empregador ao demitir o funcionário de 10% para 40% do valor total do FGTS. Da mesma forma, a Lei 110 também fez com que os acordos de demissões forjadas ficassem mais difíceis, afinal a multa paga pelo empregador aumentou de 40% para 50%, sendo que 10% deveriam ser pagos ao governo e dessa maneira, seria impossível para o empregador deixar de pagar ao menos o valor equivalente ao acréscimo designado pela nova lei.

Gonzaga (2003) estuda o efeito do aumento dos custos de demissão existentes nos episódios da nova Constituição de 1988 e da Lei 110 sobre a duração média no emprego. Foi considerada a durabilidade no trabalho prévio daqueles que estavam desempregados, baseados na amostra da PME de Janeiro de 1982 à Agosto de 2002.

O autor esperava comprovar que as duas mudanças legislativas iriam diminuir a rotatividade do trabalho, ou equivalentemente, aumentar a duração do emprego. Gonzaga (2003) utilizou-se de dois grupos de controle que supostamente não seriam afetados pelas mudanças regulatórias, para estimar a regressão: trabalhadores informais e trabalhadores empregados a menos de três meses (considerado período de experiência). A regressão foi estimada com a constante e mais 7 variáveis descritivas, sendo a duração no emprego a variável resposta.

As duas variáveis correspondentes às mudanças na legislação foram do tipo “dummy”. Aquela correspondente à Constituição de 1988 toma o valor um durante o período de Janeiro de 1989 a Setembro de 2001 e zero no caso contrário. E aquela correlacionada com a Lei 110, iguala-se ao valor um de Outubro de 2001 em diante e possui valor zero no caso contrário. Duas variáveis descritivas consideram apenas o efeito bruto das mudanças legislativas e outras duas estão controladas pelos grupos mencionados anteriormente.

Gonzaga (2003) acreditava que os coeficientes correspondentes às dummies que mediam os impactos das mudanças legislativas, seriam positivos e o efeito da Lei 110, por ser mais restritiva, seria maior do que o da nova Constituição de 1988. Ainda assim, os dois efeitos deveriam ser positivos e deveriam aumentar a duração no emprego dos trabalhadores.

Como já era esperado pelo autor, as duas mudanças legislativas tiveram o efeito de aumentar a duração do emprego, já que as variáveis descritivas correspondentes as alterações na legislação foram significativas e positivas. E, segundo a regressão feita por Gonzaga (2003), o efeito da Lei 110 foi maior que o efeito da Constituição de 1988 no que diz respeito à duração no emprego. Resultados semelhantes foram obtidos com os dois grupos de controle observados (trabalhadores em período de experiência e trabalhadores informais).

Dessa forma, Gonzaga (2003) prova que as falsas demissões diminuíram após as mudanças restritivas na legislação, afinal a duração no emprego aumentou com as alterações estudadas. Como as alterações no FGTS com o intuito de dificultar as demissões forjadas, aumentaram o tempo de permanência no emprego e diminuíram a rotatividade no mercado de trabalho, pode-se afirmar que modificações no sistema de fundo de garantia eram necessárias já que o FGTS era ineficiente economicamente por causar aumento na rotatividade.

Mesmo com as mudanças na legislação, Gonzaga (2003) afirma que o FGTS continua sendo ineficiente e causador de conflitos entre firmas e empregados. Sendo assim, mais modificações devem ser feitas para que esse sistema deixe de aumentar a rotatividade do trabalho e seja eficiente. O autor acredita que medidas que aumentem os custos das demissões como as alterações na legislação feitas a

partir da Constituição de 1988 e da Lei 110, não são o melhor caminho a se percorrer para se atingir uma melhora na eficiência do FGTS e resultar numa queda da rotatividade.

6.5 Soluções para o FGTS

Para Gonzaga (2003), as três principais razões do sistema FGTS que causam incentivos perversos aos trabalhadores são os rendimentos abaixo do mercado, o fato dos trabalhadores receberem o fundo de garantia quando são demitidos e a multa de demissão ser paga diretamente para o trabalhador. O autor afirma que os trabalhadores sentem o desejo de acessar suas contas de FGTS e isso incorre muitas vezes em negociações com os empregadores para que eles não paguem a multa no caso de uma demissão forjada. Qualquer pacote de reformas com o intuito de reverter as três principais razões que causam os incentivos perversos aos trabalhadores, seria preferível para Gonzaga (2003) do que maiores custos de demissão.

