

ESTUDIOS

# Uma análise comparativa do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda brasileiro e do *kurzarbeit* alemão sob a ótica da eficiência econômica

*A comparative analysis of the brazilian Emergency Program for Preservation of Employment and Income and the german *kurzarbeit* from the perspective of the economic efficiency*

Gustavo Anjos Miró 

Oksandro Osdival Gonçalves 

*Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil*

**RESUMO** A pandemia da covid-19 levou vários governos a adotarem políticas de proteção ao emprego e à renda da população de seus países. No Brasil, o instituto adotado foi o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda. Já na Alemanha, o *kurzarbeit*, programa criado durante a crise de 2008-2009, foi flexibilizado durante a pandemia para beneficiar mais pessoas. O objetivo geral deste trabalho será, portanto, comparar esses dois programas, sob a ótica da eficiência econômica e do bem-estar social. Para isso, haverá a utilização do método dedutivo, estudos bibliográficos e análise de dados. Como conclusão do trabalho, aponta-se que apesar das similaridades e diferenças que esses dois programas possuem, ambos foram eficientes em evitar um aumento exponencial do desemprego.

**PALAVRAS-CHAVE** Programa emergencial, *kurzarbeit*, direito do trabalho, direito comparado, eficiência econômica.

**ABSTRACT** The covid-19 pandemic has led several governments to adopt policies to protect the employment and income of the population in their countries. In Brazil, the institute adopted was the Emergency Program for Preservation of Employment and Income. In Germany, the *kurzarbeit*, a program created during the 2008-2009 crisis, was relaxed during the pandemic to benefit more people. The general objective of this work will be, therefore, to compare these two programs, from the perspective of economic efficiency and social well-being. For this, there will be the use of the deductive method,

bibliographical studies, and data analysis. As a conclusion of the work, it is pointed out that despite the similarities and differences that these two programs have, both were efficient in avoiding an exponential increase in unemployment.

**KEYWORDS** Emergencia program, *kurzarbeit*, labor law, comparative law, economic efficiency.

## Introdução

A pandemia da covid-19 gerou uma recessão econômica global. A crise sanitária foi motivo de um crescimento exponencial do desemprego em vários países, inclusive no Brasil, que chegou a registrar uma taxa de 14,7% de desocupação no final do primeiro trimestre de 2021.

As medidas de isolamento tomadas pelos governos do mundo inteiro, objetivando frear o crescente número de casos de infectados, dificultaram ainda mais a geração e a busca de empregos. Dessa forma, coube ao Estado intervir por meio do direito do trabalho, em seu papel de resguardar e proteger o trabalhador, buscar reduzir os impactos causados pela pandemia, garantindo aos funcionários a continuidade de um vínculo empregatício.

É neste contexto que o governo federal editou a medida provisória número 936/2020, trazendo para o ordenamento jurídico o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda. O programa visou proteger o vínculo empregatício formal de trabalhadores do setor privado, permitindo que as partes da relação trabalhista firmassem acordo de redução de salário e jornada ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, sem a necessidade de anuência do sindicato profissional da categoria em alguns casos.

Na Alemanha, o instituto do *kurzarbeit* («trabalho reduzido», em português), criado durante a crise financeira de 2008-2009, previa, em algumas circunstâncias, que empregadores e funcionários firmassem acordos de redução da jornada de trabalho e salário, benefício que foi flexibilizado para que mais pessoas pudessem se beneficiar durante a pandemia.

O presente artigo irá comparar esses dois programas e analisar se foram eficientes dentro do contexto de cada país, no intuito de preservar os empregos e a renda dos trabalhadores, tão importante para garantir o bem-estar dessas pessoas. Analisaremos a origem do direito do trabalho brasileiro, para logo demonstrar os diversos critérios de eficiência existentes para se avaliar uma política pública.

O método a ser utilizado no artigo será o dedutivo, a partir da pesquisa teórica, de estudos bibliográficos e do método de análise de dados que disponibilizem informações sobre emprego e desemprego no Brasil e na Alemanha.

