

# Revista **DIREITO GV**

ISSN 2317-6172

v. 19 | 2023

PUBLICAÇÃO DA  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO  
DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

 **FGV DIREITO SP**

**1** Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0001-6998-0092>

**2** Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-2430-2818>

**3** Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0001-8436-1249>



# Avaliação legislativa das reformas trabalhistas promovidas por meio de medidas provisórias no Governo Bolsonaro

LEGISLATIVE EVALUATION OF LABOR REFORMS PROMOTED THROUGH PROVISIONAL PRESIDENTIAL DECREES IN THE BOLSONARO'S GOVERNMENT

Murilo Gaspar<sup>1</sup>, Letícia Rezende Santos<sup>2</sup> e Artur Marchioni<sup>3</sup>

## Resumo

Desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, uma série de mudanças estruturais foram implementadas no Brasil. No âmbito do direito do trabalho, ainda no Governo Temer, foram aprovadas as Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017. E, no primeiro ano do Governo Bolsonaro, essas reformas foram intensificadas com a edição das Medidas Provisórias (MPs) n. 870/2019, 873/2019, 881/2019 e 905/2019. À luz do objetivo declarado dessas alterações legislativas, qual seja a promoção de empregos, este artigo busca responder à seguinte pergunta: quais os impactos das mudanças na legislação trabalhista promovidas pelas MPs editadas pelo Governo Bolsonaro durante o primeiro ano de seu mandato? Para tanto, empregaram-se a avaliação legislativa, como método de abordagem, e a revisão bibliográfica, a análise documental e a sistematização de indicadores sobre emprego, condições de trabalho e economia, como técnicas de pesquisa. Dessa análise, extraiu-se que as modificações introduzidas pelas MPs, além de não se traduzirem em um melhor desempenho econômico, resultam na deterioração das condições de trabalho, sintetizadas em: I) desarticulação de estruturas para planejamento de políticas referentes ao direito do trabalho; II) desvalorização dos sindicatos; III) flexibilização de direitos trabalhistas; e IV) enfraquecimento de instâncias e normas de fiscalização.

## Palavras-chave

Direitos trabalhistas; Governo Bolsonaro; medidas provisórias; avaliação legislativa; reformas trabalhistas.

## Abstract

Since the *impeachment* of Dilma Rousseff, a series of structural changes have been implemented in Brazil. Within the scope of Labor Law, still under the Temer Government, Laws ns. 13.429/2017 and 13.467/2017 were approved. And, in the first year of the Bolsonaro Government, these reforms were intensified with the issuance of Provisional Presidential Decrees ns. 870/2019, 873/2019, 881/2019 and 905/2019. Considering the stated objective of these legislative changes, namely the increase of employment, the specific aim of this article is to answer the following question: what were the impacts of changes in labor legislation promoted by the PPD's edited by Bolsonaro's Government during the first year of its term? Therefore, legislative evaluation was used as a method of approach, and literature review, document analysis and the systematization of indicators on employment, working conditions and economy, as research techniques. From this analysis it was extracted that the changes introduced by the Provisional Presidential Decrees, in addition to not translating into better economic performance, result in the deterioration of working conditions, summarized in: I) disarticulation of structures for planning policies related to Labor Law; II) devaluation of unions; III) flexibilization of labor rights; and IV) weakening of inspection bodies and norms.

**Keywords**

*Workers' rights; Bolsonaro Government; Provisional Presidential Decree; legislative evaluation; labor reform.*

**INTRODUÇÃO**

Com os propósitos declarados de promover o equilíbrio fiscal, o crescimento econômico e a redução do desemprego, desde o *impeachment* de Dilma Rousseff, uma série de mudanças constitucionais e legislativas vêm sendo implementadas ou discutidas, como a Emenda Constitucional (EC) do Novo Regime Fiscal (EC n. 95/2016), a Reforma da Previdência (EC n. 103/2019) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Administrativa (PEC n. 32/2020). No âmbito do direito do trabalho, tivemos, ainda no Governo Temer, a aprovação das Leis n. 13.429/2017 (ampliação das possibilidades de terceirização) e 13.467/2017 (Reforma Trabalhista). No primeiro ano do Governo Bolsonaro (2019), foram editadas as MPs n. 870/2019, que extinguiu o Ministério do Trabalho (recriado em julho de 2021 para acomodações políticas para incorporação do “centrão” ao Governo); 873/2019, que criou novas regras para o financiamento de sindicatos; 881/2019, denominada Medida Provisória da Liberdade Econômica; e 905/2019, designada como Medida Provisória da Carteira de Trabalho Verde e Amarela.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é responder à seguinte pergunta: quais os impactos das mudanças na legislação trabalhista promovidas pelas MPs editadas pelo Governo Bolsonaro durante o seu primeiro ano de mandato? A resposta a essa pergunta, além dos indicadores empíricos sobre o mercado de trabalho, deve considerar o possível conflito político-axiológico entre o pacto político consubstanciado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e o discurso justificador das MPs – de caráter neoliberal-autoritário –, o qual pode ser sintetizado na afirmação de que os trabalhadores precisariam escolher entre ter empregos ou direitos trabalhistas na forma até então vigente.

Para tanto, empregamos a avaliação legislativa, ou seja, a “metodologia destinada a analisar atos normativos sob o enfoque dos efeitos que eles produzem na sociedade” (SALINAS, 2013, p. 228), compreendendo o estudo tanto dos efeitos – ou seja, das “consequências pretendidas pelo legislador” – quanto dos impactos – “todas as consequências decorrentes da aplicação de uma legislação, ainda que não previstas ou pretendidas por quem a formulou” (SALINAS, 2013, p. 238). Como técnicas de pesquisa, foram utilizadas a revisão bibliográfica, a análise documental (textos normativos e documentos relativos à tramitação das MPs analisadas) e a sistematização de indicadores sobre emprego, condições de trabalho e economia. Sabemos

que os indicadores empíricos apresentam limitações para uma resposta definitiva à questão formulada, em razão do reduzido período que separa a edição das medidas e a conclusão desta pesquisa, bem como devido aos impactos econômicos da pandemia. Entretanto, considerando que as medidas adotadas pelo Governo Bolsonaro no campo do trabalho seguem a mesma lógica daquelas do Governo Temer, e interpretando os dados na perspectiva do contexto político-ideológico em que as normas foram editadas, pode-se aferir alguns dos resultados das políticas de flexibilização adotadas.

Além desta Introdução e da Conclusão, este artigo subdivide-se em três partes: na primeira, discorremos sobre o contexto jurídico-político em que se dão as relações trabalhistas e as reformas empreendidas; na segunda, analisamos as MPs n. 870/2019, 873/2019, 881/2019 e 905/2019, suas justificativas e seu processamento no Congresso Nacional; e na terceira parte realizamos a avaliação legislativa propriamente, à luz dos indicadores disponíveis sobre emprego, condições de trabalho e economia e do contexto jurídico-político da edição das normas.

## I. A GARANTIA DOS DIREITOS DO TRABALHADOR NA CF/88

Embora a regulação das relações de trabalho tenha avançado significativamente em 1930, com o governo de Getúlio Vargas – de modo que a partir da Constituição de 1934 todas as constituições brasileiras promulgadas, inclusive a de 1967, previram expressamente direitos trabalhistas –, e, ainda que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) esteja em vigência desde 1943 (LUZ e SANTIN, 2010), a CF/88 representou um verdadeiro marco na solidificação do direito do trabalho.

A Carta Magna de 1988 trouxe, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, os valores sociais do trabalho, além de prever um rol não exaustivo de direitos, no art. 7º, assegurar o direito de greve, no art. 9º, e privilegiar a participação dos trabalhadores nos processos decisórios, nos arts. 10 e 11. Ainda na busca pela materialização dessas garantias, o legislador constituinte procurou fortalecer a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho (MPT), ao mesmo tempo em que buscou dar maior autonomia e independência aos sindicatos.

Contraditoriamente, foi sob a vigência desse documento político tão progressista na proteção social e trabalhista que a agenda neoliberal mais avançou no Brasil. Já na década de 1990, a flexibilização de direitos trabalhistas tornou-se “objetivo estratégico para os empresários brasileiros”, que, inclusive, divulgaram o manifesto *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*, reprovando os direitos recém-previstos pela Constituição (SILVA, 2019, p. 254). Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi empreendida uma série de reformas situadas no âmbito do projeto neoliberal, inclusive com alterações na legislação do trabalho (DRUCK, DUTRA e SILVA, 2019).

Na década seguinte, embora a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) e de um militante sindical para o cargo máximo do Poder Executivo tenha criado alguma expectativa de

refreamento das reformas neoliberais, o que se observou, na verdade, foi a profissionalização e integração desse partido ao sistema político já consolidado (OLIVEIRA, 2006). Apesar do sucesso dos governos petistas em formular algumas políticas públicas direcionadas à implementação do projeto constitucional de um Estado de bem-estar social (CARDOSO e PERES, 2021), por meio de um reformismo fraco (SINGER, 2012) possibilitado pelo *boom* de exportação de *commodities*, os acontecimentos que sucederam evidenciaram a incompatibilidade da Carta Magna de 1988 com a agenda neoliberal.

Os efeitos da crise econômica de 2008 não atingiram o Brasil de imediato, mas a desaceleração da economia no final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2012-2013) levou à importação das mesmas justificativas e soluções já adotadas em âmbito mundial durante a crise: o superendividamento do Estado foi apontado como o responsável pelos inúmeros problemas da sociedade, e a saída ideal para essa crise seria a adoção *temporária* de medidas de austeridade combinada com a aprovação de reformas estruturais que reduzissem a intervenção estatal por meio da desregulamentação e propiciassem a atração de capital externo por meio do aumento do lucro e da proteção dos altos rendimentos (DARDOT e LAVAL, 2016b).

A falta de capacidade do Poder Executivo em se articular com as lideranças do Congresso Nacional associada à insatisfação popular diante do declínio econômico e dos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato culminaram no *impeachment* da presidenta Dilma, em 2016. Sob o comando do presidente interino Michel Temer – guiado pelo programa pemedebista “Uma Ponte para o Futuro”<sup>1</sup> –, a agenda neoliberal ganhou novo fôlego (DRUCK, DUTRA e SILVA, 2019) – processo, aliás, já iniciado no segundo governo de Dilma Rousseff. No âmbito trabalhista, isso resultou na aprovação das Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017, que trataram, respectivamente, da ampliação da terceirização e da reforma trabalhista.

A reforma trabalhista brasileira situou-se dentro de um conjunto de reformas neoliberais similares implantadas ao redor do mundo após a crise de 2008, que, em geral, objetivaram incentivar a celebração de contratos atípicos e reduzir os direitos dos contratos padrões; modificar regras relativas à remuneração e ao salário mínimo; minorar normas pertinentes à segurança e à saúde do trabalhador; fragilizar a fiscalização pública do cumprimento da legislação trabalhista; e desarticular as organizações sindicais (FILGUEIRAS, KREIN e OLIVEIRA,

...

