

Campos, André Gambier

Working Paper

Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil

Texto para Discussão, No. 2024

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Campos, André Gambier (2015) : Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil, Texto para Discussão, No. 2024, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121541>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2024

TEXTO PARA DISCUSSÃO

BREVE HISTÓRICO DAS MUDANÇAS NA REGULAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

André Gambier Campos



2024

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, janeiro de 2015

BREVE HISTÓRICO DAS MUDANÇAS NA REGULAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL¹

André Gambier Campos²

1. O autor agradece a Alexandre de Freitas Barbosa, a José Celso Cardoso Júnior, a Marcelo de Jesus Phintener, a Maria Cristina Cacciamali e a Sandro Pereira da Silva.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 BRASIL: DOS ANOS 1930 AOS 1970	8
3 ANOS 1980.....	11
4 ANOS 1990.....	14
5 ANOS 2000.....	19
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS	24
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	29

SINOPSE

O fenômeno da desigualdade é próprio das relações que vertebram a sociedade de classes e a economia capitalista. Trabalhadores e empresários, sujeitos dessas relações, encontram-se em uma posição de desigualdade que deriva do seguinte fato: por um lado, empresários são sujeitos coletivos, pois suas decisões influenciam a sociedade como um conjunto. Por outro, trabalhadores são sujeitos individuais, com todas as fragilidades e dificuldades inerentes a essa condição, pois suas opções não conseguem afetar quase nada além de sua própria comunidade. Ainda que não seja possível imaginar a superação dessa desigualdade, é possível pensar em sua mitigação, por meio de uma regulação pública do trabalho. Instituidora de direitos e deveres, balizadores das relações entre trabalhadores e empresários no mercado laboral, tal regulação procura atenuar a desigualdade estrutural verificada entre ambos os sujeitos. Este *Texto para discussão* procura recuperar os traços básicos da evolução da regulação pública do trabalho no Brasil, no largo espectro histórico que vai dos anos 1930 aos 2000.

Palavras-chave: trabalho; regulação do trabalho; legislação do trabalho.

ABSTRACT

The phenomenon of inequality is typical of relations that structure class society and capitalism. Workers and entrepreneurs, subjects of those relations, are in a position of inequality, which derives from the following facts: on the one hand, entrepreneurs are collective subjects, because their decisions affect society as a whole. Furthermore, workers are individual subjects, with all the weaknesses and difficulties of this condition, because their choices don't affect almost anything beyond their own community. Although it is not possible to overcome this inequality, it is possible to think about its mitigation, through public regulation of labor relations. Founder of rights and duties in the labor market, such regulation seeks to mitigate the structural inequality observed between both subjects. This discussion paper seeks to recover the basic features of the evolution of labor regulation in Brazil, in the broad historical spectrum ranging from the 1930s to 2000s.

Keywords: labor; labor regulation; labor legislation.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da desigualdade é típico das relações que vertebram a sociedade de classes e a economia capitalista. Trabalhadores e empresários, sujeitos dessas relações, encontram-se em uma posição de desigualdade, que deriva do fato de que, por um lado, empresários são sujeitos coletivos, pois suas decisões (de investimento, de produção etc.) influenciam a sociedade como um conjunto. Por outro, trabalhadores são sujeitos individuais, com todas as fragilidades e dificuldades inerentes a essa condição, pois suas opções não conseguem afetar quase nada além de sua própria comunidade (Vianna, 1976).

Ainda que não seja possível imaginar a superação dessa desigualdade, dado que ela é constitutiva da sociedade de classes e da economia capitalista, é possível pensar em sua mitigação, por meio de uma *regulação pública do trabalho*. Instituidora de vários direitos e deveres, balizadores das relações entre trabalhadores e empresários no mercado laboral, tal regulação procura atenuar a desigualdade estrutural verificada entre ambos os sujeitos.

Historicamente, o surgimento da regulação laboral deu-se a partir da atuação do Estado, que se viu forçado a isso pela manifestação dos trabalhadores, organizados sob inspiração anarquista, socialista ou comunista. Por vezes, tal regulação demonstrou uma natureza mais claramente estatal, consolidada na chamada normatização “legislada”, fruto da atuação quase que exclusiva do Estado. Já outras vezes, mostrou uma natureza mais societal, ao contar também com os trabalhadores organizados em sua elaboração, resultando em uma normatização “contratualizada” (Noronha, 1998).

Essa regulação referiu-se diretamente ao trabalho ao estabelecer direitos laborais (normatizadores da contratação, do uso e da remuneração da mão de obra, entre outros aspectos), mas também indiretamente ao definir direitos sociais (provedores de recursos e serviços de previdência, educação, saúde etc.). Em alguma medida, esses direitos sociais possibilitaram que os trabalhadores subsistissem mesmo sem recorrer ao mercado – seja o de trabalho, seja o de produtos e serviços. Isso, como não poderia deixar de ser, colaborou para a superação da desigualdade já descrita (Oliveira, 1988).

A regulação laboral dependeu historicamente da força dos trabalhadores frente aos empresários, que se enfrentaram em inúmeros conflitos nas esferas da economia, do trabalho e, também, da política. Nesta esfera, em particular, verificou-se a organização de

partidos burgueses e trabalhistas, com estes últimos ganhando espaço ao longo do século XX, assumindo, inclusive, a condução do Estado – fenômeno evidente na constituição da social-democracia em países ocidentais, para não falar na instituição do socialismo real em outros países (Oliveira, 1994).

Se, na esfera da política, os partidos trabalhistas chegaram ao controle do Estado, isso ocorreu em larga medida por conta da existência, na esfera do mercado laboral, de organizações sindicais. Destaque-se que estas conseguiram impor, de maneira progressiva, sua regulação “contratualizada” ao funcionamento desse mercado – regulação que se desenvolveu em paralelo àquela “legislada”, produzida no âmbito do Estado, com o apoio decisivo dos partidos trabalhistas (Oliveira, 1994).

Enfim, ao longo do século XX, a regulação laboral dependeu da força de trabalhadores diante de empresários, envolvidos em inúmeros conflitos, nas mais distintas esferas. Em momentos de reduzido dinamismo econômico, o mercado de trabalho sofreu bastante, o que debilitou as organizações sindicais e ameaçou até mesmo a existência dessa regulação. Por sua vez, em instantes de destacado dinamismo, o mercado de trabalho beneficiou-se, a ponto de abrir possibilidades para que as organizações sindicais e os partidos trabalhistas fizessem avançar ainda mais tal regulação.

2 BRASIL: DOS ANOS 1930 AOS 1970

Especificamente no Brasil, o surgimento da regulação laboral foi um processo marcado pela ambiguidade. A partir da década de 1930, de modo extenso e detalhado, o Estado começou a legislar sobre as condições de trabalho.¹ Instituiu vários direitos individuais, incidentes sobre a contratação, utilização, remuneração etc. Além disso, mesmo que de forma restrita e incompleta, estabeleceu alguns direitos sociais, nas áreas da previdência, saúde e educação, por exemplo (Gomes, 1979; 1988; Santos, 1979).