## A origem do direito do trabalho brasileiro

O trabalho humano é um dos elementos básicos de todo e qualquer sistema de produção, consumo e distribuição de bens (Luk-Tai Yeung, 2017). Por essa razão, é importante que as relações trabalhistas sejam regulamentadas e fiscalizadas pelo Estado. Como o direito é, de forma objetiva, a arte de regulamentar o comportamento humano (Teixeira Gico Junior, 2010), cabe ao Estado, por meio do direito do trabalho, a função de regular essas relações laborais.

No Brasil, a origem do direito do trabalho teve influência de fatores externos e internos. Os externos foram o surgimento das constituições do México em 1917 e de Weimar, em Alemanha, no ano 1919, ambas com forte teor social e de proteção aos trabalhadores, bem como a Organização Internacional do Trabalho, criada pelo Tratado de Versalhes, em 1919, do qual o Brasil é um dos Estados-membros fundadores. A *Carta del lavoro* italiana, do ano 1927, de índole corporativista, também produziu repercussões no Brasil, mormente nas áreas do direito coletivo ou sindical do trabalho (Bezerra Leite, 2022).

Já quanto aos fatores internos que influenciaram as leis trabalhistas do país, pode-se mencionar: o movimento operário que surgiu com a imigração de europeus para o Brasil, a partir da segunda metade do século XIX; o surto industrial, que surgiu após o fim da Primeira Guerra Mundial, e a Revolução de 1930 (Bezerra Leite, 2022). Esta última, inclusive, seria essencial para a ampliação do direito do trabalho brasileiro (Ribeiro, 2015).

Apesar de algumas leis trabalhistas terem surgido no país a partir do final do século XIX, como o Decreto 1.313/1891, que proibiu o trabalho noturno para os menores de quinze anos, a Lei 4.682/1923, que instituiu a caixa de aposentadoria e o direito à estabilidade para os ferroviários que completassem dez anos de serviço, e a Lei 4.982/1925, que disciplinava o direito de férias anuais remuneradas, foi somente com a chegada de Getúlio Vargas à presidência da república, em 1930, que a legislação trabalhista ganhou força e se tornou o centro da política social e redistributiva do novo governo (Bezerra Leite, 2022).

Em 1935, por exemplo, a Lei 62 assegurou aos empregados da indústria e do comércio o recebimento de uma indenização por rescisão do contrato de trabalho sem justa causa, bem como garantiu estabilidade ao trabalhador após dez anos de efetivo serviço no mesmo estabelecimento.<sup>1</sup> Em 1939, a Justiça do Trabalho foi criada.<sup>2</sup> E em 1943, por fim, o Decreto-Lei 5.542 trouxe ao ordenamento jurídico a Consolidação das Leis do Trabalho.<sup>3</sup> A partir de 1930, também, todas as constituições brasilei-

---

1. Lei número 62, de 5 de junho de 1935, disponível em <https://tipg.link/MmsQ>.

2. Decreto-Lei número 1.237, de 2 de maio de 1939, disponível em <https://tipg.link/Mmsm>.

3. Decreto-Lei número 5.452, de primeiro de maio de 1943, disponível em [https://tipg.link/Mms\\_](https://tipg.link/Mms_).

ras passaram a prever direitos trabalhistas em seus textos, com especial destaque na Constituição Federal de 1988 (Bezerra Leite, 2022).

Ao longo do tempo, como pôde ser visto, o direito do trabalho foi evoluindo e ganhando espaço no ordenamento jurídico, seja por via constitucional ou infraconstitucional, sempre se amoldando e respondendo ao contexto socioeconômico vigente.

Inclusive, dentro de sua função reguladora, Amauri Mascaro Nascimento lembra que o direito trabalhista visa a realização de valores econômicos, de modo que toda e qualquer vantagem atribuída aos empregados deve ser meticulosamente precedida de um suporte econômico, sem o qual nada lhes poderá ser atribuído (Mascaro Nascimento, 2007).

É sobre esse aspecto econômico do direito do trabalho que os próximos capítulos irão analisar, sob a ótica da eficiência, e comparar duas políticas públicas de proteção ao emprego de dois países diferentes, mas que foram adotadas durante contextos parecidos de crises econômicas: o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda brasileiro e o *kurzarbeit* alemão.

A escolha de ambas nações ocorre devido ao fato de a legislação trabalhista brasileira, como já demonstrado, ter sofrido influência da alemã. Adicionalmente, de acordo com o professor de direito comparado da Universidade de Paris Panthéon-Sorbonne, Pierre Legrand, um processo que leva ao nascedouro de um ato normativo é baseado, dentre outros fatores, na história e no contexto que o país vive (Legrand, 2006).

