

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

**2350**

**A ATUAL REFORMA TRABALHISTA:  
POSSIBILIDADES, PROBLEMAS  
E CONTRADIÇÕES**

**André Gambier Campos**





### **A ATUAL REFORMA TRABALHISTA: POSSIBILIDADES, PROBLEMAS E CONTRADIÇÕES<sup>1</sup>**

André Gambier Campos<sup>2</sup>

---

1. O autor agradece a Carlos Henrique Corseuil, a Marcelo de Jesus Phintener e a Roberto Henrique Gonzalez. Quaisquer insuficiências e equívocos neste texto são de responsabilidade exclusiva do autor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.  
*E-mail:* <andre.campos@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação e Infraestrutura, Interino**

Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## 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** 2017

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 dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: J00; J50; J80.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 A REFORMA ATUAL.....	9
3 POSSIBILIDADES E PROBLEMAS .....	13
4 CONTRADIÇÕES .....	23
REFERÊNCIAS .....	25



## SINOPSE

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro iniciou a construção de um sistema nacional de relações laborais. Nas décadas seguintes, este sistema passou por muitas alterações, juntamente com o próprio país (que se urbanizou, se industrializou etc.). No momento atual, está-se frente a uma nova onda de alterações no sistema de relações laborais, que neste texto será analisado apenas em seus aspectos mais diretamente relacionados à esfera do trabalho. Esta nova onda, iniciada com um conjunto de proposições legislativas, deve alterar o equilíbrio existente entre proteções dos trabalhadores e liberdades dos empregadores. Assumindo a perspectiva das primeiras, esta pesquisa procura analisar as possibilidades abertas pela recém-aprovada Lei nº 13.467/2017, bem como seus problemas e contradições.

**Palavras-chave:** relações laborais; trabalhadores; empregadores.

## ABSTRACT

Since the 1930s, the Brazilian State has built a national system of labour relations. In the following decades, this system underwent many changes, as well the country itself (which became urbanized, industrialized etc.). At the present time, there is a new wave of changes in the labour relations system – which will be analyzed, in this article, only in its aspects more directly related to the work realm. This new wave, initiated with a set of legislative proposals, will alter the balance between workers' protections and freedoms of employers. Assuming the perspective of the former, this article analyzes the possibilities opened by Law nº 13.467/2017 (recently approved), as well as its problems and contradictions.

**Keywords:** labor relations; workers; employers.



## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro iniciou a construção de um sistema nacional de relações laborais (Biavaschi, 2007; Cardoso, 2010; Martins, 1989; Paoli, 1985; 1994; Rodrigues, 1979; Vianna, 1976).<sup>2</sup> Entre vários outros, esse sistema incluiu os componentes a seguir.

- 1) Um mecanismo de representação coletiva de empregados (trabalhadores assalariados ou subordinados), com contratos registrados e situados nas áreas urbanas, por meio de sindicatos. Estes eram controlados pelo Estado, contavam com monopólio representativo (definido, administrativamente, por critérios territoriais, econômicos e profissionais) e possuíam custeio assegurado (por contribuição compulsória, paga pelos empregados).
- 2) Uma inteira ausência de qualquer mecanismo de representação coletiva de empregados internos às empresas, como as comissões de fábrica, os comitês de empresa e organizações similares. Essencialmente, os sindicatos mencionados restringiam-se a organizar e mobilizar os trabalhadores de forma externa às empresas.
- 3) Um mecanismo de negociação com pouco espaço para construir contratos coletivos (normas autônomas) entre empregadores e empregados, devido ao extenso e detalhado papel desempenhado pelos contratos individuais (definidos pela legislação laboral, estabelecida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>3</sup> – normas heterônomas). *Grosso modo*, esses contratos individuais regularam todos os aspectos da contratação, utilização, remuneração e demissão dos empregados pelos empregadores.<sup>4</sup>
- 4) Um mecanismo de acompanhamento das condições laborais internas às empresas, por meio da inspeção do trabalho. Esse mecanismo teve uma atuação bastante

---

1. Parte da discussão realizada neste texto pode ser encontrada em Campos (2013; 2015; 2016a; 2017).

2. Antes disso, existiam no Brasil arranjos regionais de relações de trabalho, bastante distintos entre si, como pode ser visto em Barbosa (2008).