Ao criar novos direitos laborais e sociais, o Estado reagia às manifestações dos trabalhadores, organizados desde o final do século XIX, sob a influência dos ideários

1. Ou até mesmo antes da década de 1930, como se mostra no exemplo da previdência social, constituída como tal em 1923.

anarquista e socialista (e, posteriormente, comunista).² Após a Revolução de 1930, isso se mostrou de forma clara, com o Estado procurando exaurir as demandas dos trabalhadores, regulando-as de forma ampla e bastante minuciosa. Em certa medida, a ideia por trás disso era eliminar, *ex ante*, qualquer possibilidade de conflito entre trabalhadores e empresários, que viesse a prejudicar o desenvolvimento do país (então marcado pela urbanização e pela industrialização). Aliás, essa ideia se revelou típica do paradigma autoritário, orgânico e corporativo, assumido pelo Estado durante o Governo Provisório (1930-1937) e o Estado Novo (1937-1945) (Chauí e Franco, 1978; Chauí, 2000).

Como reflexo, nesses períodos, o Estado também começou a legislar, de modo extenso e detalhado, sobre as condições de organização sindical. Instituiu direitos coletivos que, apesar das intenções oficialmente declaradas, funcionaram como restrição e/ou controle de tal organização. Dessa maneira, ainda que com exceções, os sindicatos não conseguiram atuar como instituições garantidoras da regulação laboral que surgia, pois suas características não o permitiram. Características como a unicidade obrigatória de sua organização, com a resultante fragmentação setorial e territorial; a sua adequação forçada às categorias econômicas e profissionais, definidas externa e antecipadamente pelo Estado; o seu custeio por recursos compulsórios, com o conseqüente distanciamento da base; a fragilidade de sua organização nos locais de trabalho e assim por diante (Martins, 1989; Paoli, 1985; Rodrigues, 1979).

A possibilidade de conflitos envolvendo sindicatos, que pudessem afetar o projeto de desenvolvimento do país, assustava o ideário autoritário, orgânico e corporativo. Manifestações mais evidentes de tais conflitos, como as greves de trabalhadores, foram quase que inteiramente proscritas pela regulação “legislada” que surgiu nas décadas de 1930 e 1940. Esses conflitos acabaram incorporados ao próprio Estado, passando a ser dirimidos por órgãos seus, como a Justiça do Trabalho (Gomes, 1988; Paoli, 1985; 1994).

Mencione-se que o Estado não se preocupou em estruturar outras instituições que poderiam atuar como garantidoras dos direitos individuais e sociais, na ausência de sindicatos livremente organizados e realmente atuantes. Ainda que a inspeção do trabalho tenha sido criada nesse período, sua atuação mostrou-se bastante restrita e precária,

2. Reagia, também, ao surgimento de uma normatividade laboral em âmbito internacional, que ganhou força após a constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, no contexto pós-Primeira Guerra e pós-Revolução Russa (Gomes, 1979).

não garantindo tais direitos. A Justiça do Trabalho, também criada nesse período, teve sua atuação instrumentalizada pelo Estado, essencialmente no sentido de submeter os sindicatos ao arcabouço corporativo.

A título de resumo, no plano jurídico, a regulação laboral avançou a partir da década de 1930, com o Estado legislando principalmente sobre direitos individuais.³ Entretanto, no plano fático, esse avanço não aconteceu, dada a fragilidade e a insuficiência de instituições garantidoras, como os sindicatos, a inspeção e a Justiça do Trabalho. Daí a assertiva de que, no Brasil, a criação e o avanço da regulação laboral foi um processo marcado pela ambivalência (box 1).⁴

BOX 1

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

A respeito da regulação laboral instituída no período pós-1930, vale mencionar algumas palavras específicas sobre a CLT. Prevendo direitos e deveres, tanto de trabalhadores quanto de empresários, a CLT surgiu em 1943 como uma consolidação de normas esparsas, produzidas pelo Estado após a Revolução de 1930.

A CLT regulava as relações de natureza individual, que se estabeleciam entre o trabalhador, individualmente considerado, e a empresa que o empregava, bem como as relações de natureza coletiva, que se constituíam entre os trabalhadores, coletivamente organizados, e as empresas com quem se relacionavam.

Essas normas instituíam direitos materiais, que asseguravam proteções ao trabalhador relativas à contratação, utilização, remuneração e demissão. Instituíam também direitos formais, que proporcionavam várias garantias, consubstanciadas em organizações como os sindicatos e os órgãos da inspeção e da justiça laboral. Em linhas gerais, a CLT procurava viabilizar, no âmbito das relações de trabalho, uma sociedade baseada na industrialização da economia, na urbanização da população e na corporativização da política.

Quanto à economia, o propósito era (entre outras coisas) assegurar uma acumulação capitalista calcada no avanço da manufatura, até então inédita no país e que demandava uma força de trabalho abundante, barata e preparada para o labor nas fábricas.

Quanto à política, a finalidade (entre outras coisas) era afastar quaisquer riscos ao uso dessa força de trabalho, especialmente aqueles que pudessem advir da organização/atuação dos trabalhadores segundo os preceitos do anarquismo, do socialismo ou do comunismo, em voga no início do século XX.

Por conta disso, a CLT assumiu o perfil corporativo do Estado de onde emanava, no sentido de ser uma consolidação de normas que não admitiam qualquer organização/atuação operária que pudesse conflitar com os objetivos da acumulação capitalista e manufatureira.

A tentativa da CLT de regular as relações laborais, de modo amplo, exaustivo, detalhado e unilateral (por parte do Estado) fez parte desse cenário, em que se ofertavam (ao menos formalmente) vários direitos e garantias aos trabalhadores, com a condição de que estes se abstivessem do conflito, como mecanismo de definição de sua posição na sociedade que começava a se desenhar no Brasil (Bivaschi, 2007; Gomes, 1979; 1988; Paoli, 1985; Rodrigues, 1979; Santos, 1979; Simão, 1966; Vianna, 1976).

Elaboração do autor.

3. Note-se que, mesmo no plano estritamente jurídico, esses direitos individuais estiveram sujeitos a uma série de restrições, definidas pelo próprio Estado. As restrições mais evidentes diziam respeito à incidência geográfica de tais direitos – apenas nas áreas urbanas do país –, bem como à sua incidência ocupacional – eram titularizados apenas por assalariados registrados perante o Estado, e, mesmo assim, apenas por alguns assalariados em profissões específicas (Santos, 1979).

4. Perceba-se que tal ambivalência era constitutiva das relações de classe brasileiras do período, em que o Estado ofertava, no plano do “dever-ser”, direitos aos trabalhadores; ao mesmo tempo em que fazia, no plano do “ser”, com que tais direitos não ameaçassem os empresários (que, por sua vez, contavam com incentivos e subsídios econômicos diversos). Equilibrando-se entre ambos os planos, o Estado procurava fazer avançar seu projeto de desenvolvimento, que incluía a urbanização e a industrialização do país, dentro de uma ordem autoritária, orgânica e corporativa (Gomes, 1988; Santos, 1979).

Ainda que com variações, esse processo ambivalente teve seguimento por distintos períodos da história econômica e social do país, com a acumulação capitalista se transformando e se desenvolvendo (sob a liderança do setor industrial), bem como com a massa demográfica crescendo e se urbanizando – pressionando sobremaneira o mercado de trabalho (Cardoso, 2010). Este último fato, aliás, é importante para ilustrar o contexto em que operou a regulação laboral, marcado por largos excedentes de trabalho. Em tal contexto, destacaram-se os problemas associados aos amplos contingentes de trabalho informal, caracterizados por uma complicada e precária inserção na acumulação capitalista (Cacciamali, 1988; Delgado, 2004).