## **Eficiência econômica**

O conceito de eficiência está assentado na capacidade de maximização dos ganhos, enquanto se minimizam os custos (Osdival Gonçalves, 2020). Dessa forma, uma política ou decisão do poder público será considerada eficiente quando, ao menor custo possível, forem criados incentivos na sociedade que levem à maximização da fórmula do bem-estar social, uma medida de agregação dos níveis de utilidade de todos os indivíduos de uma sociedade. Aliás, o conceito econômico de utilidade, importante frisar, é bastante abrangente e reflete não só bens materiais ou de consumo, mas também o grau de altruísmo que um indivíduo tem com outras pessoas, incluindo bens imateriais, como a alegria, o amor ou a desilusão (Maristrello Porto e Garoupa, 2020). Por essa razão, não existe uma medida exata da utilidade, mas sim um conjunto axiomático, ou seja, de valores, que estabelece uma ordem ou hierarquização nas escolhas de cada indivíduo, em um mundo com recursos e tempo escassos.

Contudo, até mesmo o significado de eficiência pode ter diversas posições, o que torna a escolha de um critério, para a sua aplicação, de fundamental relevância no âmbito da literatura econômica e social (Vaz Lobo Bittencourt, 2016). Particularmente, os dois critérios de eficiência que este artigo irá analisar são os de Vilfredo Pareto e de Kaldor e Hicks.

O economista italiano Vilfredo Pareto estabeleceu que uma escolha ou decisão poderia ser considerada eficiente quando o resultado gerasse um ambiente no qual as partes atingidas não poderiam melhorar a sua situação (maximizar suas utilidades) sem que prejudicassem a situação de outrem. Portanto, estes casos não precisariam de intervenção legal, visto que a maximização do bem-estar social já teria sido atingida (Luk-Tai Yeung, 2019). Dessa forma, Pareto relacionou a posição de eficiência econômica ao termo «equilíbrio»: porque uma situação de ineficiência, ou de desequilíbrio, ocorre quando se pode melhorar o bem-estar dos agentes, sem que haja prejuízo de alguém em contrapartida, demonstrando que a soma dos níveis de utilidade de todos os indivíduos ainda pode subir, não tendo a necessidade de uma redução nos níveis de utilidade de outros indivíduos.

Quanto aos economistas Nicholas Kaldor e John Hicks, estes criaram um critério que considera eficiente toda medida capaz de gerar a maior satisfação do maior número de pessoas em uma sociedade (Maristrello Porto e Garoupa, 2020). Isso significa que, diferentemente de Pareto, o método de Kaldor e Hicks para medir a eficiência de uma escolha ou decisão não nega a existência de perdas de bem-estar para um grupo de indivíduos, desde que os ganhos tenham sido maiores para um maior número de pessoas, a ponto deste grupo, hipoteticamente, conseguir recompensar os perdedores e ainda obter ganhos (Osdival Gonçalves, 2020).

Dessa forma, uma política econômica eficiente, para Kaldor e Hicks, não exige necessariamente manter um equilíbrio na qual a utilidade de qualquer pessoa não possa ser reduzida. O que importa é a maximização das utilidades de maneira geral, levando à maximização do bem-estar para a maioria dos indivíduos.

Para Yeung, na economia o direito existe, principalmente, para corrigir as falhas de mercado (Luk-Tai Yeung, 2017), as quais ocorrem quando, em condições que envolvem um mercado competitivo, os indivíduos acabam prestando atenção somente aos custos e benefícios pessoais, ignorando os impactos das suas ações na sociedade como um todo (Maristrello Porto e Garoupa, 2020). Como o mercado de trabalho é um mercado que contém elevados custos de transação, o Estado precisa intervir para ser possível reduzir esses custos e atingir o resultado mais eficiente possível. Dessa forma, embora o critério de eficiência de Pareto seja o mais conhecido, o método criado pelos economistas Nicholas Kaldor e John Hicks é o que melhor se amolda ao direito, porque agrega ao bem-estar uma visão coletiva (Osdival Gonçalves, 2020).