3. CLT – Decreto-Lei nº 5.452/1943.

4. Um suposto-chave da regulação laboral propiciada pela CLT foi o da hipossuficiência dos empregados diante dos empregadores (Barros, 2006; Delgado, 2006). Ou seja, o suposto de que os primeiros (considerados atores individuais) encontravam-se em posição de inferioridade em relação aos segundos (considerados como atores coletivos, dados os impactos laborais de quaisquer de suas decisões). De certo modo, em vez de optar pelo fortalecimento dos sindicatos e dos contratos coletivos (expressão dos empregados como atores coletivos), a CLT optou por fortalecer os contratos individuais (ampliando e detalhando ao máximo o seu conteúdo) (Barros, 2006; Delgado, 2006). Isso seria uma maneira de mitigar a hipossuficiência (ou a inferioridade) dos empregados diante dos empregadores, ao impedir que estes últimos tivessem irrestrita discricionariedade, em termos de contratação, utilização, remuneração e demissão.

restrita e descontínua, bem como focada principalmente nos empregados das grandes empresas, localizadas nas áreas urbanas.

- 5) Um mecanismo estatal de resolução de conflitos laborais (individuais e coletivos, entre particulares e também com o Estado), com a participação de representações de empregadores e empregados (representações classistas). Esse mecanismo veio a se constituir como um setor especializado da justiça brasileira: a Justiça do Trabalho.
- 6) Um mecanismo estatal de transferências de recursos e de serviços sociais, oferecido essencialmente aos empregados com contratos registrados e localizados nas áreas urbanas (transferências da previdência, serviços da saúde, recursos para o transporte, créditos para a moradia etc.). Ressalve-se que, paralelamente a estes, outros mecanismos de transferências/serviços sociais se dirigiram a toda a população – como, por exemplo, os serviços sanitários e os serviços de educação.

Nas décadas seguintes, esse sistema de relações laborais passou por muitas alterações, com o próprio país – cuja população aumentou e se urbanizou, a economia se industrializou e se ampliou, a política se diversificou e se transformou, entre inúmeros outros aspectos que poderiam ser anotados.

Parafraseando Cappelletti e Garth (1996), essas alterações no sistema de relações laborais ocorreram por meio de ondas sucessivas, que oscilaram entre os dois polos típicos de quaisquer sistemas deste tipo: ora fomentando as proteções aos trabalhadores, ora favorecendo as liberdades dos empregadores.

Uma primeira onda ocorreu no período da redemocratização política, na esteira da Constituição de 1946. Uma segunda onda de mudanças foi registrada no período da ditadura militar (pós-1964). Uma terceira onda de mudanças aconteceu no período da nova redemocratização, no bojo da Constituição de 1988 (CF/1988). Uma quarta onda foi identificada nos anos 1990. E uma quinta onda pôde ser percebida nos anos 2000 (pós-2003).

Os aspectos-chave de cada uma dessas ondas são sumarizados em Campos (2013), de modo que não se vai entrar em maiores detalhes neste texto. Mas é importante sublinhar que o sistema de relações laborais, instituído na década de 1930, se alterou profundamente desde então. Sua natureza originalmente corporativa, autoritária, restritiva, paternalista, insuficiente etc. se modificou ao longo das décadas. E,

especialmente após a CF/1988, passou a caracterizar-se, em boa medida, por atributos inversos a todos estes (Cardoso, 2010).<sup>5</sup>

## 2 A REFORMA ATUAL

No momento atual, está-se frente a uma nova onda de alterações no sistema de relações laborais, que neste texto será analisada apenas em seus aspectos mais diretamente relacionados à esfera do trabalho. Esta nova onda (reforma doravante), iniciada com um conjunto de proposições legislativas (cujo carro-chefe é a recém-aprovada Lei nº 13.467/2017),<sup>6</sup> deve alterar o equilíbrio existente entre proteções dos trabalhadores e liberdades dos empregadores.

De início, mencione-se que a atual reforma está focada, basicamente, nas relações de trabalho assalariadas, nas empresas privadas das áreas urbanas do país. Uma segunda reforma, dirigida às relações laborais assalariadas nos órgãos/entes públicos, principalmente naqueles federais, segue um roteiro paralelo de discussão legislativa. Assim como uma terceira reforma, voltada às relações de trabalho, assalariadas ou não, nos empreendimentos das áreas rurais.

De acordo com a Lei nº 13.467/2017, a reforma trabalhista possui uma série de objetivos concomitantes, entre os quais é possível mencionar a diminuição: *i*) da rotatividade; *ii*) da subutilização (sob a forma de desemprego ou ainda sob outra forma); *iii*) da informalidade; *iv*) dos custos; e *v*) dos conflitos associados. Também é possível mencionar, entre os objetivos, o aumento da produtividade do trabalho e da contratação coletiva.

