



Agosto 2018 - ISSN: 1696-8352

## REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL: avançando para o passado

Anna Carolina Oliveira Carvalho<sup>1</sup>  
Lessí Inês Farias Pinheiro<sup>2</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Anna Carolina Oliveira Carvalho y Lessí Inês Farias Pinheiro (2018): "Reforma trabalhista no Brasil: avançando para o passado", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, (agosto 2018). En línea:  
<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/08/reforma-trabalhista-brasil.html>

### Resumo:

O escopo deste artigo é apresentar da maneira sucinta os principais pontos da reforma trabalhista promovida pela Lei nº 13.467/2017, que alterou o ordenamento jurídico da regulação das relações do trabalho desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Buscou-se traçar a trajetória da políticas públicas de emprego no Brasil desde a década de 1930 até o ano de 2017 e a partir deste cenário, elencar as principais alterações promovidas pela reforma trabalhista de 2017, quanto a flexibilização da jornada de trabalho, flexibilização da remuneração, trabalho intermitente, alterações na rescisão do contrato de trabalho e representação dos trabalhadores na firma, descentralização das negociações.

**Palavras-chave:** relações de trabalho. regulação. reforma trabalhista

### Abstract:

The scope of this article is to present succinctly the main points of the labor reform promoted by the Law nº 13.467/2017, which changed the legal framework of the regulation of labor relations since the institution of the Consolidation of Labor Laws (Consolidação das Leis de Trabalho - CLT) in 1943. The trajectory of public employment policies in Brazil from the 1930s to the year 2017 was set out and, from this scenario, the main changes promoted by the 2017's labor reform were discussed, as to the flexibilization of the working hours, remuneration, intermittent work, changes in employment contract termination and representation of employees in the firm, decentralization of negotiations

**Keywords:** labor relations. regulation. labor reform

<sup>1</sup> Graduanda em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Bolsista de Iniciação Científica/CNPQ E- mail: [acocarvalho3@gmail.com](mailto:acocarvalho3@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPUCRS), docente nível Pleno da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Email: [lifpinheiro@uesc.br](mailto:lifpinheiro@uesc.br)

## **1 Introdução**

A existência de uma assimetria é uma característica do assalariamento nas sociedades capitalistas. “A relação de trabalho assalariada implica a contraposição entre empresas, que detêm o capital, e trabalhadores, os quais só podem trabalhar como empregados, isto é, vendendo sua força de trabalho” (GONZALEZ, 2017). A regulação pública do trabalho no capitalismo ordena as relações entre empresas e trabalhadores limitando a discricionariedade das empresas, contrapondo o desequilíbrio inerente a relação capital/trabalho.

A década 1930 marcou o início do processo de institucionalização da regulação pública do trabalho no Brasil, notadamente através de regras de proteção ao trabalho e a construção dos aparelhos do Estado, que garantissem a aplicação destas regras, e de organização dos trabalhadores que culminou com Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943,

A Constituição Federal de 1988 promoveu avanços importantes da regulação públicas do trabalho assalariado, ao constitucionalizar direitos já existentes, assegurados em leis ordinárias, e criar novos direitos. Entretanto, nas décadas seguintes, foram várias as tentativas de reforma trabalhista, sempre no sentido de promover a flexibilização, uma vez que o empresariado, e o próprio governo, considerou que a proteção concedida ao trabalho e aos trabalhadores elevava demasiadamente o custo do trabalho.

Em 13 de julho de 2017, foi votada a Lei nº13.467, provocando a mais profunda alteração regulação das relações trabalhistas desde a instituição da CLT. Este artigo tem como objetivo discutir os principais pontos da reforma trabalhista votada, a qual irá alterar o funcionamento do mercado. O artigo está estruturado em cinco seções, sendo esta, a Introdução, a primeira. A seção 2 traça a trajetória da políticas públicas de emprego no Brasil desde a década de 1930 até a década de 1980 no período anterior à Constituição Federal de 1988 e a seção 3 é destinada à análise das políticas após a promulgação da Constituição. A seção 4 dedicada a elencar as principais alterações da CLT na reforma trabalhista de 2017, quanto a flexibilização da jornada de trabalho, flexibilização da remuneração, trabalho intermitente, alterações na rescisão do contrato de trabalho e representação dos trabalhadores na firma, descentralização das negociações. Finalmente, a seção 5 traz as conclusões.

## **2 Trajetória das políticas públicas de emprego no Brasil: da era Vargas à década de 1980**

É impossível tratar da trajetória das políticas públicas de trabalho no Brasil sem considerar aspectos como a formação do mercado de trabalho, a partir da transição do trabalho escravo para o trabalho livre. O trabalho livre iniciou-se com a abolição da escravatura, em

1888 e com parte do excedente de mão de obra provinda da Europa para o Brasil. Isso acarretou na marginalização do negro e no excesso de oferta de força de trabalho.