Assim, o critério de Kaldor e Hicks será o utilizado neste artigo para mensurar a eficiência ou ineficiência dos programas de proteção do emprego e da renda adotados no Brasil e na Alemanha no enfrentamento de crises econômicas, como a que foi causada pela covid-19. Até porque o trabalho humano é vital e emancipatório, e dignifica o sujeito, elevando o seu bem-estar (Ferreira e outros, 2018), na medida que quanto menor for o desemprego de um país, maior será o bem-estar social da população.

## Programas de proteção do emprego e da renda de trabalhadores

### O programa emergencial brasileiro

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, regulamentado pela primeira vez por meio da medida provisória 936/2020 (posteriormente convertida em Lei 14.020/2020),<sup>4</sup> foi criado pelo governo federal como forma de enfrentar os impactos da crise econômica na geração de empregos formais, causada pelo estado de calamidade pública decorrente da covid-19, e teve duração até 31 de dezembro de 2020.<sup>5</sup>

Em 2021, diante da piora da pandemia da covid-19,<sup>6</sup> para frear a contaminação viral foi necessário endurecer as medidas restritivas dos governos estaduais e municipais, e considerando a pressão do setor empresarial, o Ministério da Economia, por meio da medida provisória 1045/2021, instituiu novamente o programa emergencial, com prazo de vigência de cento e vinte dias (quatro meses), a partir de 28 de abril de 2021.<sup>7</sup>

Utilizando-se dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,<sup>8</sup> é possível acompanhar a evolução da taxa de desocupação no período que antecedeu a pandemia e durante os períodos mais agudos de isolamento e restrições (**figura 1**).

Os dados demonstram que no último trimestre de 2019 a taxa de desocupação era baixa, em torno de 11,1% (**figura 1**). Em seguida inicia-se um viés de alta no primeiro trimestre de 2020 coincidindo com o início da pandemia em escala global. Em 2020, a maior elevação da taxa de desocupação deu-se no terceiro trimestre, quando atingiu 14,9%. Em 2021, a maior elevação ocorreu no primeiro trimestre, repetindo 14,9%, e para comparação, no quarto trimestre de 2022, a taxa de desocupação era de 7,9% no Brasil, fechando o ano em 9,3%, percentual inferior ao verificado em 2019 antes do início da pandemia. Assim, as evidências à época justificavam uma intervenção estatal visando reduzir os impactos da pandemia sobre os postos de trabalho.

Essa intervenção veio por meio do programa emergencial, que permitiu ao empregador e ao funcionário, por meio de um acordo individual (sem a presença do sindicato da categoria profissional) suspenderem temporariamente o contrato de trabalho ou reduzirem a jornada e o salário do empregado, de forma proporcional, em 25%, 50% ou 70%. Nos casos envolvendo convenção ou acordo coletivo para tais fins, as partes poderiam estabelecer percentuais diversos destes previstos.<sup>9</sup>

---

4. Medida provisória número 936, de primeiro de abril de 2020, disponível em <https://tipg.link/MmtC>.

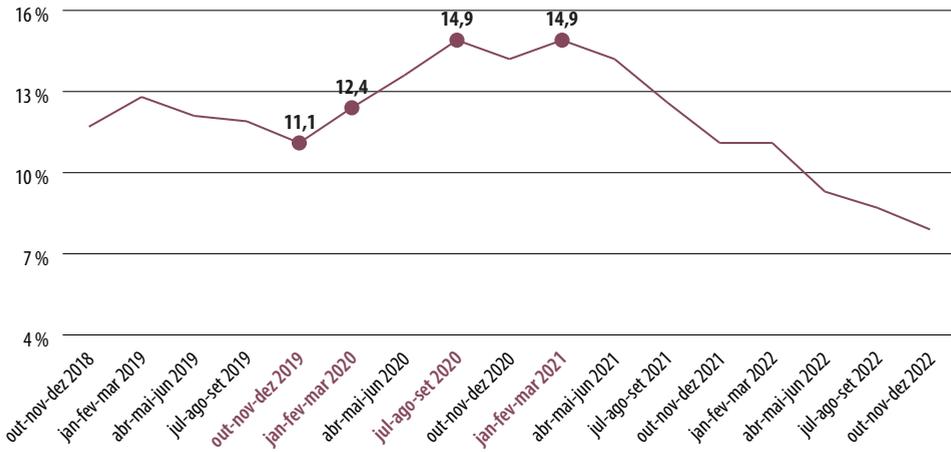
5. Lei número 14.020, de 6 de julho de 2020, disponível em <https://tipg.link/MmtK>.