Ademais, com toda sua ambiguidade, tal processo teve seguimento por distintos períodos da história política brasileira, passando pelo Governo Provisório (1930-1937), Estado Novo (1937-1945), Redemocratização e Desenvolvimentismo (1945-1964) e Regime Militar (1964-1985).⁵ Esse processo foi descontinuado, de maneira mais evidente, apenas na década de 1980, período da chamada Nova República, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988). Em termos de regulação do trabalho, esta consistiu em um marco bastante importante, devendo ser abordado a partir de agora.

3 ANOS 1980

Resultado de embates e compromissos entre diversos atores econômicos, sociais e políticos, atuantes desde pelo menos o final dos anos 1970, a CF/1988 alterou os direitos individuais do trabalho (Abramo, 1986; Keck, 1991; Maroni, 1982; Meneguello, 1989; Sader, 1988; Sandoval, 1994; Telles, 1984).

Ela inseriu em seu corpo direitos que se encontravam dispersos pela legislação, atribuindo-lhes o caráter de direitos fundamentais (ou humanos).⁶ Além disso, ela

5. Note-se que tal categorização da história política brasileira em períodos específicos (Governo Provisório, Estado Novo, Redemocratização/Desenvolvimentismo e Regime Militar) não dá conta dos inúmeros percursos que essa política percorreu ao longo de todo o período. Percursos que, aliás, não se denotaram pela ausência de contradições – como pode ser visto, por exemplo, no episódio da Constituição de 1934 (uma constituição liberal tentando reger um Estado autoritário). Para mais informações, ver Gomes (1979) e Vianna (1976).

6. A importância dessa transformação dos direitos individuais do trabalho em fundamentais (ou humanos), evidenciada na CF/1988, não deve ser desprezada. Afinal, tal fenômeno tem diversas consequências para esses direitos, como a sua prevalência diante de outros que se mostrem conflitantes (direitos econômicos, por exemplo), bem como a sua transformação em cláusulas “pétreas” (que só podem ser alteradas para fortalecer ainda mais tais direitos).

ampliou muito o alcance objetivo e subjetivo de tais direitos, tornando mais vigorosas as proteções laborais e aumentando o número de trabalhadores que podiam delas se beneficiar (Ipea, 2009).

O quadro 1 traz alguns exemplos de direitos individuais do trabalho, ratificados, criados ou ampliados pela Constituição.

QUADRO 1
A CF/1988 e os direitos individuais do trabalho

<p>Alguns direitos constitucionalizados</p> <p>Direito ao salário mínimo (SM)</p> <p>Ao piso salarial</p> <p>Ao 13º salário</p> <p>Aos adicionais de insalubridade e periculosidade</p> <p>Ao adicional de trabalho extraordinário</p> <p>Ao adicional de trabalho noturno</p> <p>À duração semanal da jornada de trabalho</p> <p>Ao repouso semanal remunerado</p> <p>Às férias remuneradas</p> <p>À licença maternidade</p> <p>À estabilidade do trabalhador envolvido com a representação sindical</p> <p>À estabilidade do trabalhador que tenha sofrido doenças e/ou acidentes</p> <p>Ao aviso-prévio remunerado</p> <p>Ao seguro-desemprego</p> <p>Ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)</p> <p>À multa incidente sobre o valor acumulado de FGTS</p>
<p>Além de constitucionalizados, alguns direitos ampliados</p> <p>Direito ao SM, com conceito ampliado</p> <p>À licença maternidade, com prazo ampliado para 120 dias</p> <p>Às férias remuneradas, com acréscimo de um terço do valor</p> <p>Ao adicional de trabalho extraordinário, com acréscimo mínimo de 50%</p> <p>À duração semanal da jornada de trabalho, com máximo de 44 horas</p> <p>Ao aviso-prévio, proporcional ao tempo do contrato, mínimo de trinta dias</p> <p>À multa incidente sobre o FGTS, que passou para 40% do valor acumulado</p> <p>À estabilidade da trabalhadora gestante</p> <p>À proteção contra diversos riscos do trabalho (doenças e acidentes)</p>
<p>Alguns direitos criados</p> <p>Direito à licença paternidade</p> <p>Ao adicional de pensidade</p> <p>À estabilidade do trabalhador envolvido com a prevenção de acidentes</p>

Fonte: Ipea (2007).
Elaboração do autor.

A CF/1988 fez coisa semelhante com os direitos sociais, em áreas como a previdência, a saúde, a assistência e a educação. Ela transformou direitos antes ordinários em direitos fundamentais (ou humanos). Também alargou o seu escopo objetivo e subjetivo, fazendo com que mais trabalhadores contassem com maior proteção.⁷ Acrescente-se que, além das áreas citadas, a Constituição preocupou-se com uma em particular: a do próprio trabalho. Com base em suas normas, fortaleceu-se o sistema então existente de proteção aos trabalhadores desocupados, com novidades relevantes nas políticas de seguro-desemprego, de qualificação profissional, de intermediação de trabalho e de concessão de crédito para trabalhadores que se auto-ocupassem.⁸

Entretanto, reiterando a histórica ambiguidade da regulação laboral, a CF/1988 não avançou muito nos direitos coletivos, que se referem à organização do trabalho. Ainda que tenha ocorrido a supressão dos aspectos mais autoritários das normas antes vigentes, mantiveram-se os traços básicos do sistema anterior de organização laboral (em sindicatos, federações, confederações etc.), assim como do sistema de prevenção/resolução de conflito laboral (com a inspeção e a Justiça do Trabalho) (Boito Júnior, 1991; 1994; Cardoso e Lage, 2007; Rodrigues, 1995; Ruiz, 2009). Ou seja, em alguma medida, permaneceram as dificuldades de se fazer com que os direitos individuais do trabalho transitassem do plano jurídico para o plano fático.

Seja como for, a CF/1988 representou um marco para a regulação laboral, instituindo proteções mais robustas e amplas aos trabalhadores. Aliás, ela não se restringiu apenas aos assalariados urbanos (como historicamente ocorreu com essa regulação) mas atribuiu direitos laborais e sociais a trabalhadores de todos os tipos, nos meios urbanos

7. Mencione-se que a Constituição rompeu com o vínculo "clássico", estabelecido desde a década de 1930, entre proteção social (previdenciária, sanitária etc.) e trabalho (do tipo assalariado registrado urbano, especificamente). A partir de 1988, diversos tipos de proteção passaram a ser dispensados a qualquer tipo de trabalho (e mesmo a situações de não trabalho). Um exemplo consistiu na política de saúde, que se desvinculou de seu vínculo com o trabalho assalariado registrado urbano, passando a assegurar proteção a qualquer indivíduo (Cardoso, 2010; Fagnani, 2005; Jaccoud, 2005).