Já no século XX, com a passagem do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial. A partir de 1930, o Estado começou a intervir nas atividades econômicas, de modo que a burguesia industrial passou a dominar o aparelho estatal. O Estado passou a promover políticas de proteção social para estimular às atividades econômicas privadas e o mercado de trabalho, “foi sem dúvida naquela década que o processo de institucionalização da regulação pública do trabalho no Brasil avançou” (GONZALES et al., 2009, p 92).

A promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 completou uma etapa fundamental na direção da constituição do trabalhador brasileiro como sujeito de direitos. (GONZALES et al., 2009) A estruturação nacional regulamentada via trabalho assalariado foi um fator importante para recuperar o atraso da economia brasileira, baseada no modelo primário-exportador.

Com a nova legislação vigente, os trabalhadores teriam suas atividades políticas e sindicais controladas através do sindicato. Deste modo, o amparo estatal não foi apenas direcionado ao trabalhador, mas também aos empregadores. Por este motivo, os integrantes do empresariado brasileiro se mostraram dispostos a arcar com os custos futuros das leis trabalhistas.

Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime buscou alcançar objetivos como evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem motivo para a oposição reivindicar mudanças no governo, impedindo assim, que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação e fazer dos trabalhadores um ponto de apoio. Se por um lado, as organizações sindicais eram proteções sociais, uma vez que ofereciam assistência jurídica, médica e social, por outro, os sindicatos se transformaram em espaços de organização de causa trabalhista. Estes funcionavam como uma central de divulgação do governo e captador de recursos financeiros através dos impostos sindicais em pró do governo. O próprio regime prendia os líderes trabalhistas ligados a ideologias opostas às defendidas pelo governo (MEDEIROS, 2001).

Quando o êxodo rural ganhou uma intensidade surpreendente, os migrantes (principalmente nordestinos, fugindo da seca) foram para as grandes cidades do Sudeste, em busca de trabalho e melhores condições de vida. Apenas parte da mão de obra foi absorvida pela economia, como estas cidades não estavam preparadas para oferecer condições sociais aos migrantes, ocorreu inchaço e problemas sociais que são enfrentados pelo Estado até hoje, como a falta de moradia, desemprego, aumento do emprego informal, aumento da violência, marginalização e falta de assistência. A industrialização também acentuou o processo de concentração de renda, que é fortemente observado no sudeste, principalmente no estado de São Paulo, já que este pôde concentrar grandes empresas envolvidas no processo de industrialização, promovendo uma concentração regional. Em resumo, grande parte da população se viu excluída dos ganhos do crescimento econômico, sujeitando-se a miseras condições de vida para garantir sua subsistência.

Segundo Medeiros (2001), no período entre 1946/1964, houve a criação de instrumentos legais voltados para a criação de uma verdadeira democracia no Brasil. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, como o direito a greve e tutela do trabalho, além da busca de atender a algumas reivindicações sociais. Medeiros (2001) ressalta apesar dos inúmeros benefícios de proteção social criados pelas legislações, o sistema ainda era muito limitado, pois apenas uma pequena fração da população era coberta.

Através da incorporação dos trabalhadores no mercado de trabalho, através dos benefícios de seus direitos trabalhistas, o Estado criou seguros contra doença, morte, acidentes de trabalho e invalidez. O Estado assumiu o caráter de principal agente de desenvolvimento econômico, assumindo também o papel de intermediador dos conflitos entre capital e trabalho (antes apenas resolvidos através de aparato policial).

Em 1965, a Lei nº 4.923, que criou um cadastro permanente de admissões e dispensas de empregados, estabelecia também medidas de assistência aos desempregados, por meio do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Este fundo estava composto por recursos provenientes da contribuição do empregador (1% sobre a folha de salários) e por parcela das receitas da contribuição sindical destinadas ao governo federal. Essa lei previa, ainda, a formação de uma comissão tripartite e paritária para apresentar, no prazo de 120 dias, um anteprojeto de lei de seguro-desemprego. (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 104)

No entanto, ainda segundo Azeredo e Ramos (1995), o desdobramento desta lei não alcançou nenhuma avanço significativo no que refere-se à proteção social do trabalhador desempregado, uma vez que este era exclusivamente válido em casos de dispensa de mais de 50 trabalhadores, devido à fechamento total ou parcial de uma empresa, após avaliação da Delegacia Regional do Trabalho.

Até 1966, existia apenas uma garantia de emprego ao trabalhador assalariado, a estabilidade decenal (criada através da Lei Elói Chaves, em 1923). Segundo a legislação, a lei da estabilidade decenal garantia estabilidade aos empregados após 10 anos de serviços prestados, exceto quando estes cometiam uma falta grave, devidamente comprovada através de inquérito. O empregado também só poderia deixar o trabalho, após emissão do pedido válido feito com a assistência do Sindicato, justiça do Trabalho ou Ministério do Trabalho. Os empregados com menos de 10 anos de serviço que fossem demitidos, eram indenizados com valor referente a um mês de trabalho para cada ano que trabalhou. Após os 10 anos, esta indenização tinha o valor dobrado.