1 Trata-se de verdadeiro receituário neoliberal, que coloca como “obstáculo para a retomada do crescimento econômico” os “déficits elevados, e a tendência do endividamento do Estado”, ao mesmo tempo em que aponta que a solução desse problema “será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES e PMDB, 2015).



2019). O resultado foi a precarização das relações de emprego, sem diferenças significativas na criação de novos postos de trabalho.

Em 2019, com o início do mandato de Jair Bolsonaro, as diretrizes neoliberais contidas nas modificações promovidas pelo Governo Temer foram radicalizadas (DUTRA e JESUS, 2020). Na seara trabalhista, essa radicalização ocorreu mediante a edição de diversas MPs. O uso desse instrumento legislativo – que tem por características a edição exclusivamente por parte do Poder Executivo, a vigência imediata ante a urgência e a relevância do assunto tratado e uma tramitação posterior célere para conversão em lei – resultou em uma série de modificações relevantes, sem que tenha havido debates aprofundados sobre os temas tratados, ao mesmo tempo em que a rapidez no processo legislativo atendeu aos interesses do mercado. A previsão de um *núcleo duro* de direitos trabalhistas mínimos pela Constituição Cidadã de 1988 – lamentada pelo próprio presidente da República – não vem impedindo o sistemático desmonte dos direitos trabalhistas.

Assim, a avaliação legislativa sobre as normas em matéria trabalhista editadas no Governo Bolsonaro deve ser realizada considerando-se, por um lado, o modelo de Estado Social previsto no pacto político consubstanciado na CF/88 e, por outro lado, o avanço das ideias neoliberais no Brasil e no mundo, que ocorreu de forma quase simultânea, ao que se acrescentam os impactos socioeconômicos da pandemia e, diferentemente dos anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, a liderança das reformas por um presidente autoritário, sem compromisso com as instituições democráticas.

O neoliberalismo não deve ser compreendido como uma fase do capitalismo ou mera ideologia ou política econômica: trata-se de verdadeira racionalidade, capaz de “estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 15), por meio da internalização da lógica da concorrência “em todos os setores da sociedade, da economia e do Estado”, e da atuação de três potências econômicas e políticas: as empresas multinacionais, os atores financeiros e a oligarquia político-burocrática (DARDOT e LAVAL, 2015, p. 10).

A liberalização do mercado financeiro, com a consequente “financeirização da economia” e a supervalorização do capital especulativo – impulsionada pelo neoliberalismo, na década de 1970 –, contribuiu para a formação de um “capitalismo de cassino”, caracterizado pela ânsia dos investidores internacionais na obtenção do maior lucro possível no menor espaço de tempo, sem se preocuparem com os impactos nas economias reais dos países nos quais estão investindo (SANTOS, 2003), ao mesmo tempo em que provocou o descolamento entre a ampliação dos rendimentos do capital e a produção (FILGUEIRAS, LIMA e SOUZA, 2019), de modo que a busca pela manutenção de investimentos perpassa, muitas vezes, pelas políticas de arrocho dos salários e aumento da exploração (DARDOT e LAVAL, 2015).

A globalização, por sua vez, permitiu a criação de um “exército de reserva industrial, do setor terciário e intelectual” e, simultaneamente, impulsionou a polarização e a competitividade entre territórios – “cidades globais prósperas” *versus* “territórios periféricos abandonados”

– e entre assalariados, criando, também, uma escala de valor de mão de obra, graduada entre “cognitivos” e “executores *taylorizados*” (DARDOT e LAVAL, 2015, p. 10, destaque dos autores). Logo, para se manterem competitivos, os governos tendem a aderir a políticas pautadas nos interesses de mercado, e optam, muitas vezes, pela desvalorização interna, por meio da redução dos salários e da proteção social (DARDOT e LAVAL, 2015).

Paralelamente, as crises econômicas, no capitalismo globalizado, ao propiciarem a criação de reservas de mão de obra, ao mesmo tempo em que geram insegurança social, permitem a transferência dos custos de suas resoluções às camadas mais baixas da sociedade por meio da retirada de direitos (DARDOT e LAVAL, 2015).

Se, de início, a crise econômica mundial de 2008 apontava para uma possível perda de confiança no modelo neoliberal (WADE, 2008) e para a necessidade de se repensar o modelo de globalização (HELD e YOUNG, 2013; HELD, 2014), o que se observou nos anos subsequentes foi a aceleração e o aprofundamento da globalização financeira e de programas neoliberais por meio de uma série de reformas estruturais.

As reformas promovidas pelo Governo Bolsonaro, entretanto, diferem daquelas efetuadas anteriormente, sob a CF/88, por estarem apoiadas, ainda, no autoritarismo como projeto de poder, pautadas em alguns mitos sociais sobre o Brasil que, mediante análise mais detida, não se sustentam, quais sejam: o de que o Brasil é um país harmônico, sem conflitos; de que o brasileiro é, por natureza, avesso à hierarquia; de que o Brasil é um país de democracia plena, sem preconceitos de raça, religião e gênero; e de que o Brasil é um país especial, um paraíso por natureza (SCHWARCZ, 2019).

As tensões sociais inerentes aos aspectos estruturais da sociedade brasileira, cumuladas com essa negação da desigualdade e com o preconceito, resultam na polarização política exacerbada, que caracteriza o atual momento político, com a conseqüente emergência de dualidades como “nós”, os justos, e “eles”, os corruptos, transformando adversários em inimigos; a descrença e os ataques às instituições; e os ataques às minorias, à imprensa e aos intelectuais.

Simultaneamente, o projeto político com raízes no autoritarismo, capitaneado pelo presidente Bolsonaro, foi assimilado por uma elite econômica brasileira interessada nas reformas estruturais e na fragilização do Estado, instrumentalizado por meio da associação entre o à época presidenciável Jair Bolsonaro, setores militares e o então ministro da Economia, Paulo Guedes, e resultou na aliança entre o autoritarismo e o neoliberalismo no Executivo Federal. No âmbito do direito do trabalho, essa perspectiva liberal-autoritária é estampada na narrativa de que os direitos trabalhistas encarecem a mão de obra, resultando no aumento do desemprego, e exercem papel fundamental no desmonte de direitos historicamente conquistados, isso porque ao trabalhador são apresentadas duas alternativas excludentes: defender os seus direitos ou ter um emprego.

## 2. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS SOBRE DIREITO DO TRABALHO NO GOVERNO BOLSONARO

Foram editadas quatro MPs durante o primeiro ano do Governo Bolsonaro que promoveram alterações significativas no direito do trabalho, sendo elas a MP n. 870, da Reforma Ministerial, aprovada sob a forma da Lei n. 13.844/2019; a MP n. 873, que previa a contribuição sindical voluntária por meio de boleto e com aprovação prévia e perdeu a eficácia; a MP n. 881, chamada da Liberdade Econômica, que instituiu medidas para proteger o livre mercado, aprovada sob a forma da Lei n. 13.874/2019; e a MP n. 905, do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, que perdeu a validade com a edição da MP n. 955/2020.

Constata-se que, das quatro medidas provisórias apresentadas pelo Executivo Federal durante o ano de 2019 à guisa de reforma no ordenamento jurídico trabalhista no Brasil, duas foram aprovadas e duas foram vetadas, sendo que uma perdeu a eficácia por não ter sido aprovada pelo Congresso Nacional e outra perdeu a validade por meio da edição de outra MP. A escolha dessas MPs como objeto de estudo, no presente artigo, justifica-se pelo fato de que tais inovações legislativas alteraram o planejamento de políticas referentes ao direito do trabalho ou geraram flexibilização de normas trabalhistas propriamente ditas.

Foram analisados para o presente artigo os seguintes documentos: o texto original de cada uma das MPs e a justificativa enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional; as principais modificações sugeridas no Congresso Nacional por meio de emendas parlamentares; os relatórios das comissões especiais criadas para debater as MPs; os projetos de lei de conversão (PLV); o veto do presidente da República; o texto final da legislação decorrente das MPs; o tempo de tramitação no Congresso Nacional, inclusive com mensagens referindo a chegada do prazo para votação sob pena de perda da validade das MPs; assim como as demais informações relevantes durante a tramitação, como a manifestação de entidades sindicais, tanto dos empregadores quanto dos empregados, bem como os votos em separado nas comissões mistas, quando o caso.

### 2.1. REFORMA MINISTERIAL: MP N. 870/2019, CONVERTIDA NA LEI N. 13.844/2019

A MP n. 870/2019 foi a primeira proposta pelo Governo Bolsonaro, datada do primeiro dia de governo, em 1º de janeiro de 2019. Chamada de Reforma Ministerial, a referida medida promoveu alterações profundas no quadro dos ministérios, extinguindo-os ou fundindo-os; entre as principais, estão a fusão entre os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Indústria sob o Ministério da Economia, além da principal alteração em relação ao tema do presente artigo: a extinção do Ministério do Trabalho. As atribuições do Ministério do Trabalho foram distribuídas entre três pastas, quais sejam a da Economia, da Justiça e da Cidadania. Outra alteração que se correlaciona à distribuição de competências entre outros ministérios refere-se à estrutura das Auditorias Fiscais do Trabalho, que passaram a ser subordinadas ao Ministério da Justiça.



Cumprir lembrar, ainda, que a MP n. 726/2016, convertida na Lei n. 13.341/2016, durante o Governo Temer, havia promovido modificação anterior nas competências do Ministério do Trabalho, que, até então, era o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Nessa oportunidade, as matérias relativas à previdência foram distribuídas a outros ministérios, especialmente o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário e o Ministério da Fazenda, diminuindo o escopo da atuação coordenada das políticas públicas relacionadas ao trabalho.

A partir da Reforma Ministerial de 2019, a diluição do planejamento de políticas públicas referentes ao trabalho deu-se integralmente, tendo em vista a completa extinção do órgão ministerial. A MP n. 870/2019, em sua proposta original, estabelece que seria competência do Ministério da Economia: a) política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; b) política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho; c) fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; d) política salarial; formação e desenvolvimento profissional; e) segurança e saúde no trabalho; e f) regulação profissional (art. 31, XXX a XXXVII, da MP n. 870/2019).

Durante o processo legislativo, foram apresentadas diversas emendas parlamentares que versavam sobre as alterações promovidas pelo texto original da MP n. 870/2019 referentes à área trabalhista. Foram encontradas 23 emendas que tratavam da manutenção do Ministério do Trabalho, além de outras quatro emendas que propunham retomar o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Alternativamente, houve duas emendas que propuseram a criação de ao menos uma estrutura, ainda que esta não tivesse *status* ministerial, para coordenar as ações na área trabalhista.

A Emenda Parlamentar n. 407 propôs, alternativamente à manutenção do Ministério do Trabalho, objeto de outras emendas, a criação da Secretaria Especial do Trabalho, subordinada ao Ministério da Economia, porém mantendo todas as competências relativas ao antigo Ministério do Trabalho. Na justificativa da emenda, alega-se reconhecer que se trata de solução paliativa, não ideal, mas que ao menos manteria maior possibilidade de coordenação nas políticas públicas relativas ao trabalho.