8. Já havia algumas políticas de proteção aos trabalhadores desocupados antes da CF/1988, como o seguro-desemprego (previsto desde 1946 e implantado desde 1986), bem como a intermediação pública de trabalho (implantada desde 1975). *Grosso modo*, o que a nova Constituição fez foi assegurar uma fonte de custeio robusta e estável a tais políticas, ao prever a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com esse fundo, a proteção aos trabalhadores desocupados ganhou destaque no conjunto das políticas sociais brasileiras. Outra coisa que a CF/1988 fez foi assegurar a participação de representantes dos trabalhadores e dos empresários na gestão de tais políticas. Para tanto, previu a criação de uma série de conselhos paritários, em âmbito federal, estadual e municipal, dedicados à concepção, à implantação e à avaliação dessas políticas (Azereido, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Moretto, 2007).

e também rurais, em todas as regiões do país.⁹ Até por consistir em um marco, ela foi o alvo central de uma série de discussões que ganharam espaço na década de 1990, quando a economia brasileira adentrou uma nova quadra.

4 ANOS 1990

Nesta quadra, a economia enfrentou transformações relevantes, com o desmonte dos parâmetros da chamada acumulação por substituição de importações, alavancada pela industrialização taylorista/fordista, dinamizada pelas empresas privadas e principalmente pelo Estado, assim como baseada no consumo segmentado em mercados urbanos, que se encontravam protegidos de influxos de produtos do exterior (Furtado, 2007; Tavares, 2000). Tais parâmetros, próprios do paradigma substitutivo de importações, já se mostravam em crise desde o início dos anos 1980, quando o Brasil passou a se defrontar com mudanças importantes no capitalismo mundial.

A partir da década de 1990, essas mudanças passaram a se mostrar por inteiro no país. Os parâmetros referidos alteraram-se, com a acumulação passando a depender menos do Estado e mais das empresas privadas (com destaque renovado para as multinacionais), atuantes em mercados de produtos abertos ao exterior, com recursos financeiros e técnicos também vindos de fora (Cano, 2000; Mattoso, 1995; Pochmann, 2001). Os parâmetros dessa mudança de paradigma já foram descritos em termos de liberalização e desregulamentação de mercados (de bens, serviços, capitais etc.), privatização e desnacionalização de atores (tornando-se ainda mais proeminentes as empresas multinacionais), globalização e financeirização dos recursos produtivos e assim por diante.

Essas mudanças, promotoras de uma acumulação “liberal”, trouxeram à tona, de modo bastante súbito, uma demanda de adaptação das empresas e do Estado. Em meio

9. Ressalte-se que a extensão de direitos laborais e sociais a todos os trabalhadores brasileiros (para além dos assalariados urbanos) teve início antes mesmo da CF/1988, durante o Regime Militar (1964-1985). Um exemplo dessa extensão foi o dos trabalhadores domésticos, que passaram a contar com uma regulação específica, com novos direitos laborais e sociais, ainda em 1972 (Lei nº 5.859/1972). Outro exemplo foi o dos trabalhadores rurais, que passaram a dispor de uma regulação específica, com novos direitos laborais e sociais, em 1973 (Lei nº 5.889/1973). Seja como for, é importante destacar que a CF/1988 levou muito adiante esse movimento de extensão, quase que igualando os direitos laborais e sociais de todas as espécies de trabalhadores (Fagnani, 2005) – ainda que os domésticos tenham continuado a contar com alguns direitos reduzidos em relação aos demais, coisa só superada em 2013, com a Emenda Constitucional (EC) nº 72/2013.

a todas as mudanças na economia, a flexibilidade (entendida como adaptabilidade) passou a ser um vocábulo corrente no debate público. Como não poderia deixar de ser, essa flexibilidade também passou a ser demandada do trabalho (Castro e Dedecca, 1998; Toledo, 1997).

A regulação prevista na CF/1988, com todos os seus direitos laborais e sociais, foi entendida pelas empresas e pelo Estado como símbolo de rigidez, a ser eliminado por meio de reformas constitucionais e infraconstitucionais (Ipea, 2007; 2009). Calcado em argumentos variados, esse debate atravessou a década de 1990, com repercussões concretas no âmbito econômico, social e político.

No que concerne aos agregados econômicos, a passagem de um tipo de acumulação para outro ocorreu em um contexto de variados problemas. O produto – mensurado pelo produto interno bruto (PIB) – apresentou crescimento reduzido e muito oscilante, afetado não só pelas transformações já citadas mas também pelas iniciativas de estabilização financeira do país – que incluíram valorização cambial, elevação de juros, restrição de crédito etc. e que se mostraram muito negativas para o crescimento do produto (Cano, 2000; Pochmann, 2001).

Em paralelo, no que tange aos agregados laborais, o contexto não se mostrou melhor. A desocupação se ampliou, assim como a informalidade da ocupação, enquanto a remuneração do trabalho reduziu-se, caracterizando os anos 1990 como um período difícil para os trabalhadores.¹⁰ Ressalte-se que, em meio ao debate entre posições

10. Esse comportamento dos agregados laborais nos anos 1990 deve ser compreendido como parte de um comportamento mais amplo, denominado processo de informalidade. Este processo referiu-se a mudanças nas instituições que, historicamente, responderam pelas regulações que alicerçaram a acumulação brasileira. Instituições econômicas, sociais e mesmo políticas que, no período em foco, desgastaram-se e passaram a não dar conta de regular tal acumulação. No que concerne ao trabalho, especificamente, o processo de informalidade contemplou os seguintes fenômenos, bastante visíveis no país da década de 1990: *i*) elevação do desemprego (oculto e também aberto); *ii*) intermitência entre inatividade e atividade no mercado laboral; *iii*) novos tipos de contrato para o trabalho subordinado (ou assalariado); *iv*) subcontratação (ou terceirização) do trabalho por meio de contratos civis ou comerciais; *v*) contratação de trabalho assalariado sem observância das regras laborais (contratos verbais ou mesmo ausência de contratos); *vi*) expansão do trabalho em pequenos empreendimentos (basicamente, de caráter não capitalista); e *vii*) ampliação do trabalho por conta própria (*idem*). Enfim, especificamente no que diz respeito ao trabalho, o processo de informalidade referiu-se a duas dinâmicas distintas, mas associadas e paralelas. Uma primeira relacionou-se ao trabalho subordinado, que passou a assistir a um desgaste das instituições que sempre regularam a sua contratação, a sua utilização, a sua remuneração etc. Ao passo que uma segunda dinâmica vinculou-se ao trabalho não subordinado (ou autônomo), que assistiu a uma expansão sensível nos anos 1990, seja em sua espécie trabalho em pequeno empreendimento, seja em sua modalidade trabalho por conta própria (Cacciamali, 2000; Cacciamali e José-Silva, 2003).

pró-regulamentação e pró-flexibilização, tais problemas foram, em várias ocasiões, interpretados pelo próprio Estado como resultado de uma insuficiente flexibilidade do mercado laboral – que resultava em custos elevados do trabalho, compreendido como fator de produção (Ipea, 2007; 2009).

Desse modo, tal debate catalisou iniciativas de reforma da regulação do trabalho, no âmbito constitucional e (mais frequentemente) no infraconstitucional. Por vezes, tais iniciativas tiveram uma natureza sistemática e dialogada. Um exemplo nesse sentido talvez tenha sido o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho, realizado durante o governo Itamar Franco (1992-1994), que se preocupou em promover reformas com um caráter mais integrado e negociado. Mas, outras vezes, essas iniciativas tiveram uma natureza unilateral e pontual. Tal foi o caso das reformas efetivamente realizadas nos governos Fernando Collor (1991-1992) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) (Cacciamali, 2004; Cardoso, 1999; 2003; Krein, 2007).