Após muitos anos, percebeu-se que a estabilidade decenal custava muito caro às empresas, ao mesmo tempo em que também não favorecia os empregados, uma vez que estes geralmente eram demitidos antes de cumprir o tempo necessário. Assim, foi criado em 1966, no governo Castelo Branco, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com o objetivo de proteger o trabalhador que foi demitido sem justa causa através do pagamento de uma indenização de acesso imediato, o que permitiu maior mobilidade do assalariado no

mercado de trabalho. Assim, o FGTS “acarretou a eliminação da contribuição sobre a folha de salários que integrava o FAD, reduzindo bastante às disponibilidades financeiras deste fundo e limitando, ainda mais, as melhorias no auxílio-desemprego” (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Após a criação do FGTS, os empregados podiam optar pela indenização através da estabilidade decenal ou pela do regime fundiário. Assim, os empregadores deveriam depositar mensalmente uma determinada quantia para os trabalhadores empregados, de modo que os empregados deveriam abdicar do direito da estabilidade decenal. Com o fundo, o empregador podia “quebrar” o contrato do trabalhador a qualquer momento, bastava apenas pagar a indenização de 10% sobre os depósitos de FGTS. Pode-se perceber que o FGTS ajudou a flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores ao mesmo tempo em que representou um estímulo à rotatividade.

Outros programas também foram criados na década de 1970, como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Ambos os programas são contribuições tributárias, pagas pelas pessoas jurídicas, financiar pagamentos (como seguro-desemprego) ao mesmo tempo em que corrigia distorções da distribuição de renda. No entanto, Azeredo e Ramos (1995, p. 103), em um balanço de 1987, concluíram que “o patrimônio individual acumulado, após 15 anos de existência do fundo, era insignificante para o assalariado, independentemente de seu nível de renda.” Deste modo, o sucesso do PIS e do PASEP, constituiu uma relevante fonte de recursos para o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cabendo à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil a administração das contas, respectivamente. No ano de 1975, houve a unificação dos fundos PIS/PASEP.

Atualmente, o Governo Federal paga abono salarial anualmente ao trabalhador cadastro no PIS há pelo menos cinco anos, com carteira assinada por pelo menos 30 dias no ano anterior, que receberam em média, até dois salários mínimos por mês durante o ano base, e foi informado, pelo empregador, na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), segundo informações da Caixa Econômica Federal. Com a Lei 13.134/15, o abono passou a ter valor proporcional ao tempo de serviço referente ao ano base.

Nos anos 70, havia um contorno observável entre as noções de formalidade e informalidade no âmbito popular. O mercado de trabalho formal já era bem definido nas grandes indústrias, fábricas, construções e comércio. A ocupação em uma atividade profissional era valorizada como um elemento formador de ascensão social. Já o subemprego ou o trabalho informal era visto pela sociedade como uma última alternativa para pessoas mal sucedidas, que não conseguiram entrar para o trabalho formal.

Em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), tendo como funções a intermediação da mão de obra, orientação e qualificação profissional, além da difusão de informações sobre o mercado de trabalho para os desempregados. O financiamento era feito por parte do Ministério do Trabalho em parceria com os governos estaduais, de modo a criar agências públicas de emprego, cujo resultados foram limitados.

Por conta da fragilidade da fonte de financiamento do Sine e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante incipientes e heterogêneos entre os estados. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se uma fase marcada por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993), o que provocou a desarticulação das ações do Sine, a queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho [...] (TAFNER, 2006, p. 400).

Pode-se perceber o caráter particularista do sistema, pois acentuava as desigualdades sociais à medida que desenvolvia políticas diferentes, de caráter não-universal, para grupos sociais distintos, separando absurdamente os trabalhadores formais dos informais. Deste modo, por não cobrir todos os indivíduos da sociedade, atuando através de um regime de sobreposição no atendimento de certas clientelas, este também se mostra clientelista. Medeiros (2001), defende que durante as décadas de 1960 e 1970, as políticas públicas implantadas eram de caráter compensatório, pois eram mais objetivas no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que assegurar alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado.

Segundo Dedecca (2005), na década de 1980, aproximadamente metade da população empregada não tinha acesso ao sistema de proteção social constituído no governo Vargas. No entanto, para superar a primeira recessão econômica ocorrida desde 1930, foram tomadas duas medidas emergenciais. A primeira foi a criação do seguro-desemprego. A segunda foi a redução da jornada de trabalho, de 48 para 44 horas, tendo como objetivo aumentar as vagas de emprego, para assim, estimular o crescimento da economia.

O Programa de Seguro-Desemprego, custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, foi introduzido em 1986, como parte do Plano Cruzado. O objetivo era promover assistência financeira aos trabalhadores desempregados do setor formal, dispensados sem justa causa, para assegurar-lhes uma base de sustento, auxiliando-o em sua reinserção no mercado de trabalho. O auxilia-desemprego pode ser entendido como uma política pública passiva, uma vez que busca auxiliar financeiramente e temporariamente aqueles que se situam fora do mercado de trabalho.