---

5. Um exemplo do sistema de relações laborais que começou a surgir após 1988 talvez seja o chamado Sistema Público de Trabalho e Renda, integrado não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade (organismos de representação de trabalhadores e empresários). Esse sistema oferece proteção não só aos empregados com contratos registrados, mas a todos os trabalhadores (inclusive os desempregados). Essa proteção é assegurada por mecanismos de transferência de rendimentos (como o seguro-desemprego e o abono salarial), de transferência de ativos (como o crédito produtivo) e, também, de prestação de serviços (de intermediação e de qualificação ocupacional). E, após 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), essa proteção ganhou significância (pois passou a ser assegurada com recursos financeiros diversificados e expressivos).

6. Nesse conjunto de proposições legislativas, destacam-se: *i*) a Lei nº 13.467/2017 (carro-chefe da reforma, resultado da aprovação do Projeto de Lei – PL nº 6.787/2016); *ii*) a Lei nº 13.429/2017; *iii*) a Lei nº 13.446/2017; *iv*) a Medida Provisória (MP) nº 761/2016; e *v*) o PL nº 5.278/2016.

Para alcançar esses objetivos, são muitas as iniciativas propostas pela reforma. Apenas com o intuito de facilitar a compreensão de seu conjunto, é possível categorizar tais iniciativas nos seguintes eixos, que se referem: *i*) à regulação das relações individuais de trabalho; *ii*) à regulação das relações coletivas de trabalho; *iii*) às políticas de trabalho, *stricto sensu*; e *iv*) às instituições responsáveis por essa regulação do trabalho.

Quanto às *relações individuais de trabalho*, a reforma institui diversos contratos atípicos (ou modifica alguns já existentes). Dentro da Lei nº 13.467/2017, pode-se destacar.

- 1) *Contratos com jornada parcial de trabalho*: há uma nova regulação, com jornadas semanais de até trinta horas, com possibilidade de realização de horas extraordinárias de até seis horas (no caso de jornadas semanais de até vinte e seis horas). Há também férias de trinta dias, com possibilidade de sua conversão parcial em pecúnia.
- 2) *Contratos temporários*: há uma nova regulação, com limites de duração de 120 dias renováveis, com possibilidade de utilização de jornada parcial. Há também a eliminação da necessidade de empresas interpostas, assim como responsabilidade apenas subsidiária das empresas contratantes (quando houver interpostas).<sup>7</sup>
- 3) *Contratos de trabalho remoto (teletrabalho)*: há uma nova regulação para o trabalho realizado fora das dependências das empresas, por meio de uso de tecnologias da informação.
- 4) *Contratos de trabalho intermitente*: há uma nova regulação para o trabalho subordinado, mas de realização descontínua, com alternância de períodos de serviço e de inatividade, sendo que esta não é considerada tempo à disposição das empresas, de modo que não é remunerada. Há a possibilidade de prestação de serviços a outras empresas durante a inatividade, sendo que as convocações devem ocorrer com três dias de antecedência e um dia para resposta, com a possibilidade de recusa. Há a previsão de pagamento ao final de cada prestação de serviços, incluindo férias, 13º salário proporcional, repouso semanal, previdência e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

---

7. Mencione-se que a Lei nº 13.429/2017, recém-aprovada (pouco antes da Lei nº 13.467/2017), dispõe diferentemente sobre os contratos temporários, definindo que eles podem ser utilizados em novas circunstâncias (como a demanda complementar de serviços), tanto nas atividades-meio quanto nas atividades-fim das empresas contratantes, com novos limites de duração (cento e oitenta dias renováveis) e com responsabilidade apenas subsidiária destas mesmas empresas (sendo que as interpostas são mantidas).

- 5) *Contratos de trabalho terceirizado*: há uma nova regulação para o trabalho terceirizado, com possibilidade de terceirização tanto em atividades-meio quanto em atividades-fim das empresas contratantes.<sup>8</sup>
- 6) *Contratos de trabalho hipersuficiente*: há uma nova regulação para o trabalho de empregados com nível superior e salários iguais ou maiores que o dobro do limite superior dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Para este tipo de trabalho, há a prevalência da negociação individual sobre a legislação laboral, assim como a possibilidade de arbitragem privada para a resolução de conflitos.
- 7) Por fim, há a previsão de uma *nova modalidade de extinção dos contratos de trabalho*, por meio de acordo entre empregados e empresas, com o pagamento pela metade do aviso prévio e da multa do FGTS, com a permissão de acesso a este fundo (limitado a 80% dos recursos depositados na vigência do contrato), mas sem a previsão de acesso ao seguro-desemprego.