As iniciativas tomadas por esses dois governos foram bastante variadas. Mas, em geral, elas tenderam a esvaziar o caráter público da regulação laboral, incentivando uma definição privada dos aspectos envolvendo as relações de trabalho no Brasil (definição realizada, em particular, pelos capitalistas – que consistiam na parte mais forte dessas relações, coisa mais do que evidente na década de 1990). *Grosso modo*, tais iniciativas objetivaram alterar direitos individuais e coletivos, nas esferas laboral e social – mas acabaram incidindo, em especial, sobre os aspectos referentes à contratação, ao uso e à remuneração da mão de obra (ou seja, sobre direitos laborais individuais) (Krein, 2007). O quadro 2 traz uma síntese da reforma da regulação do trabalho no período.

QUADRO 2

Algumas iniciativas de reforma da regulação do trabalho nos anos 1990 no Brasil

Tema	Instrumento legal	Disposição legal
Contrato de trabalho	Súmula do Tribunal Superior do Trabalho (TST) nº 331/1993	Permissão para contratação de trabalho terceirizado, em quaisquer serviços intermediários (atividades-meio), com responsabilidade subsidiária das empresas tomadoras desses serviços.
	Lei nº 8.949/1994	Permissão para contratação de trabalho por meio de cooperativas profissionais, sem configuração de vínculo de emprego entre os cooperativados e as próprias cooperativas.
	Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nº 865/1995	Proibição de autuações da fiscalização do trabalho, em caso de discrepância entre as leis e os resultados da negociação coletiva (convenções e acordos coletivos de trabalho).
	Portaria MTE nº 2/1996	Ampliação da utilização do trabalho temporário.
	Decreto nº 2.100/1996	Denúncia, pelo governo federal, da Convenção nº 158 da OIT, relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, que havia sido ratificada e promulgada meses antes.
	Lei nº 9.468/1997	Definição de incentivos ao desligamento/demissão voluntária de servidores públicos.
	Lei nº 9.601/1998	Ampliação da utilização do contrato por prazo determinado, com redução do custo do trabalho para as empresas.
	Medida Provisória (MP) nº 1.709/1998	Ampliação da utilização do trabalho em tempo parcial (até 25 horas semanais), com redução do custo do trabalho para as empresas.
	MPs nº 1.726/1998 e nº 1.779/1999	Suspensão do contrato de trabalho, de dois a cinco meses, para qualificação profissional, com substituição do salário por compensação facultativa e bolsa de qualificação.
	EC nº 19/1998	Permissão para contratação de servidores públicos fora do regime estatutário; fixação de limites para despesa com servidores públicos.
Jornada de trabalho	Portaria MTE nº 1.964/1999	Instituição do consórcio de empregadores rurais, com ampliação das possibilidades de utilização dos mesmos trabalhadores por diversos empregadores.
	Lei nº 10.097/2000	Instituição do contrato de aprendizagem juvenil.
Remuneração do trabalho	Lei nº 9.601/1998	Compensação de horas extraordinárias em períodos superiores à semana (banco de horas).
	Lei nº 10.101/2000	Autorização para o trabalho aos domingos no comércio varejista, desde que aprovado pelo governo municipal.
	MPs nº 1.053/1995 e nº 1.875-57/1999	Vedação de cláusula de reajuste ou correção automática vinculada a quaisquer índices de variação de preços (desindexação salarial).
Organização coletiva do trabalho	MP nº 1.906/1997	Alteração da forma de correção do SM.
	Lei nº 10.101/2000	Regulamentação da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas.
	Lei nº 1.802/1996	Alteração da norma que regula a greve de trabalhadores (Lei nº 7.783/1989), restringindo seu exercício a uma série de situações.
	Decreto nº 2.066/1996	Limitação da organização sindical no serviço público e punição dos funcionários em greve.
Conflitos do trabalho	MP nº 1.620/1998	Revogação da norma que assegurava a vigência de convenções e acordos coletivos, até que sobreviesse novo instrumento normativo (Lei nº 8.534/1992).
	MP nº 10/2001	Contratação de trabalhadores substitutos em caso de greve de servidores públicos, bem como suspensão de pagamento de salário dos servidores.
	Lei nº 9.307/1996	Utilização da arbitragem privada para resolução de conflitos individuais de trabalho.
	Lei nº 9.957/2000	Instituição do procedimento sumaríssimo na Justiça do Trabalho, para conflitos envolvendo até quarenta SMs.
	Lei nº 9.958/2000	Instituição da comissão de conciliação prévia, com a atribuição de conciliar os conflitos individuais de trabalho.
	EC nº 24/1999	Eliminação da representação denominada "classista" na Justiça do Trabalho.
	EC nº 28/2000	Restrição do prazo prescricional para os trabalhadores rurais demandarem seus direitos na Justiça do Trabalho.

Fonte: Cacciamali (2004), Ipea (2009) e Krein (2007).
Elaboração do autor.

Em meio a todas essas iniciativas de reforma da regulação do trabalho nos anos 1990, algumas se mostraram de diminuta relevância no plano fático, ao passo que outras se revelaram de grande importância. Como exemplo, a flexibilização da contratação (por meio de uso do trabalho temporário, do trabalho por prazo determinado e do trabalho com jornada parcial) não teve grande impacto no mercado, talvez porque esse mercado já fosse muito flexível no que se refere a modalidades de contratação de trabalhadores. Por sua vez, a flexibilização da jornada e do salário (mediante os chamados banco de horas e participação nos lucros e resultados) teve grande efeito, com elevado número de trabalhadores sujeitos a tais inovações normativas (Krein, 2007).

De toda maneira, ressalte-se o caráter ambivalente dessas iniciativas de reforma da regulação do trabalho na década de 1990. Afinal, se os direitos laborais sofreram bastante (principalmente os individuais), alguns direitos sociais acabaram por se fortalecer, por inusitado que pareça.¹¹ Durante o governo FHC, algumas políticas previstas pela CF/1988 começaram a ser implantadas. Exemplos foram as de previdência (com a expansão do sistema de transferências monetárias nas áreas rurais), de assistência (com a extensão do sistema de transferências nas áreas urbanas), de saúde (com o aperfeiçoamento do sistema de serviços) e de trabalho – com o aprimoramento do sistema de proteção aos desocupados, que contava com seguro-desemprego, intermediação, qualificação, microcrédito etc. (Azeredo, 1998; Delgado e Cardoso Júnior, 2000; Fagnani, 2005; Jaccoud, 2005).

A implantação das políticas sociais previstas pela Constituição se deu, em larga medida, por conta da pressão de variadas mobilizações sociais, que se organizaram não só em torno da pauta trabalhista mas também em volta da previdenciária, assistencial, sanitária, educacional etc. Os anos 1990 caracterizaram-se por uma ampliação e um aprofundamento da democracia no país, não apenas do ponto de vista político-partidário mas principalmente da ótica social-participativa. Ainda que fragilizados

11. O fortalecimento de alguns direitos sociais é considerado inusitado porque a acumulação “liberal” assumia a necessidade de reduzir os custos do trabalho, entendido como fator de produção. Entre tais custos, estavam não só os “diretos” – associados à remuneração – mas também os “indiretos” – relacionados às transferências e aos serviços sociais (custos das políticas de previdência, de saúde e assim por diante). Desse modo, surgiram demandas pela restrição da universalidade e da integralidade de tais políticas, bem como pela sua privatização – quando fosse possível, como nos casos das políticas de previdência, de saúde e de educação, por exemplo. Nesse sentido é que se considera inusitado o fortalecimento de direitos sociais na década de 1990. Seja como for, é importante observar que esse fortalecimento realmente ocorreu, como pode ser examinado na evolução dos gastos públicos com as políticas sociais (seja em termos absolutos, seja em termos relativos – como proporção do PIB). Ver Castro *et al.* (2008) e Jaccoud (2005).

pelo contexto do mercado de trabalho, os sindicatos pressionaram contra a flexibilização dos direitos laborais, bem como a favor da implantação dos direitos sociais trazidos pela Constituição. Nesse aspecto, contaram com o apoio decisivo de outros organismos da sociedade civil, militantes nas áreas de seguridade, de direitos humanos e assim por diante (Jaccoud, 2005; Oliveira e Paoli, 2003).