A emenda foi aprovada e passou a fazer parte do PLV n. 10, enviado para sanção presidencial. Todavia, o presidente da República vetou a alteração promovida pelo Legislativo, alegando que o dispositivo havia sido inserido por emenda parlamentar, invadindo matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 84, VI, “a”, da CF/88, e a competência exclusiva de iniciativa de lei que trate da organização administrativa, serviços públicos e pessoal, por parte do Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88.

Por todo o exposto, verifica-se a compreensão, por parte do Congresso Nacional, da importância da manutenção de estrutura que permita o planejamento e a coordenação das políticas relacionadas ao direito do trabalho, fato que culminou na aprovação, se não das emendas parlamentares que propunham a manutenção do Ministério do Trabalho, ao menos da criação

de uma Secretaria Especial do Trabalho subordinada ao Ministério da Economia que mantivesse as competências que anteriormente competiam ao Ministério do Trabalho.

Todavia, o Executivo federal optou por vetar a alteração promovida pelo Congresso Nacional, e manteve, a esse respeito, o texto original da MP n. 870/2019. No texto da Lei n. 13.844/2019, suprimiu-se a Secretaria Especial do Trabalho com as competências do antigo Ministério do Trabalho, mantendo-se dispersas entre os ministérios as competências sobre o direito do trabalho.

Ademais, modificar as competências dos órgãos implica não apenas prejudicar a coordenação entre as políticas, mas também alterar os aspectos que serão levados em consideração para a elaboração das referidas políticas. Sete emendas parlamentares, que não foram aprovadas e, portanto, nem sequer compuseram o PLV n. 10, tratavam da preocupação dos parlamentares com os aspectos que seriam analisados na elaboração de políticas sobre trabalho sob a égide do Ministério da Economia. Para tanto, incluíam, no art. 31 da MP n. 870/2019, artigo que trata das competências do Ministério da Economia, os seguintes incisos: “X – Avaliação e divulgação dos impactos das políticas econômicas do Governo federal no nível de emprego e renda. XI – Elaboração de estudos especiais para a formulação de políticas econômicas que garantam o pleno emprego” (BRASIL, 2019a, p. 573). Os parlamentares alegaram que, “ao inserir a obrigatoriedade da elaboração de estudos especiais para a formulação de políticas econômicas que garantam o pleno emprego, impõe-se a garantia do trabalho como um norte para o Ministério da Economia” (BRASIL, 2019a, p. 573), além de conferir mais transparência para as ações tomadas na área.

As alterações promovidas na estrutura ministerial implicam privilegiar outros interesses na formulação de políticas em detrimento do direito do trabalho, compreendido pelo Executivo Federal como entrave para o desenvolvimento econômico. De fato, em diversas declarações públicas, o presidente da República manifestou-se nesse sentido, durante a campanha eleitoral e após o início do governo. Na primeira entrevista como presidente, disse: “O Brasil é o país dos direitos em excesso, mas faltam empregos. Olha os Estados Unidos, eles quase não têm direitos. A ideia é aprofundar a reforma trabalhista”. Essa manifestação demonstra, além da associação entre o nível de desemprego e a existência de direitos trabalhistas, a devoção ao modelo neoliberal proposto pelos Estados Unidos da América (EUA).

## 2.2. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: MP N. 873/2019

A MP n. 873/2019 foi editada pelo Executivo federal em 01/03/2019 e tinha por objeto alterar a CLT para modificar a forma de autorização e pagamento da contribuição sindical, alterando ainda a Lei n. 8.112/1990, suprimindo dispositivo que autorizava o recolhimento em folha de contribuição sindical do servidor público. Entre outras medidas, as contribuições passariam a ser recolhidas por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico enviado à residência do empregado ou, na impossibilidade desta, na sede da empregadora, conforme

previa o art. 582 da MP n. 873/2019, em contraposição ao recolhimento realizado pelo empregador, descontado da folha de pagamento, conforme o mesmo art. 582 da CLT.

Outra alteração promovida pela MP n. 873/2019 diz respeito à necessidade de autorização prévia dos participantes de categorias econômicas ou profissionais liberais para realizar a cobrança das contribuições sindicais, determinando que a autorização deve ser individual, expressa e por escrito; outra alteração relevante é a revogação da alínea “c” do art. 240 da Lei n. 8.112/1990, que prevê o desconto em folha da contribuição sindical do servidor público civil.

A exposição de motivos da MP n. 873/2019 foi assinada pelo à época ministro da Economia, Paulo Guedes, e discorre sobre a compreensão do Governo Bolsonaro sobre a matéria. A justificativa inicia-se com a constatação de que os sindicatos e as entidades representativas são, de acordo com a Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o art. 8º da Constituição Federal, pessoas jurídicas de direito privado e que, portanto, devem usufruir de independência das autoridades públicas. Sob essa perspectiva, discorre que o custeio dos sindicatos deve se dar por meio de recursos privados, sem interferência, participação ou uso da Administração Pública.

No que diz respeito ao recolhimento em folha dos servidores públicos civis, justifica-se que não se trata de “direito legítimo dos servidores mas sim de um privilégio dos sindicatos, de uma vantagem indevida e custeada pelos impostos pagos pela população brasileira” (BRASIL, 2019b, p. 4). Há, ainda, a compreensão de que somente seria adequada a autorização individual e expressa do contribuinte sindical em detrimento dos mecanismos de negociação e deliberação coletivas.

A exposição de motivos continua, ainda, alegando que “os sindicatos e associações que forem diligentes, fizerem uma representação adequada, prestarem um serviço relevante aos seus membros, receberão as contribuições em dia e sem questionamentos” (BRASIL, 2019b, p. 5). Sobre a urgência e a relevância da proposta, alega-se a necessidade de não ingerência em organizações sindicais e representativas, reafirmando-se o conteúdo da própria MP como motivo para a urgência.

Tanto o texto da MP n. 873/2019 quanto a exposição de motivos demonstram o descaso do Executivo federal pela atuação sindical no Brasil, alterando, substancialmente, por meio de medida com eficácia imediata e de deliberação acelerada no Congresso Nacional, a forma de financiamento das entidades sindicais, dando continuidade ao projeto de desmobilização e fragilização da atuação dos sindicatos, iniciado em 2017, e, de forma reflexa, mitigando a efetivação dos direitos trabalhistas (FILGUEIRAS e LIMA, 2019).

Em 20/03/2019, designou-se a Comissão Mista para análise da matéria, publicando-se seus membros e calendário. A Comissão Mista reuniu-se em apenas uma oportunidade, não havendo deliberações. Nos dias 28/03/2019, 10/04/2019 e 16/04/2019 foram recebidas manifestações externas, majoritariamente de entidades de direitos trabalhistas, sobre a matéria em tramitação. Em 18/04/2019, tendo em vista o exíguo prazo para discussão, prorrogou-se

a vigência da MP por mais 60 dias. Todavia, em 28/06/2019, o prazo total de vigência da MP expirou, sem deliberação do Congresso Nacional, motivo pelo qual a MP n. 873/2019 perdeu a eficácia.

### **2.3. DECLARAÇÃO DE DIREITOS DA LIBERDADE ECONÔMICA: MP N. 881 / 2019, CONVERTIDA NA LEI N. 13.874 / 2019**

A MP n. 881/2019, que foi aprovada posteriormente com modificações como a Lei n. 13.874/2019, chamada de Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, inclui uma série de dispositivos legais que incidem sobre o direito civil, empresarial, econômico, urbanístico, ambiental e do trabalho.

A MP surge da compreensão do Executivo federal – expressa também em outras oportunidades, tais como nas demais MPs estudadas neste artigo e em outras manifestações públicas – de que o ambiente empresarial brasileiro é limitado por um excesso de ingerência por parte do poder público, impondo diversos obstáculos para o empresário. Nesse entendimento, está contida a concepção de que a suposta abundância de direitos trabalhistas representaria verdadeira barreira ao empregador. De fato, a própria designação escolhida para a MP, de Declaração de Direitos, em paralelo aos direitos proclamados em outros documentos que se utilizam do mesmo termo, como a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão ou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, demonstra a concepção neoliberal da liberdade econômica como direito humano por excelência. Nesse sentido, a justificativa da MP n. 881/2019 expressa que liberdade econômica “é a extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo” (BRASIL, 2019c, p. 13).

A justificativa continua explicando que os índices de desemprego, estagnação econômica e falta de crescimento real da renda estão diretamente associados à falta de liberdade econômica, percebendo-a como “cientificamente um fator necessário e preponderante para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país”, e que a liberdade econômica, em especial a proteção à propriedade privada, “é mais determinante para o bem-estar da população do que, por exemplo, as características regionais e demográficas de um país” (BRASIL, 2019c, p. 13). Busca-se, com a MP, instituir mecanismos para superar um “Estado irracionalmente controlador”, “antiliberdade e antidesenvolvimento”; e, diante dessa realidade, expressa-se que “nada foi enunciado [na Medida Provisória n. 881/2019] de maneira a privilegiar um em detrimento do outro, como o espírito da verdadeira economia de mercado demanda” (BRASIL, 2019c, p. 14).

Em aspectos gerais, a MP n. 881/2019 é apresentada pelo Executivo federal como um conjunto de dez medidas no sentido de desburocratizar e tornar o meio empresarial mais livre, inclusive no direito do trabalho, literalmente citado no texto normativo. As medidas são elencadas em incisos com os seguintes objetos: I) facilitação para a regulação de atividades de baixo risco; II) flexibilização quanto aos horários e dias de trabalho; III) desregulação



de políticas de preços, conferindo liberdade ao mercado; IV) as normas aplicadas ao particular pela administração devem ser igualmente aplicadas aos demais, tendo em vista a isonomia; V) presunção de boa-fé da atividade econômica; VI) perda de vigência de normas infra-legais que tenham se tornado obsoletas internacionalmente; VII) facilita-se o teste de um novo produto ou serviço, independentemente de autorização prévia; VIII) privilegia-se o pactuado entre as partes no direito empresarial em detrimento das leis, com aplicação subsidiária; IX) prevê que, no caso de descumprimento do prazo pela Administração Pública, pressupõe-se a aprovação tácita; X) equipara o documento digital ao documento físico.

A MP n. 881/2019 sofreu alterações substanciais em duas oportunidades durante o trâmite no Congresso Nacional: inicialmente, houve ampliação do seu escopo e modificação de diversos dispositivos, com adoção de 136 das 301 emendas parlamentares apresentadas, que passaram a compor o PLV n. 17/2019, originário da Comissão Especial instituída para debater a MP. Na Câmara dos Deputados, o projeto sofreu novas alterações substanciais, substituindo-se o PLV n. 17/2019 pelo PLV n. 21/2019, aprovado pela Câmara dos Deputados e posteriormente pelo Senado Federal. Ainda houve veto presidencial a alguns dispositivos, encerrando o trâmite para a aprovação do que veio a se tornar a Lei n. 13.874/2019.