Quanto às *relações coletivas de trabalho*, a reforma afirma haver possibilidades de negociação entre sindicatos e empresas (ou entre sindicatos de empregados e sindicatos de empregadores), com prevalência sobre a legislação laboral, no que se refere aos seguintes aspectos.<sup>9</sup>

- 1) *Duração do trabalho*: é possível negociar os modos de cumprimento das jornadas, os intervalos intrajornadas, os denominados bancos de horas (com horas excedentes incorporadas com 50% de acréscimo), os parcelamentos de férias (em até três vezes), as chamadas horas *in itinere*, os mecanismos de registro de jornadas, entre outros.
- 2) *Remuneração do trabalho*: é possível negociar o pagamento de participações em lucros e resultados (PLR) em até quatro vezes no ano (com pagamento mínimo de duas vezes no ano), bem como o cálculo das remunerações não mediante unidade de tempo, mas, sim, por meio de unidade de produto, tarefa etc.

---

8. Considerando que o trabalho temporário é uma das modalidades possíveis de terceirização do trabalho assalariado (conforme dispõe a Lei nº 6.019/1974), mencione-se que a Lei nº 13.429/2017 (já citada) versa sobre os contratos temporários, estabelecendo que eles podem ocorrer tanto nas atividades-meio quanto nas atividades-fim das empresas contratantes, com responsabilidade apenas subsidiária destas últimas. Mas essa regulação da terceirização, trazida pela Lei nº 13.429/2017, refere-se somente àquela que se dá mediante o trabalho temporário.

9. A Lei nº 13.467/2017 define que, sempre que houver regulações provenientes de acordos coletivos de trabalho (ACTs) e convenções coletivas de trabalho (CCTs), haverá prevalência dos primeiros em relação às segundas.

- 3) *Outros aspectos diversos*: é possível negociar a realização de trabalho remoto, a adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE),<sup>10</sup> a implantação de planos de cargos e salários, a criação de representação de empregados no local de trabalho, entre outros aspectos.

Quanto às *políticas de trabalho*, a reforma prevê algumas modificações.

- 1) *FGTS*: há a possibilidade de saque dos valores acumulados nas contas inativas dos empregados, bem como há a alteração nas regras de remuneração dos valores depositados nas contas ativas – com a incorporação de 50% do lucro líquido do fundo de investimento do FGTS, de maneira a melhorar essa remuneração, antes definida em somente 3% ao ano, além da taxa referencial (TR) do Banco Central do Brasil (BCB).
- 2) *PSE*: há a extensão do programa, até dezembro de 2017, a flexibilização dos critérios de acesso das empresas (novo cálculo do Indicador Líquido de Emprego – ILE), bem como a priorização de micro e pequenas empresas nesse acesso.
- 3) *Sistema Nacional de Emprego (Sine)*: há a previsão da gestão compartilhada do Sine, com a redefinição do cofinanciamento e da cooperação técnica entre os entes federados, com a reformulação das transferências de recursos (que deixa de ser via convênios e passa a ser fundo a fundo), com a previsão de maior integração entre a intermediação e o seguro-desemprego etc.

Por fim, quanto às *instituições responsáveis por essa regulação do trabalho*, a reforma institui as seguintes modificações.

- 1) *Representações coletivas*: a denominada contribuição sindical de empregados e empregadores, que custeava boa parte de suas representações coletivas, deixa de ter desconto compulsório, passando a depender de autorização prévia e expressa. Ademais, há novas possibilidades de representações nos locais de trabalho (regulamentação do art. 11 da CF/1988), para empresas com mais de duzentos empregados (com escalonamento do número de representantes de acordo com o porte das empresas), com a previsão de independência dessas representações em relação aos empregadores e, também, aos sindicatos de empregados.
- 2) *Inspecção do trabalho*: há a majoração dos valores das multas aplicadas por esta inspeção, por conta de não registro dos empregados, passando tais valores a R\$ 3 mil por empregado não registrado (empresas grandes e médias) e a R\$ 0,8 mil (pequenas e

---

10. Trata-se de uma versão ampliada (e com critérios de acesso mais flexíveis) do Programa de Proteção ao Emprego (PPE).

microempresas). Além de que há a partir de agora um mecanismo permanente de atualização anual dos valores das multas aplicadas por tal inspeção (utilizando a taxa referencial do Banco Central - TR/BCB).

- 3) *Justiça do trabalho*: há um processo mais restrito e dificultoso para a aprovação de súmulas por esta justiça, sendo que elas não podem estabelecer ou restringir direitos previstos em legislação, além de que devem respeitar o chamado princípio da intervenção mínima nos resultados das negociações coletivas. Paralelamente, há uma limitação dos benefícios da justiça gratuita a empregados que tenham salários iguais ou menores que 40% do limite dos benefícios do RGPS; há a previsão de pagamento dos honorários periciais pelas partes sucumbentes, mesmo que sejam empregados litigando com justiça gratuita; há a previsão de multas por litigância de má-fé para ambas as partes, bem como a restrição à desistência pelos reclamantes (empregados), além da reconfiguração da revelia dos reclamados (empregadores). Finalmente, há aspectos diversos dessa justiça sendo tratados pela reforma, como a limitação das possibilidades de desconsideração da personalidade dos reclamados (empregadores), a execução de ofício das contribuições sociais (reconhecidas por tal justiça), a atualização de créditos trabalhistas (dos empregados) pela TR/BCB etc.