Uma proposta feita por Gonzaga (2003) é a de melhorar os retornos das contas do FGTS à medida que o trabalhador permanece mais tempo em seu emprego. Desse modo, as relações de trabalho de longo prazo seriam incentivadas, pois passaria a ser mais interessante economicamente para o trabalhador se manter no emprego e assim receber uma recompensa financeira cada vez maior no rendimento do seu fundo de garantia. A segunda proposta feita pelo autor é a de que a multa correspondente a 40% do FGTS no caso de uma demissão sem justa causa deve ser paga diretamente ao governo e nenhuma parte paga ao trabalhador, afinal o acesso a conta do fundo de garantia já seria suficiente para auxiliar o empregado no caso em que este fosse demitido.

O Ipea (2006) ressalta outro aprimoramento que pode ser feito no sistema do FGTS. A alternativa proposta refere-se aos recursos do fundo de garantia. Segundo o estudo, nos dias de hoje o trabalhador só tem acesso ao seu FGTS em determinadas situações, porém a demissão sem justa causa é a mais utilizada. Assim, existem suspeitas de que o desligamento do funcionário junto à empresa pode ser em virtude da posse do FGTS.

Dessa maneira, existe uma piora na relação de trabalho e conseqüentemente na eficiência da produtividade. Como o objetivo é a estabilidade da relação de emprego que possibilita maiores investimentos das empresas e dos empregados, então o ideal seria modelos que permitissem apenas o acesso parcial aos recursos do FGTS quando houvessem demissões sem justa causa e os recursos restantes deveriam ir para o fundo previdenciário, resgatável na aposentadoria. Assim, segundo Ipea (2006), o incentivo para as falsas demissões seria menor, pois os recursos do FGTS acessados com as demissões diminuiriam.

Como exemplo recente, foi criado um projeto de lei que passou a tramitar na Comissão dos Assuntos Econômicos (CAE) do Senado no dia 7 de Abril de 2010 e que propõe uma melhora do rendimento das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Segundo o jornal eletrônico de economia e negócios da rede Globo (7/4/2010), atualmente a remuneração das contas do FGTS garantida por lei, corresponde à Taxa Referencial (TR) mais 3% ao ano. Esse rendimento é insuficiente para compensar a inflação. Dessa forma, o custo de oportunidade do empregado em reter o seu dinheiro rendendo nesse fundo aumenta. A nova proposta pretende corrigir as contas do FGTS pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) mais parte da variação da taxa básica de juros, a Selic.

Esse projeto citado ainda não foi aprovado. O problema são os altos custos de modificação, dadas as características políticas do país. Afinal, segundo Gonzaga (2003), uma proposta de emenda à constituição é submetida a uma tramitação no Congresso nacional e após ser analisada por uma comissão na Câmara dos deputados, é submetida a uma nova comissão especial. A proposta só será aprovada nessas duas instâncias se atingir os votos de 60% dos membros da casa. Em seguida, ela segue para o Senado aonde também precisará obter 60% dos votos para ser enfim aprovada.

A nota técnica desenvolvida pelo DIEESE (fev/2006) discorda da opinião de Gonzaga (2003) a respeito do motivo das altas taxas de rotatividade do trabalho no Brasil. Para DIEESE (fev/2006), o FGTS é a única forma de inibir demissões de trabalhadores e maiores barreiras deveriam ser criadas para impedir a facilidade que existe para se demitir um funcionário. Afinal, segunda a nota, as empresas se utilizam com grande freqüência da rotatividade existente no campo trabalhista

brasileiro como um artifício para reduzir os salários dos empregados. Isso explica, para o DIEESE (fev/2006), a troca anual de trabalho de um terço dos empregados no Brasil e mais o fato de 66% dos assalariados permanecerem menos de três anos na empresa.

Desse modo, é possível concluir que o DIEESE (fev/2006) não acredita que a demissão do trabalhador seja espontânea e nem forjada. Sendo assim, a maioria das demissões partem da própria empresa que preferem arcar com os custos de demissão em troca de poder reduzir os salários. Portanto, para o DIEESE (fev/2006), as empresas não investem em treinamento, pois sabem que após um curto período demitirão seus funcionários. Essa opinião é divergente de Gonzaga (2003) que acredita partir do funcionário a vontade de ser demitido para ter acesso ao seu FGTS e as empresas sabendo que isso acontecerá em um período curto de tempo, não investem em treinamento e relações de longo prazo com seus funcionários.

Apesar de discordarem sobre os motivos que levam às altas taxas de rotatividade do trabalho, tanto Gonzaga (2003), como o DIEESE (fev/2006), convergem na opinião de que o FGTS é ineficiente economicamente e que o seu rendimento tem de ser melhorado. Para o DIEESE (fev/2006), é urgente a necessidade de melhorar o rendimento do fundo e conseqüentemente a sua gestão. E Gonzaga (2003) considera ser o rendimento baixo do FGTS um dos três principais focos a serem considerados para a diminuição da ineficiência do FGTS.