As alterações promovidas na CLT são as seguintes: preferência para a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social em formato eletrônico, por meio do Ministério da Economia (art. 14, CLT); liberação da obrigação de ponto para estabelecimentos com menos de 20 trabalhadores, anteriormente obrigatório para empresas com no mínimo dez trabalhadores (art. 74, § 2º, CLT); permissão do uso de ponto por exceção, mediante acordo individual, convenção coletiva e acordo coletivo de trabalho (art. 74, § 4º, CLT).

Outras medidas restritivas de direitos foram suprimidas do texto final, porém surgiram ao longo dos debates legislativos e, conforme será visto no estudo da MP n. 905/2019, foram retomadas posteriormente, são elas: flexibilizar o repouso semanal remunerado de 24 horas, sobre o qual a CLT previa que ocorreria aos domingos, para tornar o dia facultativo, apenas restando o termo “preferencialmente” aos domingos (art. 67, CLT); autorização do trabalho aos domingos, devendo haver descanso remunerado nesse dia ao menos uma vez no período de quatro semanas (arts. 68 e 386, CLT); permissão para substituir domingos e feriados por outro dia de folga compensatória, sem necessidade de remuneração maior (art. 70, CLT); restrições à atividade fiscalizatória do auditor fiscal do trabalho (art. 161, CLT); desobrigação da constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes em empresas com menos de 20 trabalhadores ou micro e pequenas empresas (art. 163, CLT); contratos com remuneração mensal acima de 30 salários mínimos, com as partes tendo sido assistidas por advogados, passariam a ter natureza civil (§ 2º do art. 444, CLT).

O PLV n. 21/2019 foi aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal apenas em 15/08/2019, com aviso de que o prazo de vigência da MP n. 881/2019 era 27/08/2019, ou seja, apenas 12 dias após o protocolo da matéria no Senado Federal. O prazo de discussão exíguo entre os senadores pressionou, sob pena de voltar ao estado anterior das



alterações promovidas pela MP n. 881/2019, para a aprovação de uma reforma menos abrangente que aquela programada, motivo pelo qual as alterações mencionadas no parágrafo anterior não compuseram o texto final.

Todavia, além das manifestações de representantes do Executivo e do próprio Legislativo, a própria adoção posterior de alguns dos dispositivos propostos nesse momento demonstra a relevância de compreender a pretensão de modificação da seara trabalhista, motivo pelo qual, além da designação de Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, a Lei n. 13.874/2019 foi chamada de Minirreforma Trabalhista.

#### **2.4. CARTEIRA DE TRABALHO VERDE E AMARELA: MP N. 905/2019, REVOGADA PELA MP N. 955/2020**

A MP n. 905/2019 foi publicada em 11/11/2019 e instituiu o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, uma modalidade de contratação de trabalhador que tenha entre 18 e 29 anos de idade, cujo salário-base mensal não ultrapasse um salário mínimo e meio nacional, pelo prazo máximo de até 24 meses, que esteja ingressando no primeiro emprego, desconsiderados vínculos anteriores como menor aprendiz, contrato de experiência, trabalho intermitente e trabalho avulso (arts. 1º, parágrafo único, I a IV, 3º e 5º). O programa tinha previsão de durar entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2022, todavia, a medida foi revogada posteriormente em 20/04/2020 com a publicação da MP n. 955/2020.

Conforme prevê o texto da MP n. 905/2019, a contratação na modalidade “verde amarela” está restrita aos novos postos de trabalho, utilizando-se como referência a média de empregados entre janeiro e outubro de 2019 (art. 2º, *caput*), ou, ainda, a empresas que tenham perdido no mínimo 30% dos empregados registrados entre outubro de 2018 e outubro de 2019 (art. 2º, § 5º). Ainda, somente podem contratar nessa modalidade empresas com mais de dez empregados, 20% do quadro de empregados registrados e empresas com até dez empregados, dois contratados pela carteira “verde amarela”.

A modalidade de contratação ainda permite o pagamento, ao final de cada mês ou em período inferior avençado entre o empregador e o empregado, da remuneração, do 13º salário e das férias proporcionais (art. 6º). A contribuição devida ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é de 2%, em vez da alíquota-padrão de 8%. O empregador ainda está isento de pagamento da contribuição previdenciária do Regime Geral de Previdência Social, do salário-educação e das contribuições ao Sistema S e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (art. 9º). No caso de rescisão contratual, aplica-se o art. 481 da CLT, que prevê o direito recíproco de rescisão entre as partes, ficando o empregador dispensado de indenização pelo encerramento antecipado (art. 11).

No que diz respeito ao adicional de periculosidade, a MP permite ao empregador contratar seguro privado de acidentes para os empregados, cobrindo morte acidental, danos corporais, danos estéticos e danos morais. Nessa hipótese, o empregador está obrigado a pagar 5% de adicional de periculosidade, em contraposição aos 30% da regra ordinária. Ademais, a MP

criou limitação aos casos em que há obrigação ao adicional, determinando que somente será devido no caso de exposição efetiva à periculosidade em ao menos 50% da jornada normal de trabalho (art. 15).

Ademais, a MP n. 905/2019 trouxe alterações na CLT, algumas delas referidas anteriormente. Retomou-se, por exemplo, a previsão do art. 67 e ss., no sentido de se permitir o trabalho aos domingos, devendo apenas o repouso semanal remunerado de 24 horas coincidir com os domingos a cada quatro semanas no setor de comércio e serviços e a cada sete semanas no setor industrial. Permitiu-se, ainda, a compensação da folga do domingo ou feriado em data diversa.

Sobre a fiscalização exercida pelos auditores fiscais do trabalho, a medida modificou o art. 626 e ss. da CLT, ampliando as hipóteses em que deve ocorrer o critério da dupla visita, dificultando a aplicação de penalidades em virtude do descumprimento de normas trabalhistas. Ademais, a MP revogou o art. 160 da CLT, dispensando a necessidade de inspeção e aprovação prévia das instalações de trabalho pelas autoridades de segurança e medicina do trabalho.

Na justificativa que acompanha a MP, assinada pelo à época ministro da Economia, Paulo Guedes, declara-se como objetivo “favorecer o empreendedorismo e o ambiente de negócios” e “possibilitar, também, a criação de novos e melhores postos de trabalho”, por meio de uma política que “visa a geração de emprego, ao simplificar a contratação do trabalhador, reduzir os custos de contratação e dar maior flexibilidade ao contrato de trabalho” (BRASIL, 2019d, p. 36).

No trâmite da MP n. 905/2020 no Congresso Nacional foram recebidas, inicialmente, 1.930 emendas parlamentares. A Comissão Especial designada para debater a matéria elaborou o PLV n. 4/2020, que ampliou em muito o escopo da norma, adotando total ou parcialmente 468 emendas parlamentares, tendo sido ainda modificado posteriormente no plenário da Câmara dos Deputados, passando a compor o PLV n. 6/2020.

Além das medidas supramencionadas, o PLV n. 4 incluiu, ainda, as seguintes previsões, mantidas no PLV n. 6: ampliou a possibilidade de contratação por meio do Contrato Verde e Amarelo para pessoas com 55 anos ou mais que não tivessem vínculo formal no período de 12 meses (art. 1º, II); ampliou as possibilidades para adesão entre os jovens de 18 a 29 anos, ao deixar de incluir no conceito de primeiro emprego vínculo formal anterior com até 180 dias de duração; permitiu o uso da Carteira Verde e Amarela para os trabalhadores rurais (art. 17, parágrafo único); ampliou o percentual de empregados nessa modalidade de 20% para 25% (art. 2º, § 1º).

Tendo em vista o prazo exíguo para debate legislativo e a complexidade das medidas propostas pela MP n. 905/2020, na data de 12/03/2020 há um ofício do então ministro da Economia, Paulo Guedes, solicitando celeridade na votação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Até então, a matéria estava sendo discutida na Comissão Especial designada para o seu estudo. Em 17/03/2020, o relator, deputado Christino Áureo, publicou

o supramencionado PLV n. 4/2020, informando a Mesa da Câmara dos Deputados do curto prazo para debate da matéria. Em 14/04/2020, houve votação no plenário da Câmara dos Deputados, aprovando o texto com algumas alterações, que passaram a constar do PLV n. 6/2020, o qual foi enviado para apreciação do Senado Federal, com a informação de que o prazo máximo para votação era o dia 20/04/2020, portanto, menos de uma semana depois do envio da matéria para o Senado. Apesar das tentativas dos senadores que apoiavam a aprovação da MP, o curto prazo para apreciação de um tema complexo e bastante controverso implicou a edição da MP n. 955/2020, na data de 20/04/2020, que revogou a MP n. 905/2019.

### 3. RESULTADOS E IMPACTOS DAS REFORMAS TRABALHISTAS REALIZADAS APÓS 2017

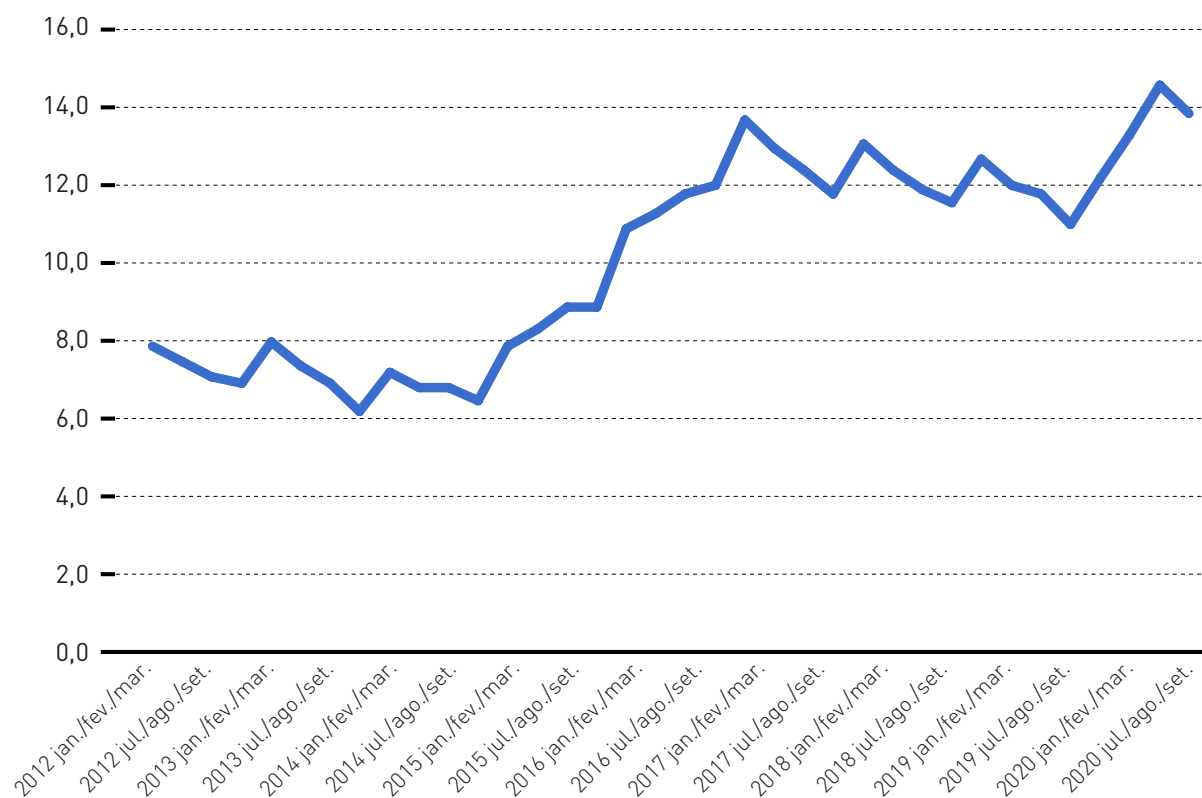
Conforme referido anteriormente, as reformas trabalhistas promovidas durante o Governo Bolsonaro, especialmente anteriores ao período da pandemia de covid-19, são a continuidade das políticas de desregulação do mercado de trabalho iniciadas com a Reforma Trabalhista do Governo Michel Temer. Os direitos trabalhistas, calcados principalmente na CLT, são apontados recorrentemente pelos reformistas como razão da ausência de competitividade do Brasil no cenário internacional e a flexibilização desses direitos compreendida como necessária para a recuperação econômica pós-crise de 2008. Os resultados econômicos apresentados após o início da reforma trabalhista em 2017, entretanto, não corroboram a tese de que, com menos direitos aos trabalhadores, haveria mais geração de emprego e fortalecimento da economia.<sup>2</sup>