6. Ministério da Saúde, «Painel coronavirus», 21 de maio de 2024, disponível em <https://tipg.link/MLxO>.

7. Medida provisória número 1045, de 27 de abril de 2021, disponível em <https://tipg.link/Mmth>.

8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua», disponível em <https://tipg.link/MmyH>.

9. Lei número 14.020, de 6 de julho de 2020, disponível em <https://tipg.link/MmyR>.



**Figura 1.** Taxa de desemprego no Brasil, de janeiro de 2012 a janeiro de 2023. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Além do mais, foi garantido a esses trabalhadores estabilidade no emprego enquanto durasse o acordo firmado com os patrões e, após este período, por tempo equivalente ao acordado (artigo 10 e incisos primeiro e segundo, da Lei 14.020/2020 e da medida provisória 1045/2021). Por exemplo, um funcionário que teve seu contrato suspenso por dois meses teria garantia provisória no emprego enquanto durasse a suspensão e, após o fim do acordo, por mais dois meses (totalizando quatro meses) nesse período, podendo ser despedido apenas por justa causa.

Contudo, como o programa emergencial visava manter, além do emprego, a renda do trabalhador, a medida provisória 936/2020 também criou o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que serviu exatamente para complementar a renda do trabalhador afetado pelo programa, mediante financiamento da União. Em 2020, o benefício emergencial foi financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.<sup>10</sup> Já no ano de 2021, o governo federal editou a medida provisória 1044/2021, abrindo um crédito extraordinário no valor de R\$ 9,98 bilhões em favor do Ministério da Economia, para financiar o benefício.<sup>11</sup>

Na prática, o valor do benefício emergencial correspondia ao percentual reduzido da jornada negociado e acordado entre as partes, tendo como referência a parcela do seguro-desemprego a que o empregado teria direito caso fosse despedido. Ou seja,

10. Pedro Rafael Vilela, «Bolsonaro relança programa de redução de salários e jornada», *Agência Brasil*, 27 de abril de 2021, disponível em <https://tipg.link/Mmya>.

11. Janary Júnior, «Medida provisória retoma acordos para redução salarial ou suspensão de contratos», *Câmara dos Deputados*, 28 de abril de 2021, disponível em <https://tipg.link/Mmyk>.

um trabalhador que tivesse a redução de 25% da jornada e do salário, receberia 25% do valor do seguro-desemprego, e assim sucessivamente.<sup>12</sup>

Nos casos de suspensão do contrato, o empregado deixava de cumprir a jornada laboral e de receber o salário de seu empregador. O benefício emergencial, então, pagava ao trabalhador o 100% do valor do seguro-desemprego a que ele teria direito se fosse despedido; isso no caso em que ele trabalhasse em uma empresa cuja receita bruta no ano de 2019 não fosse maior que R\$ 4,8 milhões. Já nos casos de empresas com receita bruta superior a R\$ 4,8 milhões, os empregadores eram obrigados a continuar pagando 30% do salário do empregado enquanto ele estivesse com o contrato suspenso, a título de ajuda compensatória mensal (ou seja, sem natureza salarial), enquanto o benefício emergencial remunerava 70% do valor do seguro-desemprego. Os valores pagos pelo benefício emergencial poderiam chegar até a R\$ 1.912,00.<sup>13</sup>

De acordo com a Secretaria Geral da Presidência da República, o programa emergencial trouxe a possibilidade de sobrevivência não somente dos empregos, mas das empresas impactadas pela crise também. O governo federal estima que 1,5 milhão de empresas não deixaram de existir graças ao programa emergencial em 2020, além de ter ajudado a salvar 10,2 milhões de empregos.<sup>14</sup>

Já no ano de 2021, durante o período em que a medida provisória número 1045 teve a sua vigência, quase 2,6 milhões de trabalhadores obtiveram a garantia provisória de emprego e 634 mil empregadores foram beneficiados, mediante 3,2 milhões de acordos firmados entre as partes.<sup>15</sup>

Dessa forma, pode-se dizer que o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi eficiente, sob a ótica do critério de Kaldor e Hicks, na proteção dos empregos e na manutenção dos negócios jurídicos, garantindo o bem-estar dos empregadores e empregados beneficiados durante a crise causada pela pandemia da covid-19.