Em resumo, considerando os quatro eixos descritos, a atual reforma do sistema de relações laborais é bastante extensa e, ao mesmo tempo, profunda. Ela altera princípios gerais organizadores desse sistema, assim como diversas de suas regras específicas, referentes às relações individuais e coletivas de trabalho assalariado, às políticas e instituições envolvidas com esse tipo de trabalho. E, mais do que isso, ela é proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Legislativo em lapso de tempo reduzido, deixando muitas dúvidas sobre as discussões que deveriam ser realizadas previamente com os atores coletivos, de empregados e empregadores.

### **3 POSSIBILIDADES E PROBLEMAS**

Assumindo o ponto de vista dos empregados (considerados a parte hipossuficiente do sistema de relações laborais), quais aspectos da reforma podem ampliar suas proteções?<sup>11</sup> Entre outros, citam-se os seguintes: *i*) a possibilidade de saque em contas inativas do FGTS e a melhoria de remuneração das contas ativas; *ii*) a maior facilidade de adesão ao

---

11. É perfeitamente possível analisar a atual reforma de outras perspectivas, para além daquela que se refere à promoção de proteções aos trabalhadores. Perspectivas, apenas a título de exemplo, como a de estímulo à produtividade do trabalho.

PSE por parte das empresas, com destaque para as micro e pequenas; *iii*) a reformulação e o aprimoramento do Sine, que é um importante mecanismo de intermediação de trabalho, especialmente para os empregados de baixos rendimentos; *iv*) a atualização de algumas sanções da inspeção do trabalho, voltadas ao enfrentamento da informalidade; e *v*) a instituição de nova possibilidade de representação no local de trabalho.

Em que pesem esses aspectos, que não são desimportantes (alguns se referem a demandas realmente históricas das representações coletivas dos empregados), a reforma traz consigo vários outros, que podem fragilizar suas proteções hoje existentes,<sup>12</sup> que são os seguintes: *i*) os novos contratos individuais de trabalho (principalmente os temporários, os intermitentes e os terceirizados); *ii*) a eliminação da contribuição sindical, sem a proposição de outra fonte de custeio de sindicatos (como a contribuição assistencial/negocial, por exemplo); e *iii*) a representação de empregados nos locais de trabalho, que será estruturada apenas em empresas de porte elevado.

A respeito do *primeiro aspecto*, os novos contratos de trabalho da Lei nº 13.467/2017 contrariam diversos pontos dos contratos individuais que sempre caracterizaram a história do assalariamento no país – e que, adicionalmente, sempre garantiram proteções várias aos empregados. Apenas a título de exemplo, pontos como a indeterminação da duração do contrato, a relação direta e imediata com o tomador do trabalho, a determinação do montante de horas de trabalho e de remuneração correspondente. Os novos contratos seguem na contramão de todos esses pontos, entre outros mais – e isso tem consequências para as proteções dos empregados, como pode ser examinado (ainda que indireta e parcialmente) nos gráficos 1 e 2.

Esses gráficos versam de modo específico sobre os contratos de trabalho terceirizado, que foram objeto de estudo recente (Campos, 2016a). Nesse estudo, focado na terceirização que ocorre por meio do trabalho assalariado, nos setores privado e urbano de todo o país, estima-se o número de empregados laborando como diretos e como terceirizados, bem como os diferenciais de salários entre ambos. De acordo com o gráfico 1, há cerca de 30,3 milhões de trabalhadores diretos (88,3% do