No que se refere ao aumento de empregos no Brasil, um dos objetivos declarados das alterações promovidas na legislação trabalhista, a taxa de desocupação (Gráfico 1) indica leve queda ao longo de 2017 (de 13,7% no primeiro trimestre de 2017 para 11,8% no último trimestre do ano), com relativa estabilidade nos anos subsequentes, que obedeceram a um padrão decrescente ao longo dos trimestres, ocasionado, principalmente, por efeitos sazonais da criação de postos de trabalhos temporários no último período do ano.

...

2 Optamos pela sistematização e comparação dos dados relativos ao período de 2012 a 2020 por duas razões. Em primeiro lugar, valemo-nos da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciada em 2012. Embora exista um banco de dados anterior a esse período – a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios tradicional (PNAD) –, por diferenças de metodologia na coleta e na amostragem, fica impossibilitada a utilização da PNAD para complementar a série histórica da PNADC (*vide* AZAÏS e CARDOSO, 2019, p. 312). Em segundo lugar, em uma análise de conjuntura política e econômica, tem-se o ano de 2013 como marco temporal do advento definitivo da crise que se instalaria no país. Portanto, o recorte proposto permite a visualização da evolução dos indicadores estudados, especialmente após as modificações na legislação trabalhista.

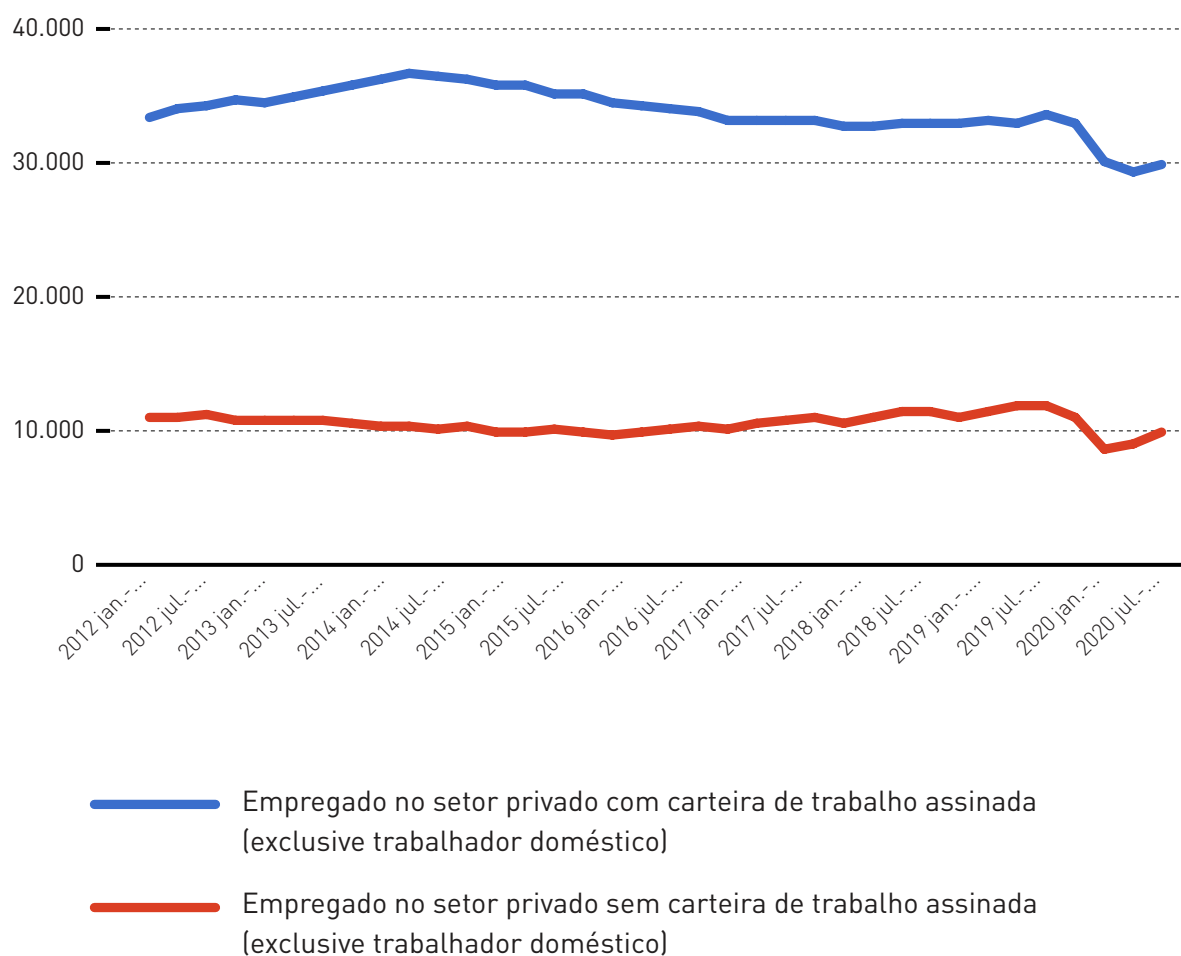
GRÁFICO 1 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO



Fonte: PNADC – IBGE (2021).

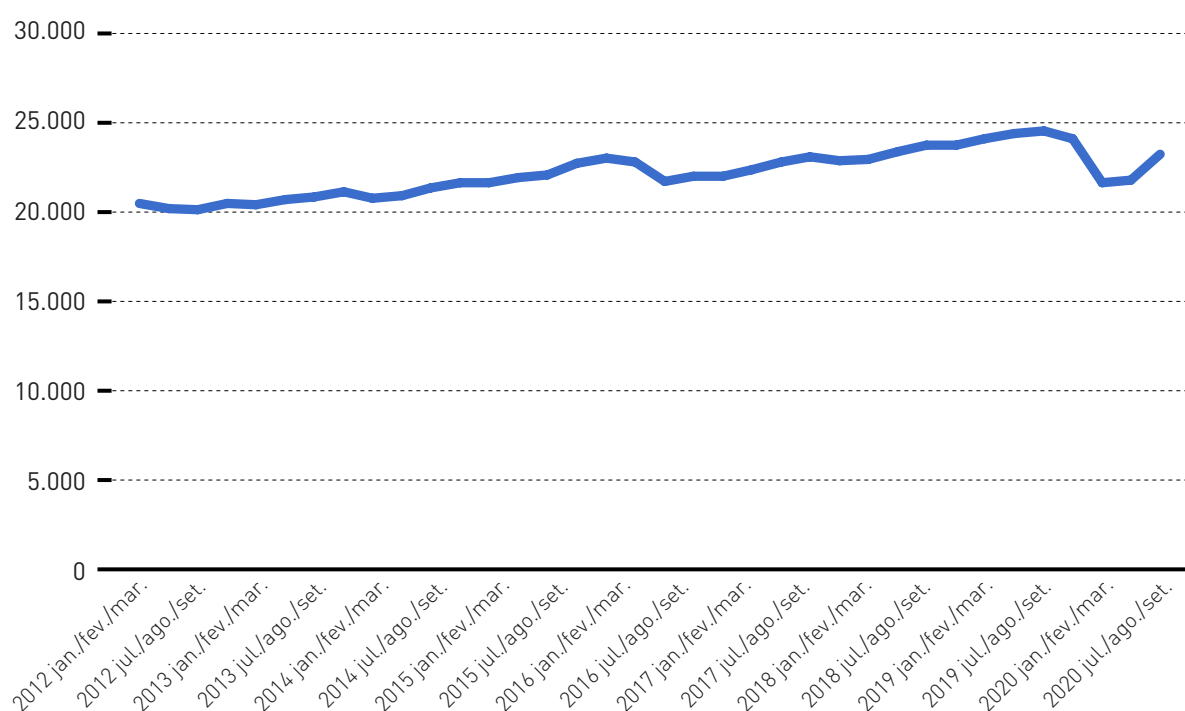
Todavia, essa tênue recuperação é acompanhada pelo incremento do trabalho sem carteira assinada (Gráfico 2), do trabalho por conta própria (Gráfico 3) e da subocupação por insuficiência de horas trabalhadas (Gráfico 4). Desde a entrada em vigor da Reforma Trabalhista, em novembro de 2017, o número de pessoas empregadas no setor privado manteve-se praticamente estável até o segundo trimestre de 2020 – marcado pelo início do período pandêmico no Brasil –, ao passo que, a despeito de a quantidade de trabalhadores sem carteira assinada ter diminuído no primeiro trimestre de 2018 (de 11.056.000 de trabalhadores no último trimestre de 2017 para 10.657.000 no período consecutivo), fato que pode ser relacionado ao já mencionado efeito sazonal e não necessariamente à consequência da Reforma, manteve-se uma trajetória crescente até o segundo trimestre de 2020. A quantidade de pessoas ocupadas por conta própria seguiu roteiro semelhante: uma ligeira queda no primeiro trimestre de 2018 (de 23.110.000 para 22.871.000), com progressões nos intervalos seguintes.

GRÁFICO 2 – EMPREGADOS NO SETOR PRIVADO COM E SEM CARTEIRA ASSINADA



Fonte: PNADC – IBGE (2021).