## O *kurzarbeit* alemão

O programa alemão de promoção do emprego, o *kurzarbeit*, foi instituído pelo governo federal da Alemanha durante a crise financeira de 2008 e 2009 e não deixou

---

12. Caixa, «Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEm 2021», *Caixa Econômica Federal*.

13. Casa Civil, «Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) 2021 começa a ser pago», *Presidência da República*, 10 de novembro de 2022, disponível em <https://tipg.link/MmzW>.

14. Kelly Oliveira, «Termina hoje programa de redução de jornada e suspensão de contratos», *Agência Brasil*, 31 de dezembro de 2020, disponível em <https://tipg.link/Mm-A>.

15. Serviços e Informações do Brasil, «Mais de três milhões de acordos entre trabalhadores e empresas foram fechados em 2021», *Presidência da República*, 31 de outubro de 2022, disponível em <https://tipg.link/Mm-S>.

de vigorar no ordenamento jurídico alemão desde então,<sup>16</sup> sendo regulamentado pelo *Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung* (código de segurança social e promoção do emprego).<sup>17</sup> O contrário ocorreu com o programa emergencial brasileiro, que deixou de existir no ordenamento jurídico nacional com o fim da vigência da medida provisória 1045/2021.

Entretanto, da mesma forma que o programa emergencial brasileiro, o programa alemão foi criado com o objetivo de evitar o aumento no número de demissões, a partir da redução total ou parcial da jornada de trabalho do trabalhador por meio de acordo individual. Durante o período de adesão ao *kurzarbeit*, o empregador mantém o pagamento integral do salário pelas horas trabalhadas, enquanto o governo alemão paga indiretamente ao empregado uma porcentagem (60% ou 67%, no caso de trabalhadores com filhos menores) de sua remuneração pelas horas não trabalhadas.<sup>18</sup> O programa geralmente tem um período máximo de duração de seis meses consecutivos.<sup>19</sup>

Dessa forma, a título de exemplo, um trabalhador sem filho que costuma laborar oito horas e receber oitenta euros por dia, ao ingressar no *kurzarbeit* e ter uma redução de 50% da sua jornada, passa a ter uma remuneração diária de 64 euros, sendo quarenta euros pagos diretamente pelo empregador, e mais 24 euros (60% de quarenta euros) repassados a este pelo governo federal alemão e depois pagos ao empregado.

Importante destacar que a adesão a este regime é de escolha do funcionário, de forma que o empregador não pode impor o *kurzarbeit* aos funcionários pelo seu simples poder de mando. Sendo assim, é imprescindível o consentimento de todos os funcionários beneficiários.<sup>20</sup>

No ano de 2009, inclusive, o *kurzarbeit* foi um dos responsáveis por evitar que a Alemanha tivesse um aumento no desemprego, de acordo com o Fundo Monetário Internacional, mediante dados da World Economic Outlook:<sup>21</sup>

Ao se fazer uma análise do gráfico acima, pode-se ver que a Alemanha (DEU, no gráfico) teve uma retração maior no Produto Interno Bruto (GDP, em azul) em com-

---

16. Marcel Balassiano, «Kurzarbeit: A origem dos programas de retenção de emprego em época de crise», *Fundação Getúlio Vargas*, 23 de julho de 2020, disponível em <https://tipg.link/N7dy>.

17. Alemanha, «Sozialgesetzbuch (SGB III) Drittes Buch Arbeitsförderung», 6 de maio de 2024, disponível em [https://tipg.link/Mm\\_U](https://tipg.link/Mm_U).

18. International Monetary Fund, «Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit», 15 de junho de 2020, disponível em [https://tipg.link/Mm\\_W](https://tipg.link/Mm_W).

19. Marcel Balassiano, «Kurzarbeit: A origem dos programas de retenção de emprego em época de crise», *Fundação Getúlio Vargas*, 23 de julho de 2020, disponível em <https://lc.cx/iGHfR1>.