5 ANOS 2000

Passando dos anos 1990 aos 2000, no que diz respeito à regulação do trabalho, muita coisa se alterou. Isso porque a economia se modificou, bem como a política no Brasil. A acumulação de perfil “liberal”, descrita anteriormente em seus traços gerais, passou por uma crise relevante ainda em 1999, sofrendo desde então vários ajustes em seus parâmetros. Tais ajustes foram facilitados pela economia internacional, que carreou expressivos recursos financeiros para o país. Mas esses ajustes foram efetuados, em termos concretos, pela política nacional, que, em alguma medida, começou a questionar a liberalização e a desregulamentação, a globalização e a financeirização etc. (Barbosa e Souza, 2010; Berg e Tobin, 2011; Marinakis, 2011; OIT, 2010).

Nesse sentido, a partir de 2003 (e, mais incisivamente, desde 2008), o Estado voltou a assumir protagonismo acentuado na acumulação brasileira. Em especial, por captar e distribuir rendimentos por meio de políticas laborais e sociais, dinamizando o consumo das famílias na base da hierarquia de renda; bem como por alavancar investimentos em estrutura econômica e social (nas áreas de energia, transporte, comunicação, saneamento e habitação). Em certo grau, o dinamismo da acumulação que se delineou na década de 2000 (e mais claramente após 2008) passou a depender de propulsores situados dentro do país – como o consumo de bens e serviços pelos domicílios situados na base da pirâmide de rendimentos (Barbosa e Souza, 2010; Cacciamali, 2010; 2011; Mostafa, Souza e Vaz, 2010).

Da perspectiva dos agregados econômicos, a transição da acumulação dos anos 1990 para a dos 2000 ocorreu em meio a um crescimento mais acelerado do produto, tornado possível por uma série de circunstâncias – inclusive pelos graus adicionais de liberdade das iniciativas de estabilização monetária – associados aos recursos financeiros vindos de fora, por conta do contexto internacional mais favorável (Baltar *et al.*, 2010; Cacciamali e Cury, 2012; Cardoso Júnior, 2007).

Os agregados laborais beneficiaram-se do crescimento do produto nos anos 2000, como mostra a desocupação, que se reduziu, assim como a ocupação, que se ampliou – principalmente em seu núcleo formalizado (assalariado registrado), inclusive em grandes empresas e no Estado. A remuneração do trabalho refletiu esse comportamento da desocupação e da ocupação, crescendo em termos reais – especialmente em meio aos grupos situados na base do mercado laboral, que contavam com o menor nível de rendimentos (Baltar *et al.*, 2010; Berg, 2011; Cardoso Júnior, 2007).

As iniciativas de reforma da regulação do trabalho, baseadas no diagnóstico de que os problemas do mercado laboral eram resultado de sua inflexibilidade, perderam espaço no debate público da década de 2000, porque o Estado brasileiro começou a adotar outro diagnóstico a seu respeito: tais problemas seriam resultado do insuficiente dinamismo dos agregados econômicos, tal como verificado no período anterior (Baltar *et al.*, 2010; Krein, Santos e Nunes, 2012).

Com a dinamização dos anos 2000, esses agregados passaram a influenciar de maneira positiva os agregados laborais, resultando em menor desocupação, maior ocupação, maior formalização e maior rendimento do trabalho. Ressalte-se que um dos componentes dessa dinamização dos agregados econômicos foi a própria regulação do trabalho – com destaque para a regulação incidente sobre os padrões mínimos de remuneração (SM) e para aquela referente aos direitos sociais – com ênfase às transferências monetárias nas áreas de previdência, assistência e do próprio trabalho, como o seguro-desemprego e o abono salarial (Berg, 2011; Cardoso Júnior, 2007; Mostafa, Souza e Vaz, 2010).

Esses aspectos da regulação do trabalho, envolvendo direitos laborais e sociais, consistiram em uma dimensão importante do tipo de acumulação que o Estado procurou estimular no país na década de 2000. *Grosso modo*, a ideia foi fomentar a demanda de largas parcelas da população, que até então se encontravam à margem do consumo de bens e serviços, por insuficiência de rendimentos. Passando a consumir, com base nos rendimentos do trabalho e das transferências sociais, essas parcelas colaboraram para o avanço dos agregados econômicos e, também, dos laborais (Berg, 2011; Cardoso Júnior, 2007; Mostafa, Souza e Vaz, 2010).

Enfim, a parcela da regulação constituída pelos direitos sociais expandiu-se nos anos 2000 (no sentido de fortalecer a posição dos trabalhadores nas relações laborais),

com destaque para as transferências previdenciárias, assistenciais etc. Já a parcela constituída pelos direitos laborais enfrentou uma situação ambígua. Parte dos direitos individuais também se expandiu, sendo a valorização do SM o caso mais relevante a ser mencionado. Mas outra parte desses direitos se contraiu (no sentido de fragilizar a posição dos trabalhadores nas relações laborais), sendo os casos mais importantes aqueles instituídos pelas Leis nº 11.196/2005, nº 11.442/2007, nº 11.603/2007 e nº 11.718/2008, descritas no quadro 3 (Baltar *et al.*, 2010; Ipea, 2009; Krein, Santos e Nunes, 2012).

QUADRO 3

Algumas iniciativas de reforma da regulação do trabalho nos anos 2000 no Brasil

Tema	Instrumento legal	Disposição legal
Contrato de trabalho	Lei nº 11.196/2005	Permissão para contratação de trabalho por meio de pessoa jurídica unipessoal, prestadora de serviços intelectuais, sem configuração de vínculo de emprego entre a prestadora e a tomadora dos serviços.
	Lei nº 11.442/2007	Permissão para contratação de trabalho por meio de pessoa jurídica unipessoal, prestadora de serviços de transporte rodoviário de cargas, sem configuração de vínculo de emprego entre a prestadora e a tomadora dos serviços.
	Lei nº 11.718/2008	Permissão para contratação de trabalhador rural por prazo reduzido, sem anotação da carteira de trabalho.
	Lei nº 11.788/2008	Ampliação da proteção ao trabalhador com contrato de estágio.
Jornada de trabalho	Lei nº 11.603/2007	Autorização para o trabalho aos domingos e feriados no comércio em geral, desde que em consonância com a convenção coletiva/acordo coletivo existente e com as normas do governo municipal.
Remuneração do trabalho	Lei nº 12.382/2011	Formalização da política de valorização do SM, que já havia sido instituída por meio de MPs desde 2007.
Organização coletiva do trabalho	Lei nº 11.648/2008	Formalização do reconhecimento das centrais sindicais, bem como atribuição de parcela da contribuição sindical compulsória a essas centrais.
Conflitos do trabalho	EC nº 45/2004	Ampliação dos papéis da Justiça do Trabalho na resolução de conflitos laborais.