Fagnani (1997), afirma que as mudanças ocorridas no período de 1985 e 1988 são de caráter “reformista” e esses impulsos foram seguidos por uma “contrarreforma”, aproximadamente entre o período de 1987 e 1992, caracterizado pela ampliação do assistencialismo e do clientelismo, e por cortes drásticos de orçamento. Assim, o governo deixou de lado sua responsabilidade acerca de programas que já vinham sendo executado há mais de 30 anos.

Quadro 1 – Quadro resumo das políticas públicas de emprego no Brasil – 1930 a 1980.

Ano	Ação	Descrição
1930 a 1942	Institucionalização da regulação pública do trabalho	Normalização dirigida à: - Seguridade Social; - acidentes de trabalho; - regras de proteção ao trabalho; - estruturação dos aparelhos de Estado; - organização dos trabalhadores.
1943	Consolidação das Leis do Trabalho	Legislação que regula as leis relativas ao direito do trabalho.
1966	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	Fundo que objetiva proteger o trabalhador demitido sem justa causa.
1977	Sistema de Intermediação de Mão-de-obra (SINE)	Captação de vagas e encaminhamento de trabalhadores que buscam emprego
1989	Abono salarial (PIS/PASEP)	Benefício no valor de um salário mínimo (trabalhadores que recebem até 2 salários mínimos mensais, cadastrados a cinco anos ou mais, tendo trabalho pelo menos 30 dias em emprego formal no ano anterior)
1986 – trabalhador formal 1992 – pescador artesanal 2001 – trabalhador doméstico 2003 – trabalhador resgatado	Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Parcelas mensais, que variam de 3 a 5, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses.

**Fonte:** CARDOSO JR e GONZALEZ (2007)

Têm-se até então, no período de 1930 a 1980, um mercado de trabalho de caráter dualista: de um lado os empregos estáveis, de acordo com os padrões capitalistas, com trabalhadores qualificados, bons salários e condições sociais. Do outro lado, a oferta abundante de mão de obra desqualificada, trabalhadores sujeitos a empregos informais, com baixa produtividade e salários baixíssimos (DEDECCA, 2005).

A "década perdida" também caracterizou pela estagnação do PIB, perda de controle do processo inflacionário e agravamento de uma crise fiscal-financeira do Estado, impactando no aumento dos índices de pobreza e de desigualdade social

### 3 Trajetória das políticas públicas de emprego no Brasil: pós Constituição de 1988

No final da década de 1980 foi promulgada a nova Constituição Federal que ratificou direitos já consagrados na CLT e em lei ordinárias. A nova constituição trouxe outra inovação uma vez que os direitos trabalhistas constaram do capítulo referente a direitos e garantias fundamentais. Nos textos constitucionais anteriores eles apareciam, no capítulo referente à ordem social e econômica (GONZALES et al., 2009).

Até a década de 1980, o problema do emprego era visto como vinculado à limitação estrutural do país. A partir da década de 1990, o problema do emprego passou a ser visto como consequente do excesso de regulação das relações trabalhistas que garantiam proteção social.

Em 1989, na esteira do Consenso de Washington, o Brasil seguiu o modelo neoliberal, o que implicou na introdução de novas tecnologias no modo de produção (como a introdução parcial do novo padrão produtivo pós-fordista), na reestruturação na organização produtiva e na busca da flexibilização das leis trabalhistas, o que acarretou no enfraquecimento dos sindicatos e na redução do poder do Estado. Neste cenário o avanços obtidos na Constituição passaram a ser alvos de críticas, sendo que a

[...] crítica que conquistou maior poder de vocalização na mídia, a excessiva proteção ao trabalhador conferida pela CF/88 estava na contramão da tendência flexibilizadora que imperava nos países centrais, o que elevava demasiadamente o custo do trabalho no Brasil e comprometia a competitividade dos produtos nacionais no exterior. (GONZALES et al., 2009, p. 100)

A adoção das diretrizes do Consenso de Washington, a introdução de novas tecnologias no modo de produção, na reestruturação na organização produtiva e na flexibilização das leis trabalhistas, acarretou no enfraquecimento dos sindicatos e na redução do poder do Estado.

Após o Plano Real (1994), a adoção de políticas econômicas restritivas levou a um aumento significativo das taxas de desemprego, as quais têm implicado em uma precarização do trabalho, com os trabalhadores tendo que se sujeitar, cada vez mais, a empregos informais, de condições precárias (CAMARGOS, 2002). O governo, preocupado com a situação, argumentava que era o emprego industrial que estava em queda, e que o emprego de serviços estava em ascensão, devido a globalização.

Para o governo, parte dos ocupados estavam sendo computados com desempregados, devido à falta de qualidade de seus empregos. O setor informal, que desde o início de sua discussão foi considerado locus precário de inserção produtiva da população, passou a ser valorizado pelo governo (DEDECCA, 2005).

Ainda de acordo com Dedecca (2005), por este motivo, o governo decidiu mudar o método de mensuração do desemprego, alterando também o modo de regulação pública do mercado, que era visto (pelo governo) como um segmentador do mercado de trabalho, uma vez que grupos específicos recebiam privilégio às custas da maioria da população, que encontrava-se sem proteção social.