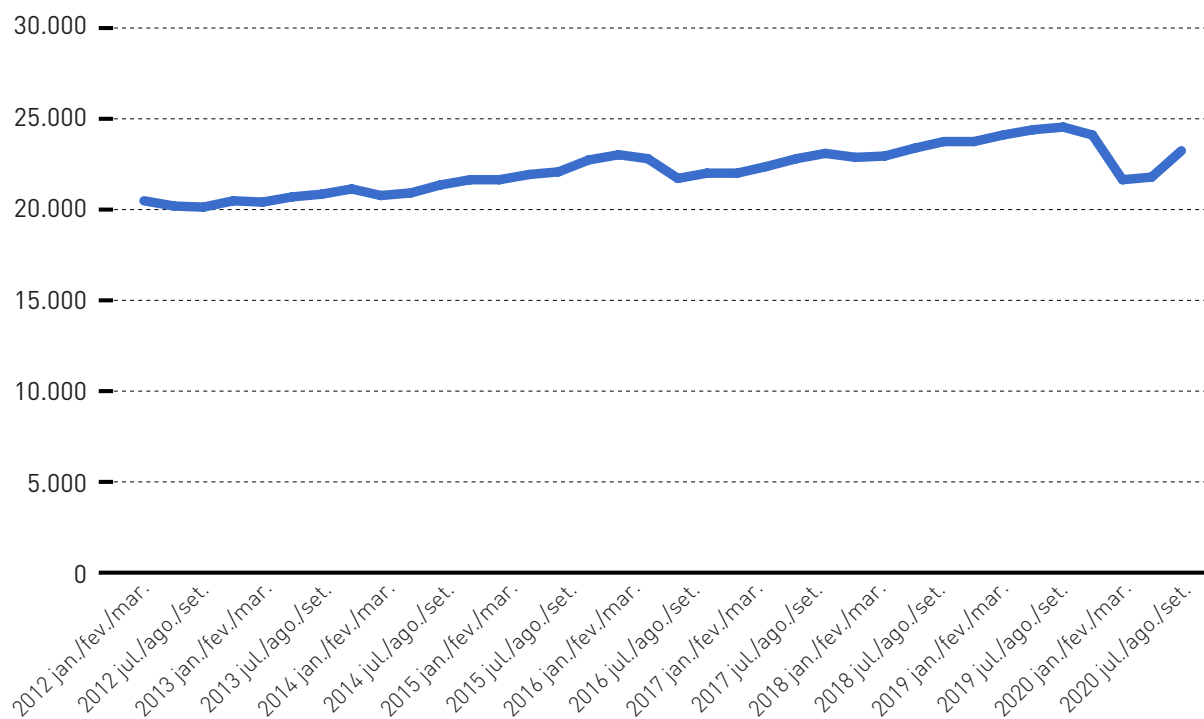
GRÁFICO 3 – PESSOAS OCUPADAS POR CONTA PRÓPRIA



Fonte: PNADC – IBGE (2021).



GRÁFICO 4 – **PESSOAS SUBOCUPADAS POR INSUFICIÊNCIA DE HORAS TRABALHADAS**



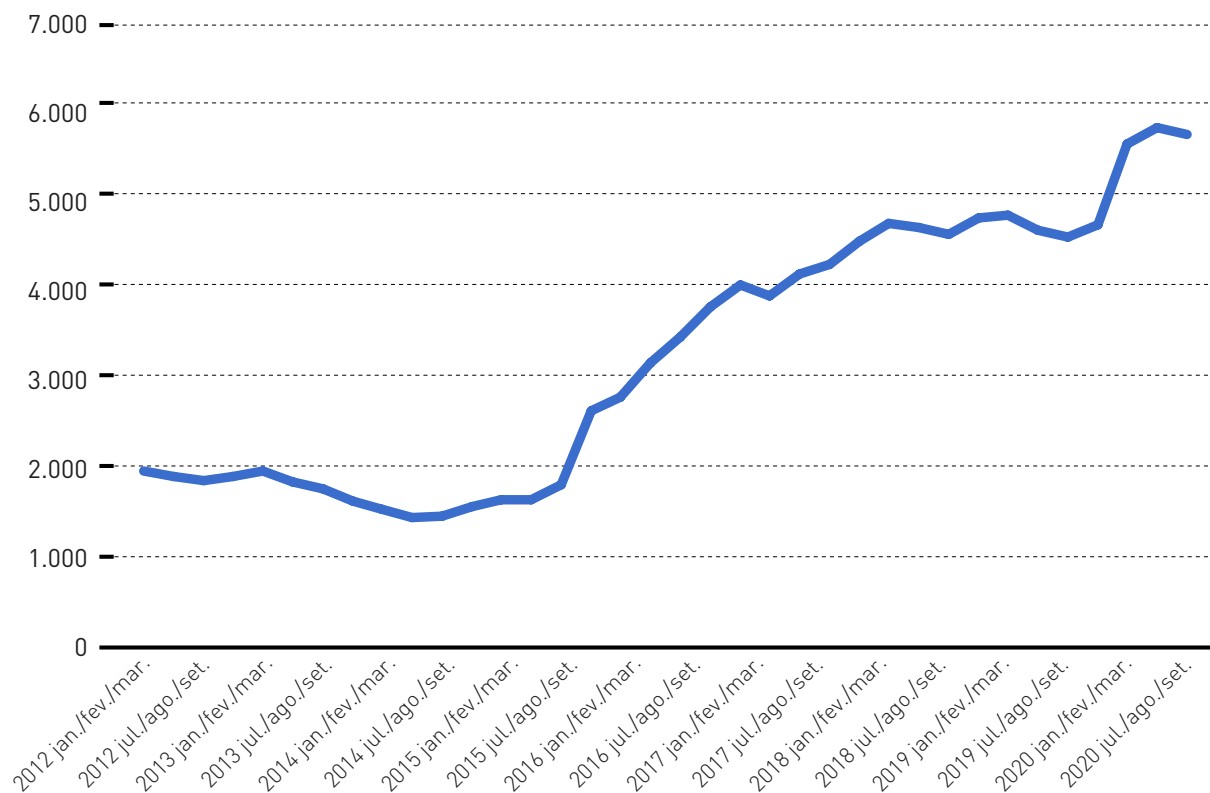
Fonte: PNADC – IBGE (2021).

O indicador de pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas, por sua vez, desenvolve-se de forma progressiva, desde 2015, com ligeiras variações e uma queda significativa no segundo trimestre de 2020, explicada pela diminuição geral da ocupação decorrente da pandemia de covid-19. Além disso, o número de pessoas desalentadas<sup>3</sup> (Gráfico 5) e a taxa composta de subutilização da força de trabalho (Gráfico 6) têm aumentado a cada ano, atingindo, constantemente, os maiores números da série histórica.

...

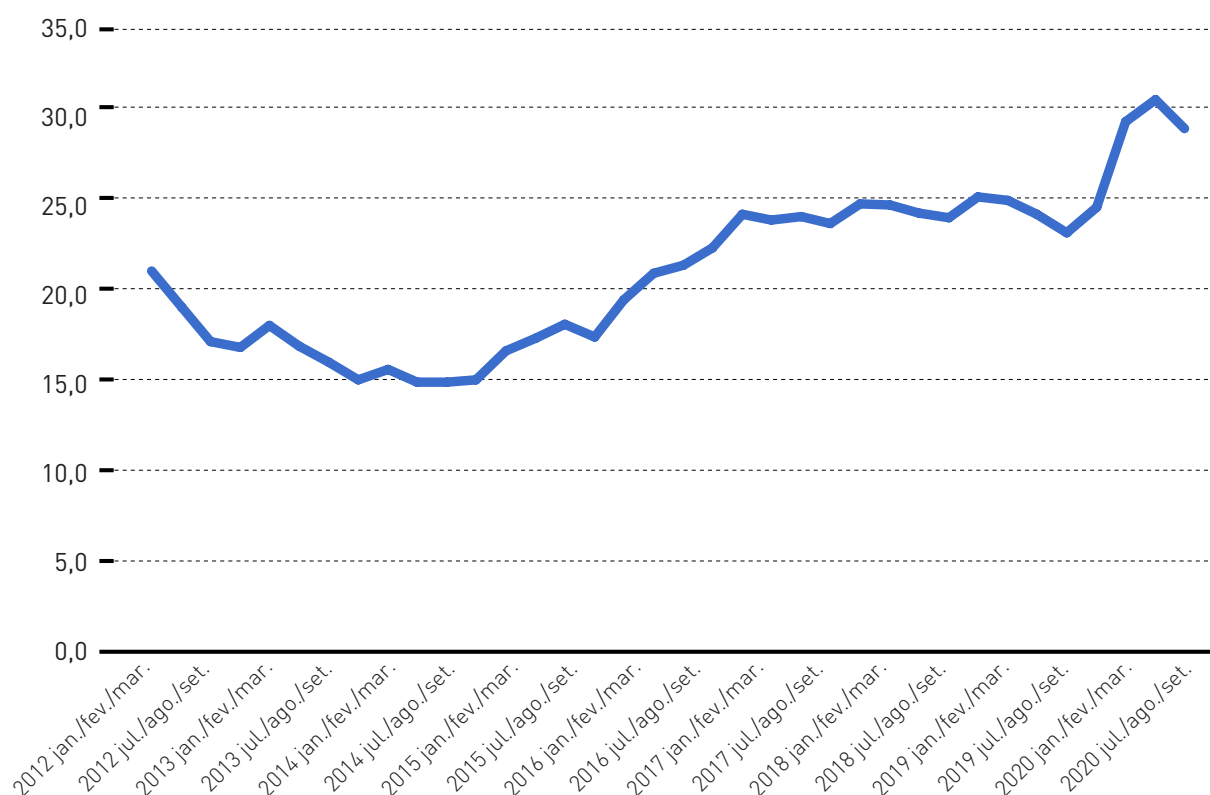
**3** Pessoas que desistiram de buscar emprego.

GRÁFICO 5 – PESSOAS DESALENTADAS



Fonte: PNADC – IBGE (2021).