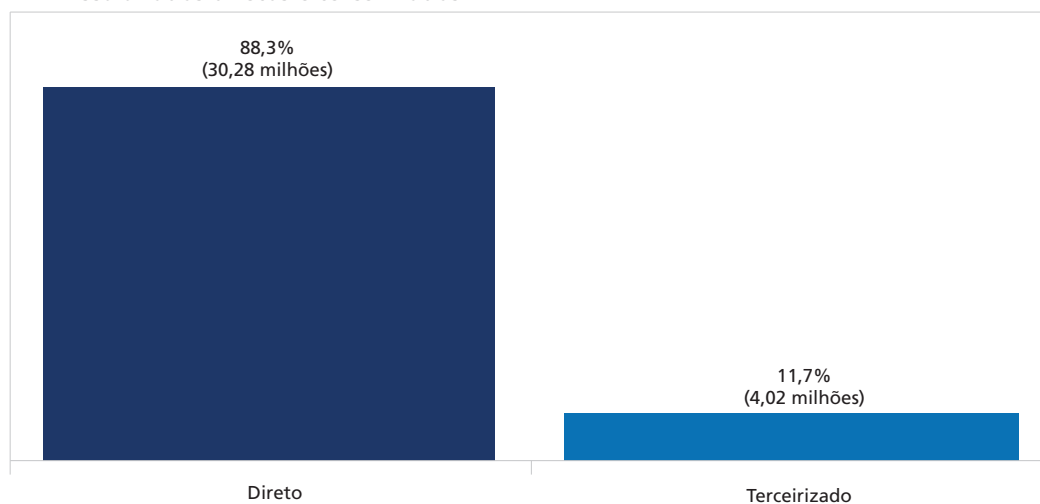
---

12. Essa fragilização de proteções pode ocorrer mesmo quando se leva em conta que a Lei nº 13.467/2017 afirma que os direitos e garantias laborais previstos nos artigos da CF/1988 (principalmente nos arts. 7º, 8º e 9º) não poderão ser objetos de negociação coletiva, com o intuito de reduzi-los ou suprimi-los.

total de empregados), contra 4 milhões de terceirizados (11,7%). Já de acordo com o gráfico 2, que apresenta dados sobre as ocupações com mais terceirizados (aquelas que concentram mais de 50% do total destes), há diferenciais relevantes de salários entre diretos e terceirizados. Por meio de regressões que controlam vários atributos observáveis de empregadores e empregados, nota-se que os terceirizados quase sempre têm salários inferiores aos diretos. E, por vezes, inferiores por larga medida, que pode chegar a 49%, no caso de vendedores de comércio varejista (aliás, empregados com elevada incidência de terceirização mediante trabalho temporário).

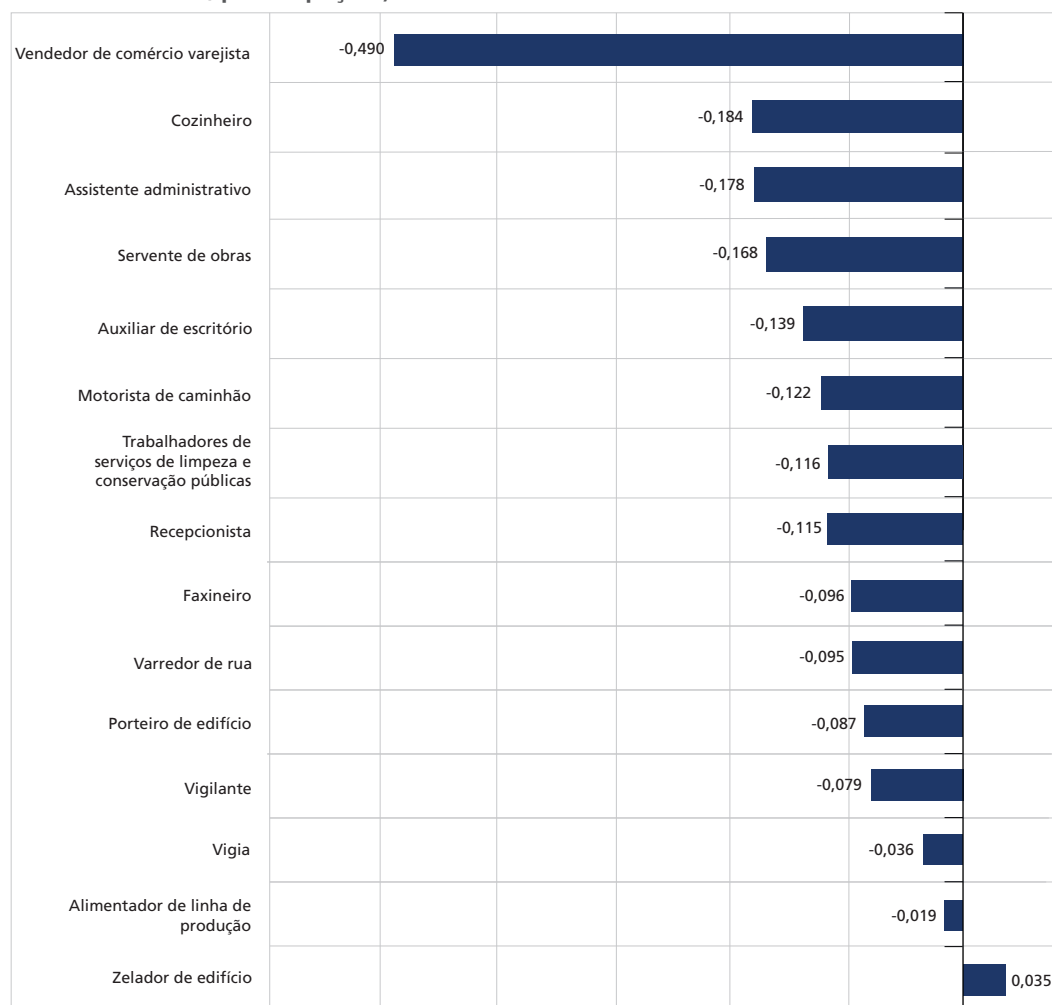
Ou seja, a ênfase da Lei nº 13.467/2017 na promoção de novos contratos individuais de trabalho tem consequências para as proteções dos empregados. E isso transparece, por exemplo, na análise dos contratos de trabalho terceirizado, que indicam perdas salariais relevantes para aqueles que se empregam mediante mecanismos da terceirização, comparados àqueles que o fazem de forma direta (comparados de maneira controlada, por vários atributos observáveis, dos empregadores e dos empregados).