Para Fernandes (2006), encargos trabalhistas que providenciam um benefício direto aos trabalhadores como o FGTS, segundo o autor, deveriam ser analisados pelos próprios empregados que recebem esses benefícios a fim de avaliar se estes são maiores do que os seus custos. No caso de uma resposta negativa, uma melhora de bem-estar ocorreria se os trabalhadores substituíssem esses benefícios por um aumento salarial, até o ponto aonde os custos mencionados fossem internalizados. Como, Segundo o jornal eletrônico de economia e negócios da rede Globo (7/4/2010), o rendimento atual do FGTS é incapaz de compensar a inflação e rende menos do que a caderneta de poupança (considerada o investimento de menor risco no Brasil), provavelmente o trabalhador que recebe o FGTS acredita que o seu benefício é menor do que o seu custo, refletido na forma de oportunidades

de rendimentos maiores com igual risco. Sendo assim, segundo Fernandes (2006), o ideal seria que os salários dos empregados fossem aumentados em substituição ao fundo de garantia obrigatório pago pelo empregador ao governo e que não mais existiria.

Entretanto, uma medida dessa magnitude seria muito drástica. Antes é preciso considerar as instituições informais citadas por North (2001) cuja existência se dá na forma de tradições, crenças e costumes enraizados no país. O FGTS é um direito trabalhista que existe a mais de quatro décadas no Brasil e que é considerado um auxílio na compra da casa própria do trabalhador ou até mesmo uma poupança de ajuda em momentos difíceis como uma possível demissão. Deixar de existir repentinamente seria uma opção para o FGTS pouco aceita pelo trabalhador brasileiro que já está acostumada com este benefício. No entanto, reformulações no seu rendimento é uma proposta pouco contestada dada a convergência positiva neste aspecto dos estudos sobre este assunto.

7. Conclusão

As instituições são importantes na busca por desenvolvimento e eficiência econômica. São elas as bases para a formação e consolidação de um sistema econômico cujo principal interesse seja a busca por um melhor desempenho do país. Através de limitações e imposições de regras é possível delimitar o comportamento da nação e guiá-la para a busca do bem-estar social.

Douglass North demonstra em seu estudo a importância das instituições, como elas são formadas e os benefícios que geram nos países aonde a sua presença é forte e consolidada. Usando exemplos de nações formadas por diferentes colonizadores e as suas respectivas formas de pensar a agir de acordo com o conceito institucional que os guiavam, North consegue demonstrar como o desempenho econômico diferente entre as nações está correlacionado com as suas bases institucionais edificadas de modo divergente em cada país colonizado por seus respectivos exploradores.

Como o Brasil não possui uma base institucional forte, grande parte do seu desempenho econômico e social fraco, pode ser explicado pela nossa carência institucional. A área jurídica deixa transparecer as conseqüências da falta de instituições fortes em nosso país. O sistema trabalhista brasileiro é causador de ineficiências como foi demonstrado nesse estudo. O FGTS, desde a sua criação possui incentivos perversos ao trabalhador.

Assim como foi mencionado anteriormente, o sistema de fundo de garantia brasileiro possui um rendimento insuficiente, menor até mesmo que o rendimento da poupança que é considerado o rendimento livre de risco mais baixo do Brasil. Além desse fato, o FGTS ainda impõe que o trabalhador tenha que ser demitido para poder adquirir o rendimento existente no seu fundo de garantia e a pena pela demissão sem justa causa é paga pela firma diretamente ao trabalhador. Todos esses fatos em conjunto, sugerem um incentivo perverso ao trabalhador que se encontra numa posição em que forjar a sua própria demissão pode-lhe ser uma situação benéfica. Para tanto ele negocia com o seu empregador uma falsa demissão sem que o último tenha que pagar a multa de demissão correspondente a 40% do total do FGTS.

Situações como as mudanças legislativas ocorridas com a Constituição de 1988 e a Lei 110 de Setembro de 2001 em que ambas aumentaram os custos de demissão dos funcionários, demonstraram segundo Gonzaga (2003), serem positivas no aspecto de diminuição da rotatividade do trabalho e aumento da duração do emprego.

Este fato é importante, pois incentiva as empresas a investirem em capital humano. Afinal uma relação de trabalho duradoura permite investimentos de longo prazo na capacitação do trabalhador e gera maior produtividade. No entanto, vale ressaltar que Gonzaga (2003) não acredita que mudanças com o objetivo de aumentar os custos de demissão, sejam benéficas, mesmo que diminuam a rotatividade. Para o autor, o ideal é que se invista em reformas do FGTS para combater o seu baixo rendimento, o seu sistema de pagamento de multa diretamente para o funcionário ou até mesmo a obtenção dos rendimentos do fundo apenas em caso de demissão sem justa causa.