Fonte: Baltar *et al.* (2010), Ipea (2009) e Krein, Santos e Nunes (2012).
Elaboração do autor.

Essas iniciativas de reforma dos direitos laborais na década de 2000 ora seguiram um roteiro sistemático e dialogado, ora seguiram outro errático e unilateral. As normas citadas anteriormente (Leis nº 11.196/2005, nº 11.442/2007, nº 11.603/2007 e nº 11.718/2008) foram provavelmente exemplos do último tipo de roteiro, que resultou em um movimento de enfraquecimento do caráter público da regulação do trabalho. Por sua vez, outras normas, como as referentes à política de valorização do SM (consolidada na Lei nº 12.382/2011), foram exemplos do primeiro tipo de roteiro, que resultou em uma mitigação de aspectos privados da regulação laboral.¹²

12. A política de valorização do SM foi uma iniciativa de grande importância na regulação laboral da década de 2000. Seja pelos caminhos que percorreu (ampla e extensa negociação envolvendo governo, empresários, trabalhadores e beneficiários da seguridade social), seja pelos seus resultados (valorização do SM, que é um parâmetro-chave não só dos valores da remuneração do trabalho no mercado mas também dos valores dos benefícios previdenciários – aposentadorias, pensões e auxílios assistenciais – prestação continuada e trabalhistas – abono salarial e seguro-desemprego) (Dieese, 2012a).

Outro exemplo de reforma sistemática e dialogada esteve no Fórum Nacional do Trabalho, realizado no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Esse fórum esteve concentrado na reforma dos direitos coletivos, referentes à organização do trabalho em sindicatos e outros mecanismos de representação/atuação. Afirmava-se que a mudança da estrutura dos sindicatos (no sentido de fortalecê-los) era condição necessária para qualquer eventual reforma que viesse a ocorrer nos direitos individuais do trabalho (Almeida, 2007; Araújo e Oliveira, 2011; Cacciamali, 2004; Cardoso, 2009; 2013; Druck, 2006; Rodrigues, Ramalho e Conceição, 2008).

Ocorre que, ao longo de negociação das medidas resultantes desse fórum (Proposta de EC nº 369/2005 e Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais), não se alcançou um consenso entre os atores interessados no tema (sindicatos, federações, confederações, centrais etc.), de modo que nada foi aprovado no Poder Legislativo (Araújo e Oliveira, 2011; Dieese, 2012b; Rodrigues, Ramalho e Conceição, 2008).¹³

O que foi aprovado, nesse período, foi uma reforma da Justiça do Trabalho. Instituição importante para a regulação (ao lado da inspeção), essa justiça já havia passado por uma reforma parcial nos anos 1990 (EC nº 24/1999). Naquele momento, ela estava sob forte pressão dos Poderes Legislativo e Executivo – que, no contexto mais amplo de flexibilização de direitos, pretendiam até mesmo extingui-la. Surpreendentemente, nos anos 2000, a reforma integral, aprovada com a EC nº 45/2004 (descrita no quadro 3), não foi no sentido de extinguir essa justiça, mas sim de ampliá-la. Aos seus papéis históricos na resolução de conflitos laborais, foram acrescentados outros. Isso só foi possível mediante a mobilização de atores coletivos, especialmente os representantes dos trabalhadores, que chegaram a um consenso sobre a relevância de se manter e ampliar a justiça laboral (Campos, 2008; Ipea, 2009).

Em que pese a ambivalência enfrentada pelos direitos individuais, tal como já descrita, a reforma da regulação laboral na década de 2000 não se orientou propriamente pela busca de flexibilidade (ou “adaptabilidade”) do trabalho, entendido como um custo econômico a ser minimizado. O diagnóstico do Estado brasileiro após 2003 era de que

13. Em alguma medida, a Lei nº 11.648/2008, descrita no quadro 3, consistiu em um desdobramento tardio do Fórum Nacional do Trabalho. Essa norma reconheceu as centrais sindicais como órgãos da estrutura de representação de interesses do país, o que era uma demanda histórica dos trabalhadores. Contudo, o alcance dessa norma na reforma dessa estrutura deve ser relativizado, pois ela atribuiu às centrais sindicais parcela importante da arrecadação da contribuição sindical compulsória (aspecto historicamente contestado da estrutura de representação de interesses do país).

problemas relacionados ao trabalho não se deviam a eventuais *deficit* de flexibilidade, ocasionados pela regulação laboral. Mas deviam-se, sim, a *deficit* de dinamismo da economia, para os quais essa regulação poderia contribuir na solução (ampliando a remuneração do trabalho e o consumo daí derivado). Ou seja, em comparação com a década de 1990, alterou-se o debate sobre a regulação no país, fazendo com que os direitos laborais e sociais avançassem, ainda que com ressalvas importantes.

Em certa medida, esse avanço dos direitos também se deveu à atuação dos sindicatos de trabalhadores nos anos 2000. Com maiores graus de liberdade para sua atuação, devido ao comportamento favorável dos agregados laborais (desocupação, ocupação etc.), os sindicatos se mobilizaram e obtiveram sucesso em diversos embates do período. Algo disso pôde ser visto nos índices de variação dos salários, que constaram de acordos e convenções assinados – índices quase sempre acima da variação das taxas de inflação, para a maioria das categorias de trabalhadores de todo o Brasil (Cardoso, 2013; Dieese, 2012c). A ambiguidade é que, apesar de a atuação dos sindicatos ter se mostrado um sucesso nos anos 2000, sua organização não se mostrou da mesma maneira. Ainda que tenha aumentado em termos absolutos, a filiação de trabalhadores em suas bases diminuiu em termos relativos – revelando uma perda de densidade de tais bases, o que pode ter sido resultado de causas diversas (Campos, 2013). Entre tais causas, podem-se citar os limites intrínsecos da estrutura de organização coletiva dos trabalhadores, que remontam ao surgimento da regulação laboral nos anos 1930.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, a título de considerações finais, pode-se dizer que as relações laborais, em uma economia capitalista e em uma sociedade de classes, denotam-se por uma desigualdade essencial e intrínseca, que se evidencia no confronto de trabalhadores e capitalistas nos mercados laborais. A possibilidade de ao menos se conseguir a mitigação de tal desigualdade depende da instituição e do funcionamento de uma regulação do trabalho, de natureza pública (estatal ou mesmo não estatal) e referente aos direitos laborais e sociais (associados à previdência, à saúde, à assistência etc.).

Ao longo das décadas (e, principalmente, ao longo das de 1980, 1990 e 2000), a dinâmica dessa regulação do trabalho mostrou-se bastante oscilante no Brasil. Ora sinalizou

o seu fortalecimento (quando se destacou seu caráter público, propriamente dito), ora apontou para sua fragilização (quando ganhou relevo a regulação privada, exercida unilateralmente pelos próprios capitalistas).