20. Alemanha, «Sozialgesetzbuch (SGB III) Drittes Buch Arbeitsförderung», 6 de maio de 2024, disponível em [https://tipg.link/Mm\\_U](https://tipg.link/Mm_U).

21. International Monetary Fund, «Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit», 15 de junho de 2020, disponível em [https://tipg.link/Mm\\_W](https://tipg.link/Mm_W).

paração com os outros seis países do G7 (as sete maiores economias da época), mas foi o único que teve um saldo positivo na geração de empregos (assinados com verde).

Com a chegada da pandemia da covid-19, em março de 2020, o governo alemão tornou o programa do *kurzarbeit* ainda mais flexível: a duração máxima do programa passou a ser de 24 meses em alguns casos; as porcentagens pagas pelo governo sobre a remuneração das horas não trabalhadas aumentaram para 70% e 77%, entre o quarto e sexto mês de programa, e para 80% e 87% a partir do sétimo mês, e os empregadores foram dispensados de arcar com as contribuições da seguridade social dos trabalhadores.<sup>22</sup> Além do mais, as empresas passaram a não precisar reduzir o horário de trabalho de pelo menos 30% dos seus trabalhadores para serem elegíveis para o *kurzarbeit*, durante a pandemia o limite foi reduzido para 10%.<sup>23</sup> Essa flexibilização durou até 31 de dezembro de 2021. E de acordo com dados da Agência Federal de Emprego da Alemanha, no mês de fevereiro de 2020, antes da flexibilização do programa, 134 mil trabalhadores e 4.700 estabelecimentos foram beneficiados pelo *kurzarbeit*. Em abril de 2020, já durante a pandemia, tais números subiram para 610 mil estabelecimentos com 5,99 milhões de trabalhadores beneficiados. Em janeiro de 2021, com a segunda onda da covid-19, o *kurzarbeit* beneficiou 421.000 estabelecimentos e 3,29 milhões de trabalhadores.<sup>24</sup>

Na esteira da experiência alemã, diversos países criaram programas de retenção de emprego, similares ao *kurzarbeit*, como forma de combater o aumento do desemprego durante a pandemia.<sup>25</sup> Isso demonstra a eficiência do programa em enfrentar crises econômicas que colocam empregos em risco, igualmente como ocorreu com o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda adotado no Brasil.

## Considerações finais

Como se pôde analisar no presente artigo, os mercados de trabalho brasileiro e alemão enfrentaram diversos desafios devido à crise de saúde pública causada pela covid-19. Isso fez com que os governos de ambos os países adotassem políticas socioeconômicas de cunho trabalhista, para evitar um aumento do desemprego.

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e o *kurzarbeit* foram esses programas. E, apesar de possuírem algumas similaridades, como terem

---

22. World Health Organization, «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on covid-19», 11 de março de 2020, disponível em <https://tipg.link/MlyN>.

23. Marcel Balassiano, «Kurzarbeit: A origem dos programas de retenção de emprego em época de crise», *Fundação Getúlio Vargas*, 23 de julho de 2020, disponível em <https://lc.cx/iGHfR1>.

24. Eurofund, «Germany: Working Time Flexibility», 18 de maio de 2015, disponível em [https://tipg.link/Mm\\_h](https://tipg.link/Mm_h).

25. Marcel Balassiano, «Kurzarbeit: A origem dos programas de retenção de emprego em época de crise», *Fundação Getúlio Vargas*, 23 de julho de 2020, disponível em <https://lc.cx/iGHfR1>.

trazido uma flexibilização das legislações trabalhistas de ambos os países, para permitirem que acordos individuais pudessem reduzir a jornada de trabalho e o salário dos trabalhadores, bem como terem garantido um complemento de renda a esses empregados (financiado por recursos públicos), o programa alemão surgiu há muito mais tempo, durante a crise financeira de 2008-2009, e ainda permanece vigente no ordenamento jurídico da Alemanha.

Os benefícios que o *kurzarbeit* trouxe, quando foi instituído, fizeram dele uma fonte de inspiração para outros países que em momentos de crise econômica precisavam de uma política pública para evitar um aumento nas demissões de trabalhadores.