GRÁFICO 1  
Assalariados diretos e terceirizados



Fonte: Microdados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE), 2013; Campos (2016a).  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2  
**Coefficientes de regressão múltipla (assalariados com alta probabilidade de serem terceirizados, por ocupações)**



Fonte: Microdados da Rais/MTE, 2013; Campos (2016a).

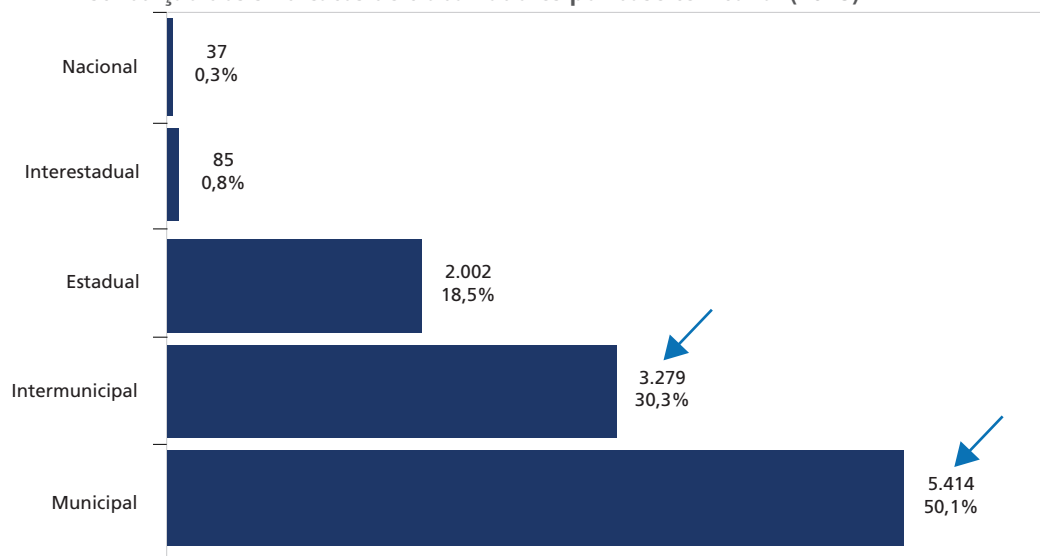
Elaboração do autor.

Obs.: Apenas coeficientes com significância  $p < 0,05$ .

A respeito do *segundo aspecto*, o custeio dos sindicatos, é preciso dizer que estes apresentam várias debilidades, que decorrem não tanto da conjuntura, mas, sim, da sua própria estrutura (um dos elementos-chave do sistema de relações laborais implantado pelo Estado pós-1930, como já examinado). Há cerca de 11 mil sindicatos registrados em todo o país, um número bastante expressivo comparado ao de outros países (Campos, 2016b). Contudo, como indicam os gráficos 3 e 4, esses sindicatos

caracterizam-se por uma base territorial limitada (80,4% têm alcance municipal ou, no máximo, intermunicipal), além de uma base social restrita (apenas 9,6 mil trabalhadores na base e somente 1,8 mil sindicalizados).