Qualquer uma das soluções seriam mais viáveis do que aumentar ainda mais os custos de demissão e desincentivar a contratação de empregados. Sendo assim, uma reforma no sistema do FGTS se faz necessária a fim de diminuir a rotatividade do mercado de trabalho e sua ineficiência econômica. Contudo, é preciso antes estudar qual é a melhor forma de se solucionar o problema e focar na área com menor probabilidade de se criar novas distorções.

8. Referências

ALMEIDA, Rita e CARNEIRO, Pedro. *Inequality and Employment in a Dual Economy: Enforcement of Labor Regulation in Brazil.* Discussion Paper No. 3094, October 2007.

AMADEO, Edward e CAMARGO, José Marcio. *Instituições e o Mercado de Trabalho no Brasil.* In: CAMARGO, J.M. (ed.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CARVALHO, J.M. (2001), *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho,* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COASE, Ronald. *The Problem of Social Cost.* Journal of Law and Economics, 3: 1-44.

FERNANDES, R., MENEZES FILHO, N. A. *Impactos dos Encargos Trabalhistas sobre o setor Formal da Economia.* In: José Paulo Zeetano CHAHAD, J. P. Z., FERNANDES, R. (Orgs.). *O Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas, Resultados e Desafios,* v. 1, p. 149-175, 2002.

FERNANDES, Reynaldo. *Encargos Sociais e Demanda por Trabalho no Setor Formal da Economia.* Revista de Economia Aplicada, V. 2, N^{0}3, Págs. 553-578, Julho – Setembro 1998.

GONZAGA, Gustavo M. *Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil.* Economia: journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, 4(1): 165-222, 2003.

HECKMAN, J., PAGÉS, C. *The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets,* IDB, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras 2000.

MACHINA, Mark. *Choice Under Uncertainty: Problems Solved and Unsolved.* Journal of Economic Perspectives, I: 121-54. 1987.

MARQUES, Fabíola e ABUD, Cláudia José. *Direito do Trabalho.* São Paulo: Atlas 2007.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho.* São Paulo: Atlas 2004

MONTESQUIEU, Charles de. *Do Espírito das Leis.* Coleção *Os Pensadores*. Editor: Victor Civita 1985.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeno Econômico.* México: Fondo de Cultura Econômica 2001

PAES DE BARROS, Ricardo, CORSEUIL, Carlos Henrique e BAHIA, Mônica. 1999. *Regulamentação do Mercado de Trabalho e Duração do Emprego no Brasil.* Texto para Discussão 676. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA)

PAES DE BARROS, Ricardo, CORSEUIL, Carlos Henrique e FOGUEL, Miguel. 2001. O*s Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil.* Texto para Discussão 784. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA)

PASSANEZI, Paula Meyer Soares. *O processo de criação das instituições segundo Douglass North – Uma análise da Previdência Social no Brasil.* Revista de Economia e Relações Internacionais, V. 3, Nº5, Págs. 111-129, Julho 2004. São Paulo: FAAP – Fundação Armando Álvares Penteado.

PASTORE, José. *Reforma Trabalhista, o que pode ser feito?* São Paulo: Cadernos de Economia, Fecomércio 2006. Referência: http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_136.htm

PASTORE, José. *Trabalhar Custa Caro.* São Paulo: Editora Ltr, 2007.

ROCHA JUNIOR, Weimar Freire da. *A Nova Economia Institucional Revisitada.* Revista de Economia e Administração, V. 3, Nº4, Págs. 301-319. Outubro 2004. São Paulo: Ibmec - SP

SOTO, Hernando De. *The Other Path.* Basic Books, 2002.

Jornais e Revistas:

CONTRAN. Resolução número 42, de 21 de Maio de 1998. Link da resolução: http://www.pr.gov.br/mtm/legislacao/resolucoes/resolucao042.htm

Estudo do IPEA (2006). Brasil: O estado de uma nação – 2006. Capítulo 4: *Instituições Trabalhistas e Desempenho do Mercado de Trabalho no Brasil.* Paulo Tafner – editor. Ipea – 533p. – ISBN: 85-86170-84-4.

Nota Técnica do DIEESE número 13. Data de referência: Fevereiro de 2006. *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.* Link da Nota Técnica: http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec13FGTS.pdf

Jornal do Senado Ano V – Número 846 – Brasília, Quarta-Feira, 31 de Março de 1999. *Senado aprova fim do kit de primeiros socorros.* Link do Jornal: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/990331.pdf

Jornal eletrônico Folha Online sobre Cotidiano do dia 13 de janeiro de 1999. *Juiz suspende obrigatoriedade do kit de primeiros socorros.* Link da Notícia: http://www1.folha.uol.com.br/fol/geral/ult130199164.htm

Jornal eletrônico da rede Globo sobre Economia e Negócios do dia 7 de Abril de 2010. *Projeto do Senado pode aumentar rentabilidade do FGTS.* Link da Notícia: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1559970-9356,00.html