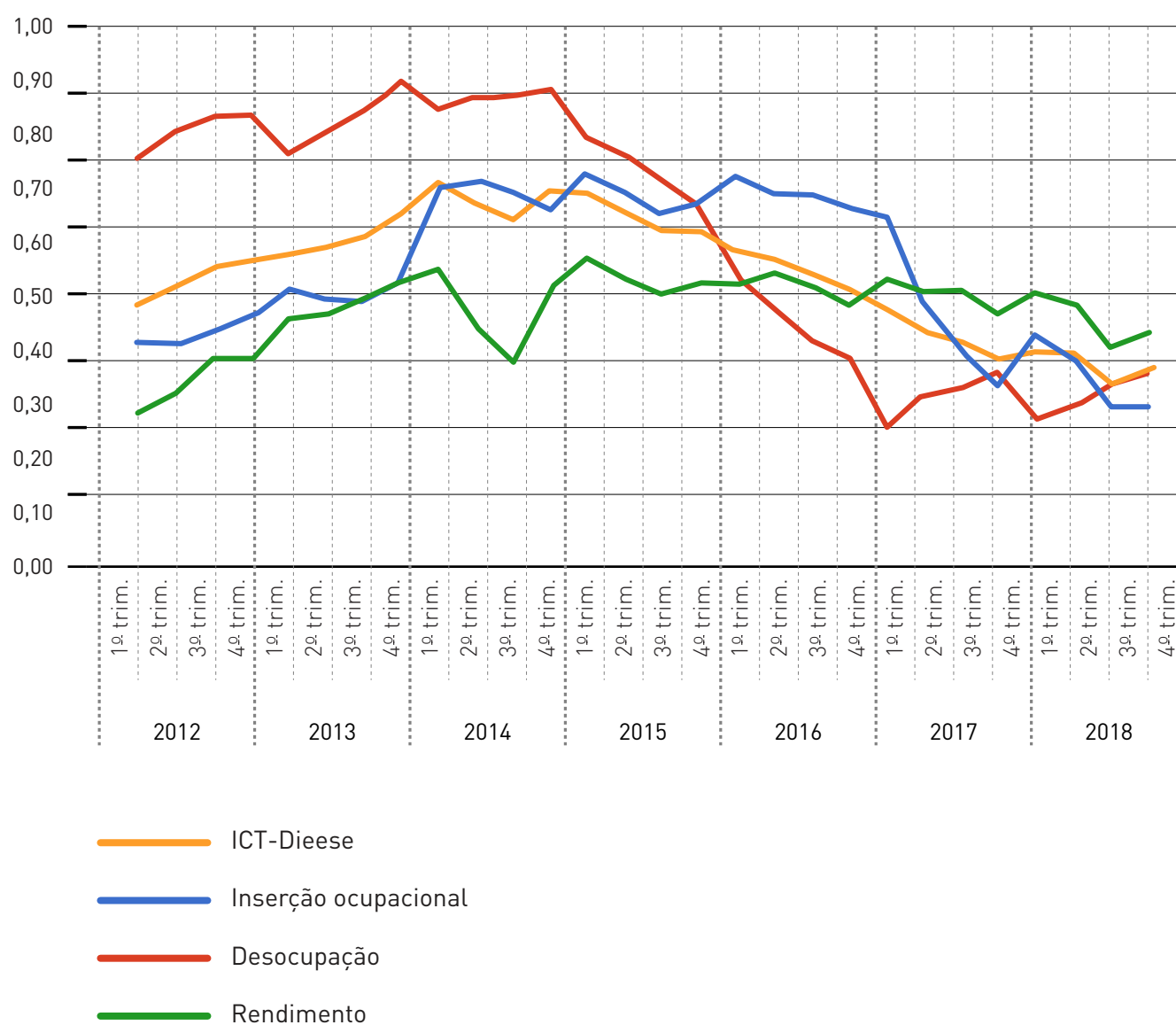
GRÁFICO 6 – TAXA COMPOSTA DE SUBUTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO



Fonte: PNADC – IBGE (2021).

Ao mesmo tempo, o Índice da Condição do Trabalho (ICT) – formulado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), com base em três subíndices: ICT-inserção ocupacional, ICT-desocupação e ICT-rendimento –, que demonstrara melhora significativa entre 2012 e 2014 impulsionada pelas boas condições de inserção ocupacional, pela redução no desemprego absoluto e no desemprego dos responsáveis pelos domicílios, além da elevação do rendimento médio, denota que, entre 2015 e 2018, houve queda expressiva, resultante, em um primeiro momento, da piora no subíndice de desocupação, causada pela elevação do desemprego e pelo aumento do tempo de procura por trabalho, e, posteriormente, da decaída do subíndice de inserção ocupacional, explicada pela redução de empregos com carteira assinada e tempo de permanência no trabalho (DIEESE, 2018) (Gráfico 7).

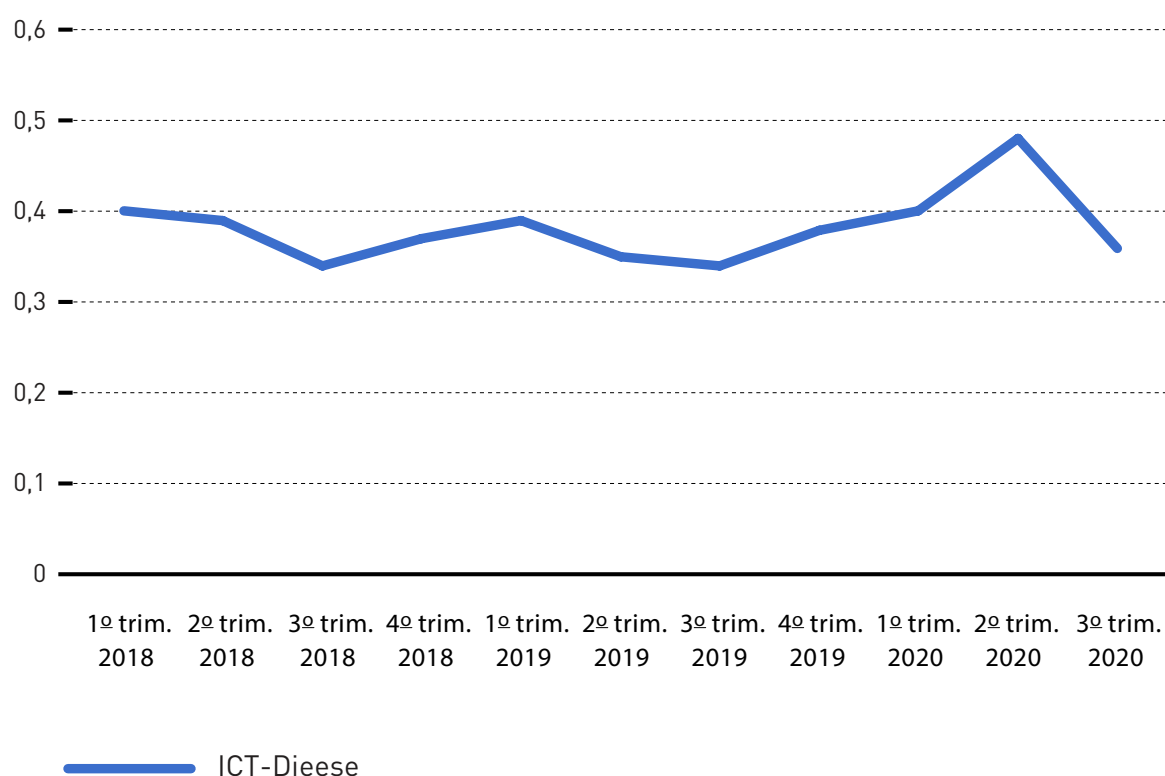
GRÁFICO 7 – ÍNDICE DA CONDIÇÃO DO TRABALHO (ICT) DE 2012 A 2018



Fonte: Dieese (2018).

Em 2018, o ICT manteve-se praticamente estável, apresentando ligeira melhora no primeiro trimestre de 2019, em função do movimento sazonal de redução do trabalho temporário e precário do final do ano (DIEESE, 2019a). Nos trimestres seguintes, no entanto, os resultados do ICT evidenciaram piora nas condições do trabalho, especialmente devido à precariedade da inserção dos trabalhadores, com menos contribuições à previdência social e rendimentos inferiores (DIEESE, 2019b, 2019c). A pequena melhora no quarto trimestre de 2019 é atribuída ao já citado efeito sazonal (DIEESE, 2019d). Por fim, o ICT do primeiro trimestre de 2020, embora não abranja os impactos decorrentes da pandemia, já indicava a desaceleração da economia e a estagnação do mercado de trabalho (DIEESE, 2020) (Gráfico 8).

GRÁFICO 8 – ÍNDICE DA CONDIÇÃO DO TRABALHO (ICT) DE 2018 A 2020



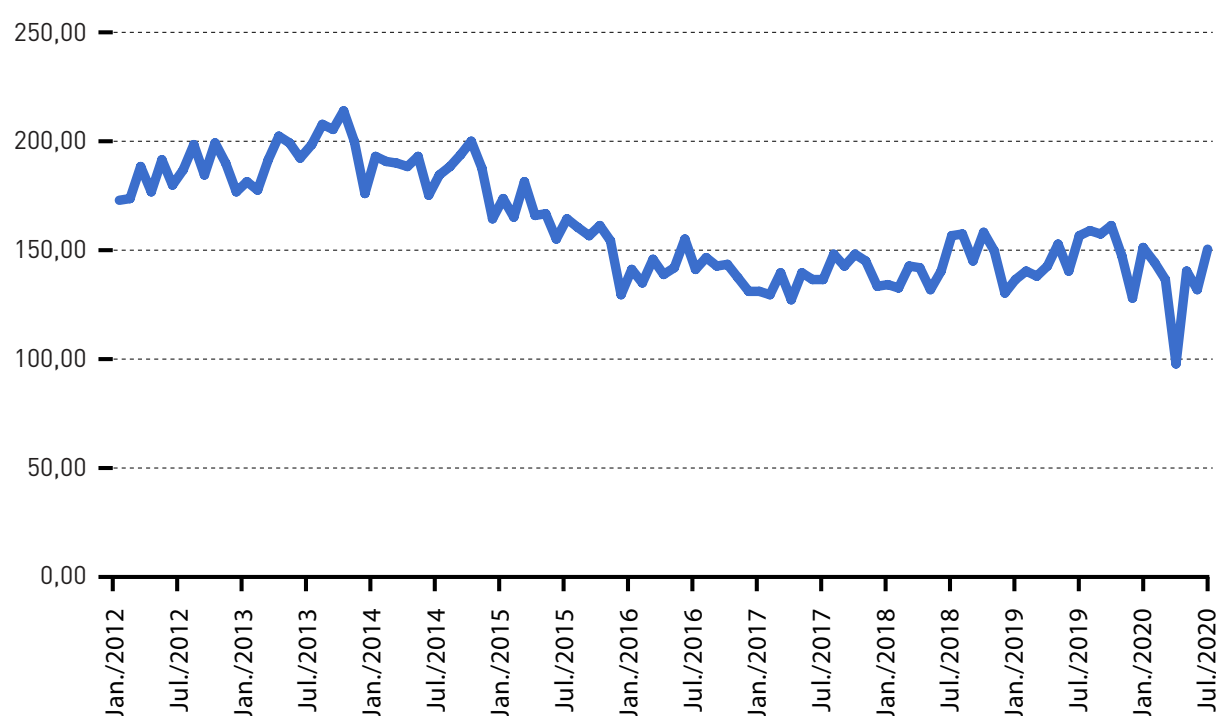
Fonte: Dieese (2020).

Ou seja, os dados relativos ao trabalho demonstram que a lenta retomada dos resultados ligeiramente positivos na taxa de desocupação a partir de 2017 se dá sobre a criação de “ocupações precárias e vulneráveis e com predominância nas atividades ocupacionais com menores exigências de qualificação” (LEONE, TEIXEIRA e BALTAR, 2021, p. 101). Concomitantemente, indicadores econômicos não apontam para qualquer correlação entre flexibilização da legislação trabalhista e melhora na economia.