O programa emergencial brasileiro, criado no início de 2020, tinha o mesmo objetivo que o *kurzarbeit* e se mostrou eficiente ao evitar que milhares de funcionários perdessem o emprego durante os dois anos de pandemia da covid-19. E, mesmo não se sabendo qual o grau de influência do programa alemão sobre o brasileiro, sabe-se que a legislação trabalhista brasileira teve influência da legislação alemã, desde que esta passou a prever direitos sociais na Constituição de Weimer, de 1919.

Dessa forma, sob a ótica da eficiência econômica (utilizando-se o critério de Kaldor e Hicks), pode-se dizer que ambos os programas de proteção ao emprego, o brasileiro e o alemão, foram eficientes dentro de seus contextos socioeconômicos locais ao conseguirem evitar um aumento significativo do desemprego em períodos de crise econômica, garantindo, assim, um bem-estar maior à população.

## Referências

- BEZERRA LEITE, Carlos Henrique (2022). *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA, Adriana, Jacqueline Kalakun e Barbosa Scheifler (2018). *Trabalho e sociabilidade*. Porto Alegre: Sagra.
- LEGRAND, Pierre (2006). «On the Singularity of Law». *Harvard Law Journal*, 47 (2): 517-530. Disponível em <https://tipg.link/MLwy>.
- LUK-TAI YEUNG, Luciana (2017). «Análise econômica do direito do trabalho e da reforma trabalhista (Lei número 13.467/2017)». *Revista Estudos Institucionais*, 3 (2): 891-921. DOI: [10.21783/rei.v3i2.227](https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.227).
- . (2019). «Empresas, consumidores e mercados: Fundamentos microeconômicos». Em Armando Castelar Pinheiro, Antônio José Maristrello Porto e Patrícia Pinheiro Sampaio (coordenadores), *Direito e economia: Diálogos*. Rio de Janeiro: FGV.
- MASCARO NASCIMENTO, Amauri (2007). *Introdução ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr.
- MARISTRELLO PORTO, Antônio José e Nuno Garoupa (2020). *Curso de análise econômica do direito*. São Paulo: Atlas.

- OSDIVAL GONÇALVES, Oksandro (2020). *Análise econômica do direito*. Curitiba: Inteligência Educacional e Sistemas de Ensino.
- RIBEIRO, Hércio (2015). «A revolução de trinta e as origens da legislação social brasileira». Em José Francisco Siqueira Neto e Patrícia Tuma Martins Bertolin (coordenadores), *Direito do trabalho no Brasil de 1930 a 1946*. São Paulo: Atlas.
- TEIXEIRA GICO JUNIOR, IVO (2010). «Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito». *Economic Analysis of Law Review*, 1 (1): 7-33. Disponível em <https://tipg.link/Mly6>.
- VAZ LOBO BITTENCOURT, Maurício (2016). «Princípio da eficiência». Em Márcia Carla Pereira Ribeiro e Vinícius Klein (coordenadores), *Análise econômica do direito: Uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum.

### Sobre os autores

GUSTAVO ANJOS MIRÓ é advogado. Mestre e doutorando em direito econômico e desenvolvimento na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e mestrando em economia na Universidade Federal do Paraná. É coordenador científico do Grupo de Estudos Análise Econômica do Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Seu correio eletrônico é [gustavo.miro@outlook.com.br](mailto:gustavo.miro@outlook.com.br).  <https://orcid.org/0000-0002-5653-0524>.

OKSANDRO OSDIVAL GONÇALVES é advogado e professor da graduação e do programa de pós-graduação em direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e pós-doutor em direito pela Universidade de Lisboa. Também é doutor em direito comercial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestre em direito econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. É coordenador geral do Grupo de Estudos Análise Econômica do Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Seu correio eletrônico é [oksandro.goncalves@pucpr.br](mailto:oksandro.goncalves@pucpr.br).  <https://orcid.org/0000-0002-6873-5156>.

La *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* es una publicación semestral del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, y que tiene por objetivo el análisis dogmático y científico de las instituciones jurídico-laborales y de seguridad social tanto nacionales como del derecho comparado y sus principales efectos en las sociedades en las que rigen.

DIRECTOR

Luis Lizama Portal

EDITOR

Claudio Palavecino Cáceres

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Eduardo Yañez Monje

SITIO WEB

[revistatrabajo.uchile.cl](http://revistatrabajo.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[pyanez@derecho.uchile.cl](mailto:pyanez@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))