Influenciado pela teoria econômica neoclássica, na década de 1990, o Brasil focou na internacionalização de sua propriedade e substituiu uma fração de seu padrão de consumo nacional por produtos importados, contraindo assim mais dívidas e aumentando o nível de desemprego, como também o do trabalho informal. Fragilizando mais ainda a situação

deficitária dos mecanismos de financiamento das políticas fiscais, o governo reduziu os encargos trabalhistas e os salários, no intuito de diminuir o custo da mão-de-obra para o empregador, de modo que este poderia realizar mais investimentos e gerar mais emprego, o que para os liberais-reformistas da época, ocasionaria no crescimento e desenvolvimento econômico do país.

A redução das receitas fiscais, ocasionadas pela crise recorrente no período, devido à estagnação econômica, soma-se com a intensificação do endividamento interno provocado pelas políticas relacionadas ao trabalho. O ajuste fiscal tornou-se um novo obstáculo para a ampliação e manutenção das políticas públicas, de modo que o endividamento público restringiu a possibilidade de utilização dos recursos fiscais para geração de políticas públicas sociais, incluindo às relacionadas ao emprego.

Nesse período, houve a implementação de ações governamentais de qualificação profissional, cujo foco era a geração de emprego, fundados com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT): o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), desenvolvido de 1996 a 2002, o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa de Emprego (PROEMPREGO), entre outros. Além destes, outros planos já existentes passaram por reformas, incluindo novas ações voltadas também para a qualificação profissional e concessão de recursos, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o qual passou por inúmeros processos de desagregação, ao passar do tempo, e hoje existe apenas em alguns estados, de forma precária.

Em 1998, foi criada a Bolsa Qualificação Profissional. Este auxílio é destinado ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso, que esteja inscrito em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. O valor do benefício é calculado de acordo com os três últimos salários. A quantidade de parcelas considera o número de meses trabalhados e o tempo de suspensão do contrato de trabalho. No entanto, cinco é o número máximo de parcelas que o trabalhador poderá receber.

Embora tenham sido criados programas para a promoção do emprego, as respostas destes não mostraram ser suficientes, devido à desorganização do mercado de trabalho no período. A maioria dos programas citados eram acessíveis apenas para trabalhadores com carteira assinada, e parte significativa da população que trabalhava, encontrava-se submetida a empregos informais. Deste modo, os recursos investidos não obtiveram resultados expressivos, gerando mais impactos negativos nas fontes fiscais de políticas sociais (SILVA, 2008). A partir dos anos 2000, criou-se um ciclo entre investimento, produção e consumo, de modo que o crescimento das atividades econômicas se traduziu no aumento das receitas tributárias, financiando os déficits em conta do governo e abrindo caminho para o investimento público em gastos sociais, o que conseqüentemente proporcionou a geração de empregos.

O crescimento do período pode ser explicado devido ao aumento da demanda internacional por *commodities*, em especial, a China, além da taxa de câmbio desvalorizada. Assim, a partir de 2003, o cenário nacional foi marcado por um aumento expressivo da produção nacional com foco para as exportações, o que proporcionou um grande crescimento

econômico. Em 2004, já percebia-se nitidamente os sinais de grande atividade econômica no mercado. Entre 2005 e 2008, principalmente, o crescimento foi surpreendente. A economia brasileira foi impulsionada através do acesso ao crédito e da elevação da renda da população, do investimento privado e do gasto público – não o que gera apenas gastos, mas sim aquele que cria oportunidades de emprego e renda – que refletiu no consumo de bens duráveis, principalmente para as classes mais baixas. “Entre 2005 e 2008, a taxa de investimento em relação ao PIB cresceu continuamente, passando de 15,9%, em 2005, para 19,1%, em 2008, somente retrocedendo em 2009, por efeito do rebatimento da crise do *subprime*” (MATTOS, 2015, p. 70, grifo nosso).

Simultaneamente, houve um aumento significativo na quantidade de recursos destinados às políticas públicas de emprego. Configura-se no país um novo contexto: estruturação de conselhos e comissões de emprego, novas políticas sociais foram implantadas, reduzindo assim os índices de pobreza e desigualdade. Assim, em relação aos anos 2000, Paiva (2006, apud Machado e Hallak Neto, 2011) destaca que os recursos financeiros destinados ao abono salarial e ao seguro desemprego aumentaram consideravelmente, enquanto os valores destinados para outros programas tiveram redução. Assim, o orçamento gasto com políticas passivas chega a ser até 36 vezes maior do que aquele destinado para as políticas ativas.

Em 2002 foi criado o Seguro-Desemprego Trabalhador Resgatado, que é um benefício financeiro temporário concedido ao trabalhador comprovadamente resgatado de condição equivalente à de escravo. A quantidade máxima de recebimento do benefício, perante a lei, é de três meses, a cada período aquisitivo de doze meses a contar da última parcela recebida.