O nível de atividade, medido por meio do Produto Interno Bruto (PIB), após forte queda entre o segundo trimestre de 2014 e o quarto trimestre de 2016, vem apresentando uma

recuperação demasiadamente lenta, associada, principalmente, aos setores de agropecuária e indústria extrativa, nos quais a participação do trabalho é diminuta, de forma a não constituir decorrência direta das alterações dos direitos trabalhistas (MANZANO, 2021). Ainda, o Indicador de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), denota estagnação da taxa de investimentos nos últimos anos (Gráfico 9).

GRÁFICO 9 – INDICADOR IPEA DE FBCF



Fonte: FBCF – IPEA (2020).

No mais, os indicadores relativos ao comércio exterior, aferidos por meio da análise da balança comercial realizada pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), assinalam um processo de primarização da economia brasileira, privilegiando a produção de produtos básicos perante os bens de maior complexidade industrial. A diminuição de custos diretos com direitos trabalhistas, assim, não promoveu a ampliação da competitividade no cenário internacional, ao contrário, o que se verifica é a contração da exportação, especialmente de produtos industrializados, resultando em menor empregabilidade (MANZANO, 2021).

Logo, apesar de a análise a longo prazo desses indicadores ter sido parcialmente prejudicada pela eclosão da pandemia no segundo trimestre de 2020, considerando-se os resultados obtidos no período posterior às alterações trabalhistas de 2017 e anterior à crise sanitária, bem como as similaridades entre os projetos de flexibilização da legislação laboral dos Governos Temer e Bolsonaro – ou seja, a retirada de direitos historicamente conquistados, com um aumento das liberalidades para os empregadores, pautada em um viés neoliberal –, é possível



constatar que as MPs editadas em 2019 frustram a consecução dos dois principais motivos que as justificaram: a geração de novos empregos e a retomada da economia.

Em primeiro lugar, há que se considerar que essa flexibilização pretendida pelos dois governos se traduz em cortes de direitos e, conseqüentemente, na precarização do trabalho, uma vez que o direito trabalhista já é flexível “para cima”, ou seja, garante direitos mínimos sem restringir a negociação de melhores condições, e no processo de torná-lo mais maleável, obrigações que antes eram flexíveis, isto é, devidas somente em algumas situações, são geralmente eliminadas nas reformas. Em segundo lugar, a própria tentativa de adequar a legislação trabalhista aos anseios do mercado é incongruente e vai de encontro aos escopos do direito do trabalho, que ao regular a demanda por mão de obra, impõe ao empregador o respeito e o cumprimento de determinadas regras independentemente das condições do mercado, buscando equilibrar essa relação tão dispar e desmercadorizar, ao menos parcialmente, a força laborativa (FILGUEIRAS, LIMA e SOUZA, 2019).

Então, as medidas praticadas pela gestão Bolsonaro, ao mesmo tempo em que não se apoiam em resultados práticos positivos, mostram-se descoladas da realidade do mercado de trabalho brasileira e, até mesmo, absolutamente ineptas, caso o objetivo seja, realmente, a redução do desemprego e a alavancagem da economia. Nesse sentido, as MPs n. 870/2019 e 873/2019, ao extinguirem e fragilizarem, respectivamente, organizações coletivas dedicadas à vigilância de direitos trabalhistas, mitigam a capacidade de mobilização social em prol desses direitos, em um cenário de decadência das condições de trabalho, ao passo que as MPs n. 881/2019 e 905/2019 dão continuidade ao projeto de mercadorização da mão de obra, favorecendo contratos atípicos de emprego enquanto relativizam a precarização das condições de trabalho, sem a contrapartida de criação de postos formais de emprego.

## CONCLUSÃO

Depreende-se, diante do exposto, que a edição das MPs da Reforma Ministerial n. 870/2019, da Contribuição Sindical Voluntária n. 873/2019, da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica n. 881/2019 e do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo n. 905/2019 não se apoia em perspectivas positivas para o mercado de trabalho, tampouco se traduz em um bom desempenho econômico que a justificaria, implicando, em verdade, a precarização de direitos trabalhistas, que pode ser categorizada em: I) desarticulação de estruturas para planejamento de políticas referentes aos direitos trabalhistas, especialmente com a extinção do Ministério do Trabalho e a diluição de suas competências entre outros ministérios; II) desvalorização dos sindicatos como atores na esfera trabalhista, pautada sobre a preferência pela “liberdade individual” do empregado e do empregador, a despeito da vulnerabilidade do primeiro em relação ao segundo; III) flexibilização de direitos trabalhistas; IV) enfraquecimento de instâncias e normas de fiscalização, em especial da Auditoria Fiscal do Trabalho, do MPT e da Justiça do Trabalho.

## REFERÊNCIAS

AZAÏS, Christian; CARDOSO, Adalberto. Reformas trabalhistas e seus mercados: uma comparação Brasil-França. *Caderno do Centro de Recursos Humanos*, Salvador, v. 32, n. 86, p. 253-270, ago. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Avulso de Emendas Parlamentares da Medida Provisória n. 870/2019*. 2019a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7916382&ts=1596460765117&disposition=inline>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 873/2019*. 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7922859&ts=1594030823742&disposition=inline>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 881/2019*. 2019c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7946806&ts=1617045223650&disposition=inline>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 905/2019*. 2019d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8037394&ts=1605647345920&disposition=inline>. Acesso em: 30 jun. 2020.

CARDOSO, Adalberto; PERES, Thiago Brandão. Modernização da legislação trabalhista em meio a uma pandemia: neoliberalismo como projeto e má-fé como método. In: KREIN, José Dari *et al.* (orgs.). *O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)*. São Paulo: Cesit – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021. v. 1. p. 283-320.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. O neoliberalismo, um sistema fora da democracia. *Revista Fevereiro: Política, Cultura e Teoria*, São Paulo, n. 9, 2015. Disponível em: <https://www.revistafevereiro.com/pag.php?r=09&t=18>. Acesso em: 11 maio 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. *O ICT entre o 4º trimestre de 2019 e o 1º trimestre de 2020*. 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseict/2020/062020.html>. Acesso em: 1º ago. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. *O ICT entre o 4º trimestre de 2018 e o 1º trimestre de 2019*. 2019a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseict/2019/022019.html>. Acesso em: 1º ago. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. *O ICT entre o 1º trimestre de 2019 e o 2º trimestre de 2019*. 2019b. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseict/2019/032019.html>. Acesso em: 1º ago. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. *O ICT entre o 2º trimestre de 2019 e o 3º trimestre de 2019*. 2019c. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseict/2019/042019.html>. Acesso em: 1º ago. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. *O ICT entre o 3º trimestre de 2019 e o 4º trimestre de 2019*. 2019d. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseict/2020/052020.html>. Acesso em: 1º ago. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. *Uma análise do período 2012-2018 sob a ótica do Índice da Condição do Trabalho (ICT – DIEESE)*. 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseict/2019/estudo2012-2018.html>. Acesso em: 1º ago. 2021.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata; SILVA, Selma Cristina. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. *Caderno do Centro de Recursos Humanos*, Salvador, v. 32, n. 86, p. 289-306, ago. 2019.

DUTRA, Renata Queiroz; JESUS, Selma Cristina Silva de. Medida Provisória n. 905/2019 Programa Verde Amarelo: a reforma dentro da reforma trabalhista. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 1-4, 2020.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras de. As reformas trabalhistas: promessas e impactos na vida de quem trabalha. *Caderno do Centro de Recursos Humanos*, Salvador, v. 32, n. 86, p. 225-229, ago. 2019.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; LIMA, Uallace Moreira; SOUZA, Ilan Fonseca de. Os impactos jurídicos, econômicos e sociais das reformas trabalhistas. *Caderno do Centro de Recursos Humanos*, Salvador, v. 32, n. 86, p. 231-252, ago. 2019.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB. *Uma ponte para o futuro*, 2015. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod\\_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fundação%20Ulysses%20Guimarães.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fundação%20Ulysses%20Guimarães.pdf). Acesso em: 19 maio 2023.

HELD, David. Global Governance Apocacalypse Soon or Reform. In: BROWN, Garrett Wallace; HELD, David (eds.). *The Cosmopolitanism Reader*. Cambridge: Polity, 2014. p. 293-333.

HELD, David; YOUNG, Kevin. From Financial Crises to the Crises of Global Governance. In: HELD, David; ROGER, Charles (eds.). *Global Governance at Risk*. Cambridge, UK: Polity, 2013. p. 170-201.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)*, mar. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 22 maio 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Indicador Ipea de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)*. Maio 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/07/indicador-ipea-de-fbcf-maio-de-2020/>. Acesso em: 22 maio 2023.

LEONE, Eugenia; TEIXEIRA, Marilane; BALTAR, Paulo. Impactos da reforma trabalhista sobre o mercado de trabalho. In: KREIN, José Dari *et al.* (orgs.). *O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)*. São Paulo: Cesit – Centro de Estudos Sindicais e da Economia do Trabalho, 2021. v. 1. p. 80-113.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LUZ, Alex Faverzani da; SANTIN, Janaína Rigo. As relações de trabalho e sua regulamentação no Brasil a partir da revolução de 1930. *História*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 268-278, dez. 2010.

MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. Impactos econômicos da reforma trabalhista. In: KREIN, José Dari *et al.* (orgs.). *O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)*. São Paulo: Cesit – Centro de Estudos Sindicais e da Economia do Trabalho, 2021. v. 1. p. 56-77.

OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 265-291.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 229-249, jul./dez. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá ser o direito emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 65, p. 3-76, maio 2003.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Mauri Antônio da. Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 252-272, maio/ago. 2019.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WADE, Robert. Financial Regime Change? *New Left Review*, [s. l.], n. 53, p. 5-21, set./out. 2008.

**COMO CITAR ESTE ARTIGO:**

GASPARDO, Murilo; SANTOS, Letícia Rezende; MARCHIONI, Artur. Avaliação legislativa das reformas trabalhistas promovidas por meio de medidas provisórias no Governo Bolsonaro. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e2323, 2023. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202323>

*Murilo Gaspardo*

LIVRE-DOCENTE EM TEORIA DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (UNESP). DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). MESTRE EM DIREITO DO ESTADO E BACHAREL EM DIREITO PELA USP.

*murilo.gaspardo@unesp.br*

*Letícia Rezende Santos*

MESTRANDA EM DIREITO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (UNESP). BOLSISTA DA FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO (FAPESP) – PROCESSO N. 2021/03234-9. BACHARELA EM DIREITO PELA UNESP.

*leticia.rezende@unesp.br*

*Artur Marchioni*

MESTRANDO EM DIREITO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (UNESP). BACHAREL EM DIREITO PELA UNESP.

*artur.marchioni@unesp.br*