Tal oscilação acompanhou a variação do modo de articulação entre os âmbitos da economia, do mercado de trabalho e da política. Nos anos 1990, diante dos problemas econômicos, o mercado de trabalho deteriorou-se, afetando a regulação laboral, que já se encontrava na berlinda devido às opções do Estado naquele momento. Já nos 2000, com o dinamismo econômico, o mercado de trabalho aprimorou-se e abriu novas possibilidades para o avanço da regulação.

De toda forma, especificamente no âmbito da política, é importante ressaltar que, com o passar das décadas de 1980, 1990 e 2000, o processo de (re)democratização no Brasil avançou. Por um lado, isso significou mais e mais atores participando dos debates e das deliberações a respeito da regulação laboral – atores representativos do trabalho, do capital e do Estado, com posições díspares sobre essa regulação. Por outro lado, isso talvez aponte para a continuidade, no futuro, da dinâmica oscilante antes referida, que ora se traduziu em fortalecimento, ora em fragilização de tal regulação.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. **O resgate da dignidade**: a greve de 1978 em São Bernardo. 1986. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- ALMEIDA, G. R. O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical. **Revista katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 54-64, jun. 2007.
- ARAÚJO, A. M.; OLIVEIRA, R. V. El sindicalismo en la era de Lula: entre paradojas y nuevas perspectivas. **Revista latino-americana de estudios del trabajo**, Ciudad de México, v. 5, n. 2, p. 83-112, 2011.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.
- BALTAR, P. *et al.* **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Berlim: Global Labour University, 2010.
- BARBOSA, A. F.; MORETTO, A. J. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: MCCANN, D.; LEE, S. **Regulating for decent work: new directions in labour market regulation**. Palgrave-Macmillan/ILO: London/Geneve, 2011.

BERG, J.; TOBIN, S. Income-led growth as a crisis response: lessons from Brazil. *In*: ILO. **The global crisis: causes, responses and challenges**. ILO: Geneve, 2011.

BLAVASCHI, M. B. **O direito do trabalho no Brasil 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2007.

BOITO JÚNIOR, A. Reforma e persistência da estrutura sindical. *In*: BOITO JÚNIOR, A. (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

_____. De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 23-28, 1994.

CACCIAMALI, M. C. **Mudanças estruturais no produto e emprego no Brasil: 1950-85. 1988**. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

_____. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 14, p. 153-174, 2000.

_____. **Política social e reforma laboral no Brasil**. Os desafios dos sindicatos sob o governo Lula. Trabalho apresentado no colóquio IRIS-CREDEP/CNRS-UP, CREDAL/CNRS-UP, PROLAM/USP, 2004.

_____. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. **Trabalho em questão**, Salvador, n. 86, p. 43-58, 2010.

_____. Brasil: un caso reciente de crecimiento económico con distribución de renta. **Revista de estudios empresariales** – segunda época, Jaén, v. 1, p. 46-64, 2011.

CACCIAMALI, M. C.; CURY, E. **O crescimento do emprego formal com distribuição de renda na América latina persistirá?** São Paulo, FEA/USP, 2012. Mimeografado.

CACCIAMALI, M. C.; JOSÉ-SILVA, M. F. Mais informalidade, menos cidadania: os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação da política social na América Latina. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano 2, v. 2, n. 2, p. 5-24, 2003.

CAMPOS, A. G. **Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília: Ipea, 2008.

_____. Dilemas do trabalho: sindicatos no Brasil hoje. *In*: KREIN, J. D. *et al.* **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

CARDOSO, A. M. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Mudanças e permanências no sindicalismo brasileiro. *In*: ABREU, A. A. (Org.). **Caminhos da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. Para onde foram os sindicatos? *In*: KREIN, J. D. *et al.* **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

CARDOSO, A. M.; LAGE, T. **As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007.

CASTRO, N. A.; DEDECCA, C. S. Flexibilidade e precarização: tempos mais duros. *In*: _____. (Org.). **A ocupação na América Latina: tempos mais duros**. Rio de Janeiro: Alast, 1998.

CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: Ipea, 2008.

CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

CHAUÍ, M.; FRANCO, M. S. C. **Ideologia e mobilização popular**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DELGADO, G. C. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea**. Brasília: Ipea, 2004.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90**. Brasília: Ipea, 2000.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política de valorização do salário mínimo**. São Paulo: Dieese, 2012a.

_____. Centrais sindicais: ação unitária na pauta estratégica. *In*: DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012b.

_____. As negociações coletivas na década de 2000. *In*: DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012c.

DRUCK, M. G. Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. **OSAL-Clacso**, Buenos Aires, ano VII, n. 19, jan.-abr. 2006.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

FURTADO, C. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, A. M. C. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. **A invenção do trabalhismo**. São Paulo: Vértice, 1988.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 13, 2007.

_____. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, v. 2, 2009.

JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

KECK, M. **PT**: a lógica da diferença. São Paulo: Ática, 1991.

KREIN, J. D. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

KREIN, D. J.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. **Trabalho no governo Lula**: avanços e contradições. Campinas: IE/Unicamp, 2012.

MARINAKIS, A. E. Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. *In*: ILO. **The global crisis**: causes, responses and challenges. ILO: Geneve, 2011.

MARONI, A. **A estratégia da recusa**: análise das greves de maio de 1978. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARTINS, H. S. **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1989.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MENEGUELLO, R. **PT**: a formação de um partido. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2007.

MOSTAFA, J.; SOUZA, P.; VAZ, F. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *In*: CASTRO, J. *et al.* (Org.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

NORONHA, E. G. **O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos**. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Brasil**: uma estratégia inovadora alavancada pela renda. Brasília: OIT, 2010.

OLIVEIRA, F. M. C. O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, n. 22, out. 1988.

_____. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Comunicado ao Programa de investigação e comunicação da FASE. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

OLIVEIRA, F. M. C.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2003.

PAOLI, M. C. **Trabalho e conflito na era do Estado**: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil – 1930-1950. 1985. Tese (Doutorado) – London University, Londres, 1985.

_____. Os direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 100-115, maio 1994.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

RODRIGUES, I. J.; RAMALHO, J. R.; CONCEIÇÃO, J. J. Relações de trabalho e sindicato no primeiro governo Lula (2003-2006). **Ciência e cultura**, São Paulo, v. 60, n. 4, out. 2008.

RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

RODRIGUES, L. M. O sindicalismo nos anos 80: um balanço. *In*: SEADE (Org.). **Brasil em capítulos**. São Paulo: Seade, 1995.

RUIZ, M. L. **Administración del trabajo**: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina – el papel central de la inspección del trabajo. Ginebra: OIT, 2009.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANDOVAL, S. **Os trabalhadores param**: greves e mudança social no Brasil. São Paulo: Ática, 1994.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SIMÃO, A. **Sindicato e Estado**: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Dominus, 1966.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, 2000.

TELLES, V. **Autoritarismo e práticas instituintes**: movimentos sociais nos anos 70. 1984. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

TOLEDO, E. G. La flexibilidad del trabajo en América Latina. **Revista latinoamericana de estudios del trabajo**, Buenos Aires, ano 3, n. 5, p. 129-157, 1997.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALTAR, P.; KREIN, J. D. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, p. 1-19, maio/ago. 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006.

NORONHA, E. G. A explosão das greves na década de 80. *In*: BOITO JÚNIOR, A. (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

_____. **Greves na transição brasileira**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

_____. Greves e estratégias sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C. A. *et al.* (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