Em 2003, foi estabelecido o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), visando dar a oportunidade do primeiro emprego a jovens sem experiências anteriores no mercado de trabalho formal, por meio de incentivos fiscais às empresas contratantes. “Em termos quantitativos, o PNPE atingiu 136 mil jovens qualificados e 59,6 mil jovens inseridos no mundo do trabalho, em 2006” (MACHADO e HALLAK NETO, 2011).

Em 2003, o Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), um banco de dados estatísticos referentes ao mapeamento de empreendimentos brasileiros que atuam no setor, além da constituição de uma rede de incubadoras.

A crise do *subprime*, desencadeada em 2007 nos Estados Unidos, chegou ao Brasil em um cenário de pico, onde o crédito bancário era indispensável para financiar os novos investimentos e a produção que cresciam em um ritmo surpreendentemente acelerado. Assim, a retração no crédito do setor bancário provocou uma redução na demanda interna, ao mesmo tempo em que resultou em uma significativa desaceleração da atividade econômica no último trimestre de 2008.

No início de 2009, observou-se uma implementação de políticas anticíclicas com o intuito de diminuir os impactos da crise internacional sobre a economia. Entre as medidas

destaca-se a expansão da liquidez, redução da taxa de juros, ampliação dos programas de transferência de renda, expansão dos gastos públicos para sustentar o nível de atividade econômica. Também, para contornar a situação de queda na venda de automóveis e eletrodomésticos, o governo ofereceu crédito para o financiamento do setor automotivo, com isenção do Imposto Sobre produtos Industrializados (IPI) de linhas específicas de automóveis, isenção do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) nos financiamentos de veículos motorizados de duas rodas, e redução do IPI sobre a chamada “linha branca” de eletrodomésticos.

Essas medidas não impediram a ocorrência de uma pequena retração do PIB em 2009, mas pelo menos mantiveram um ritmo positivo de criação de postos formais de trabalho: no ano, apesar da retração de 0,2% do PIB, foram gerados 995 mil postos formais de trabalho. Como resultado dessas medidas anticíclicas, em 2010, o PIB atingiria a taxa de crescimento de 7,5%, o que promoveu a geração líquida de 2.136 milhões de postos formais de trabalho no ano. (MATTOS, 2015, p. 71)

Apesar do crescimento significativo do PIB, de 2010 em diante, como reflexo da crise internacional, observou-se uma desaceleração dos investimentos e da produção em relação aos anos anteriores, o que impactou negativamente no mercado de trabalho, representando um baixo desempenho no PIB brasileiro desde então.

Assim, a partir de 2011, a situação era de um cenário econômico desfavorável tanto internamente quanto internacionalmente, repleto de dificuldades para manter o ritmo de crescimento. Assim, o governo adotou medidas para desacelerar o consumo privado (principalmente o de bens duráveis), assim optou pela restrição fiscal e o aumento de juros. Os efeitos de tais medidas foram depressivamente duradouras sobre os investimentos privados, agravando o cenário econômico. Para retomar o ritmo de crescimento econômico, o Banco Central optou pela desvalorização cambial e assim deu início a um ciclo de redução das taxas de juros, que durou até 2013. No entanto, o investimento privado não reagiu às medidas tomadas. Por este motivo, o governo resolveu ampliar as isenções tributárias, o que também foi em vão. Por outro lado, enquanto as atividades econômicas em geral mostravam-se em desaceleração, o mercado de trabalho mantinha-se aquecido, especialmente devido às medidas implementadas anteriormente, como a expansão de crédito e o aumento do salário mínimo.

Buscando manter os empregos e aumentar os investimentos, o governo apostou na substituição da cota patronal da previdência, de 20%, referente à remuneração do trabalho pela contribuição sobre a receita bruta, de 1,5% e 2,5%, dependendo do setor. O objetivo é que com a redução do custo do trabalho, haveria a ampliação da geração de emprego ou pelo menos evitaria o desemprego. No entanto, sabe-se que o investimento não depende só da redução de custos, mas também da expectativa do investidor em relação ao mercado, o que encontrava-se em constante queda.

Segundo dados do IPEA, entre 2002 e 2012 observou-se uma diminuição significativa da taxa de desemprego, ao mesmo tempo em que reduzia-se também a informalidade.

Principalmente depois da criação do Microempreendedor Individual (MEI). O MEI, criado em 2009, foi uma importante ferramenta do governo para legalizar os profissionais autônomos e prová-los que é mais benéfico e rentável trabalhar formalmente.

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada, no ano de 2015, observou-se uma deterioração do mercado de trabalho, onde o indicador mais preocupante foi (como ainda é) a taxa de desemprego. Assim, ressalta o IPEA (2017), que, os indicadores da “PNAD Contínua do IBGE mostram que a taxa de desemprego no terceiro trimestre de 2015 alcançou 8,9%, ficando bem acima do verificado para o terceiro trimestre de 2014, quando registrou 6,8%.” O quadro 2 traz um resumo das principais medidas de política de regulação das relações de trabalho do período posterior à promulgação da Constituição 1988 até o período anterior à grande reforma da CLT.

Quadro 2 – Quadro resumo das políticas públicas de emprego no Brasil – 1930 a 1980

Ano	Ação	Descrição
1995	Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro-empresendedores.
1995	Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos
2003	Primeiro Emprego para juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio da qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para a contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.
2003	Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.
2009	Criação do Microempresendedor Individual (MEI)	Ferramenta do governo para legalizar os profissionais autônomos.
2017	Terceirização	Liberação da terceirização para todas as atividades das empresas (atividades meio e atividades fim).

**Fonte:** CARDOSO JR e GONZALEZ (2007)

As políticas postas em prática no período visavam apoiar o mercado de trabalho e qualificar o trabalhador. Entretanto, em março de 2017, a Câmara dos Deputados aprovou a liberação da terceirização para todas as atividades das empresas. Indiscutivelmente, as empresas buscam terceirizar suas atividades para diminuir os custos, e conseqüentemente, aumentar seus lucros. Vale lembrar que a diminuição do custo vem, obviamente, do salário do trabalhador. Assim, segundo dados do Ministério do Trabalho (2017), quando um trabalhador deixa de ser terceirizado para ser contratado diretamente, seu salário sobe 4,7%, no entanto, quando este contratado direto torna-se terceirizado, seu salário cai cerca de 2,3%.

#### 4. Reforma trabalhista de 2017

Em julho de 2017 foi aprovada a Reforma Trabalhista no Senado, alterando a legislação trabalhista, a CLT, com o pretexto de geração de empregos através da flexibilização da legislação trabalhista.

No quadro 3 são destacados, sucintamente algumas alterações que afetam de forma danosa o os direitos anteriormente assegurados. A nova legislação entrou em vigor em 11 de novembro de 2017, tendo como um dos pontos fulcrais da reforma o dispositivo que confere aos acordos coletivos a prevalência sobre a lei (Artigo 611-A)<sup>3</sup>.

Os dispositivos do artigo 611-A buscam flexibilizar a jornada de trabalho (itens I, II, II, X e XI) e a remuneração (itens V, IX, XIV e XV). Ao mesmo tempo alguns parágrafos do artigo procuram garantir a prevalência da negociação, inclusive limitando a futura atuação da Justiça do Trabalho (JT).

O primeiro parágrafo do Artigo 611-A estabelece essencialmente que não cabe à JT dispor sobre o conteúdo dos acordos, devendo ela apenas analisar sua conformidade aos elementos juridicamente formais. Da mesma forma, no § 2o, o legislador procura estabelecer que a ausência de contrapartidas pela retirada de direitos legais não deve ensejar a nulidade dos acordos por vício do negócio jurídico, evitando prática comum na JT atual que tende a anular convenções e acordos que apenas contenham cláusulas restritivas aos direitos dos trabalhadores (CARVALHO, 2017, p. 83).

A maior parte das mudanças organizacionais relacionadas ao mercado de trabalho, desde o início do século XX, foram desenvolvidas com a intenção de atender aos interesses de grupos políticos. Apesar das especificidades, como as ações sociais limitadas e desarticuladas, o Brasil criou um modelo de proteção particular, dentro dos seus próprios moldes, diferente da estrutura dos países de economia avançada, como os europeus.

Quadro 3 – Principais alterações na CLT após reforma trabalhista de 2017

<b>Decreto-lei nº 5.452 de 1943</b>	<b>Lei nº 13.467 de 2017</b>
Legislação tem prevalência.	Convenções e acordos coletivos se sobrepõe sobre a legislação em relação a banco de horas, jornada de trabalho, intervalo, home office, plano de carreira, trabalho intermitente e remuneração por atividade (Art. 611).
<b>Flexibilização da jornada de trabalho</b>	
Horário fixo, de modo que completava 44h semanalmente.	Art. 59 Flexibilidade no horário, sendo permitida a jornada de até

<sup>3</sup> Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; II – banco de horas anual; III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV – adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015; V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; VI – regulamento empresarial; VII – representante dos trabalhadores no local de trabalho; VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; IX – remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; X – modalidade de registro de jornada de XI – troca do dia de feriado; XII – enquadramento do grau de insalubridade; XIII – prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; XIV – prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV – participação nos lucros ou resultados da empresa (Brasil, 2017).

	12h de trabalho em um único dia, de modo que hajam 36 horas de descanso em seguida, para todas as categorias de trabalho, desde que seja acordado entre empregador e empregado. A jornada semanal mantém-se em 44h, de modo que o empregador e o empregado podem negociar os horários.
Jornadas parciais - até 25h semanais, sem hora extra.	Art. 58 Jornada parcial de até 30h semanais, sem hora extra, ou 26h, com até 6h extras, pagas com acréscimo de 50%.
O tempo gasto pelo trabalhador no percurso para chegar ao trabalho e retornar era computado como parte da jornada	Art. 238 O tempo gasto não é mais computado como parte da jornada de trabalho.
As férias podiam ser parceladas em duas vezes, com período mínimo de 10 dias.	(Art. 134) Trabalhador pode parcelar as férias em até três vezes por ano, desde que um dos períodos seja maior que 14 dias, e os outros tenham 5 dias cada um, no mínimo.
Grávidas e lactantes eram proibidas de trabalharem em locais insalubres, independentemente do grau.	(Art. 394-A) Grávidas e lactantes podem trabalhar em apenas locais insalubres considerados de graus "mínimos e médios", sendo afastadas somente a pedido médico.
<b>Flexibilização da remuneração</b>	
Integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens e abonos pagos pelo empregador	Artigo 457 § 1o Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador. § 2o As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário (Brasil, 2017)
Legislação tem prevalência.	Artigo 611-A Permite a ampla negociação "V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança" (BRASIL, 2017)
<b>Trabalho intermitente e representação dos trabalhadores</b>	
A contribuição sindical era cobrada automaticamente uma vez ao ano.	(Art. 545; Art. 578; Art. 579) Contribuição sindical passa a ser facultativa.
Não era previsto	São permitidos os contratos de trabalho intermitentes (Art. 443), de modo que a convocação do empregado deve ocorrer com três dias de antecedência, e a remuneração é por hora de trabalho, não podendo ser inferior ao valor da hora do salário mínimo. (Art. 443; Art. 452; Art. 611)

Fonte: BRASIL (2017) e CARVALHO (2017)

As alterações promovidas na legislação trabalhista representam um retrocesso. Foi desmontado todo o aparato de proteção do trabalho, remetendo a relação salarial à patamares próximos aos do período anterior a década de 1930.

## 5 Considerações finais

O ano de 2017 foi marcado intensa atividade legislativa que alterou profundamente o marco regulatório do trabalho assalariado no Brasil, o qual teve início com liberação da terceirização para todas as atividades das empresas. Este artigo procurou estabelecer uma visão geral sobre as alterações na legislação trabalhista, notadamente a chamada reforma trabalhista, provocada pela Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017, a qual alterou

profundamente o ordenamento jurídico que regula as relações de trabalho, desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943.

Buscou-se traçar a evolução das principais políticas públicas de emprego desde a instituição do trabalho assalariado no Brasil. Percebe-se que a reforma trabalhista, ao mesmo tempo em que busca flexibilizar as relações de trabalho quanto à jornada de trabalho, remuneração, trabalho intermitente, teve como medida emblemática a sobreposição do negociado sobre o legislado. O novo texto sobrepõe a negociação à legislação e ao mesmo tempo que traz dispositivos que tendem a reduzir e enfraquecer as possibilidades de associação dos trabalhadores. Ou seja, não houve preocupação em fortalecer a associação coletiva dos trabalhadores, os quais partem para a negociação, sem nenhum ponto que compense a assimetria característica do assalariamento nas sociedades capitalistas. Essa característica promove um retrocesso das relações de trabalho brasileiras a patamares cujas conseqüências danosas recaem sobre os trabalhadores.

A magnitude das alterações realizadas na CLT provocará inquestionavelmente provocar mudanças no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, cujo impacto é difícil de antever. Com o enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores, o qual também é desigualmente dividido entre as diversas categorias, é razoável se esperar o aumento da desigualdade, que já é uma marca negativa da sociedade brasileira.

## **Referências**

AMORIM, B.; CORSEUIL, C. H. L. Nota técnica nº 23 de 12 de janeiro de 2016. **Análise da dinâmica do emprego setorial** de 2014 a 2015. Brasília: IPEA, 2016.

AZEREDO, B. RAMOS, C. A. **Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, 1995.

BRASIL. Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Diário Oficial da União, Brasília, 2017.

CAMARGOS, M. A. **Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90**. 2002.

CARDOSO JR, José Celso. GONZALEZ, Roberto. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília. IPEA: Textos para Discussão nº 1313, 2007

CARVALHO, S. S. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista**. Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 63. Brasília. IPEA 2017.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25, p. 94-111, jan./mar, 2005.

FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

\_\_\_\_\_. Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.13, p. 155-178, dez. 1999.

GONZALES, Roberto; GALIZA, Marcelo; AMORIM, Brunu; VAZ, Fábio; PARREIRA, Luiz. **Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente**. Políticas sociais acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal. nº 17 Volume 2 Brasília, IPEA, 2009

KREIN, J. D. As transformações no mundo do trabalho e as tendências das relações de trabalho na primeira década do século XXI no Brasil. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 2, n. 3, 2014. 20 p.

MACHADO, D. C.; HALLAK NETO, J. Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual. **Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE. Texto para Discussão**, n. 39, 2011.

MATTOS, F. A. M. Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho. **Estud. av.**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 69-85, Dec. 2015.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 a 1990. Brasília: IPEA, 27 p., dez. 2001.

PAULI, R. C.; NAKABASHI, L.; SAMPAIO, A. V. Mudança estrutural e mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 3, p. 459-478, 2012.

PINHEIRO JUNIOR, F. A. F. S. **A Evolução das Políticas Sociais no Brasil**: o período de 1930 a 2010. 2014. Disponível em < <http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>>. Acesso em 26 out. 2017.

SILVA, M. O S.; YAZBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2008

TAFNER, P. Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 397-446.