GRÁFICO 3  
Distribuição dos sindicatos de trabalhadores por base territorial (2015)

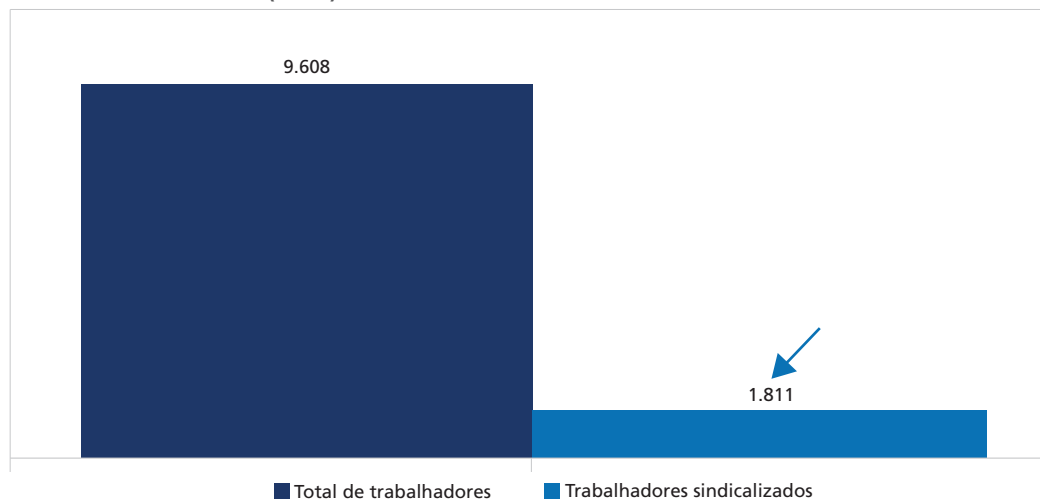


Fonte: Microdados do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES)/MTE, 2015; Campos (no prelo).  
Elaboração do autor.

Em outros termos, em sua maioria, são sindicatos com bases reduzidas e, também, portes reduzidos, o que é reiterado pelas informações do gráfico 5. Do total, 27,5% não contam com quaisquer servidores para levar adiante suas atividades de organização/mobilização de trabalhadores, ao passo que 47,7% só contam com até quatro servidores. Aqueles entre cinco e nove servidores correspondem a 12,9%, enquanto aqueles com dez servidores ou mais equivalem a apenas 11,9% do total de sindicatos.<sup>13</sup>

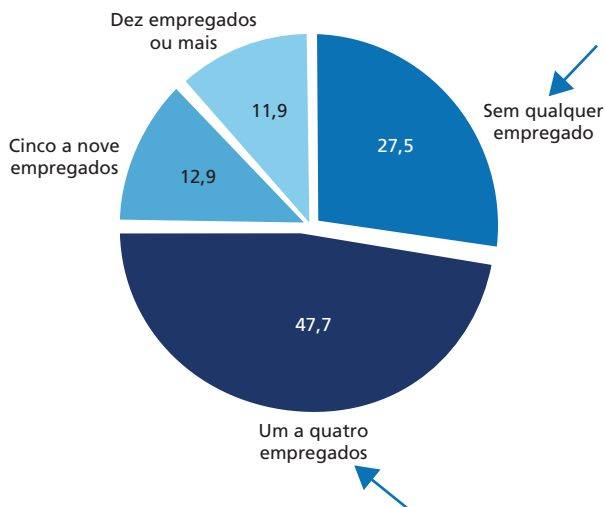
13. Sobre a metodologia de construção de portes de sindicatos, ver Campos (no prelo).

**GRÁFICO 4**  
**Base social dos sindicatos de trabalhadores – número médio de trabalhadores na base de cada sindicato (2015)**



Fonte: Microdados do CNES/MTE, 2015, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (PNAD/IBGE), 2015; Campos (no prelo).  
Elaboração do autor.

**GRÁFICO 5**  
**Distribuição dos sindicatos de trabalhadores por porte (2015)**  
(Em %)



Fonte: Microdados do CNES/MTE, 2015, e da Rais/MTE, 2015; Campos (no prelo).  
Elaboração do autor.

- Obs.: 1. Exclusão de entidades sem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) declarado no CNES/MTE e na Rais/MTE.  
2. Exclusão de entidades não encontradas no cruzamento entre CNES/MTE e Rais/MTE.  
3. Exclusão de entidades das seguintes classes: empregados e avulsos, categoria diferenciada e trabalhadores avulsos (realizam intermediação de mão de obra).

De acordo com a literatura, as debilidades dessa estrutura sindical resultam de vários fatores concomitantes – destacando-se, por exemplo, a forma de seu custeio, historicamente calcada em contribuição compulsória de trabalhadores (a contribuição sindical), bem como o modo de sua organização, com unicidade/exclusividade de representação no território, no setor econômico e na categoria profissional (Cardoso, 1999; Comin *et al.*, 1994; Filgueiras, 2008; Ladosky, 2009).

A Lei nº 13.467/2017 traz soluções para as debilidades dessa estrutura sindical? De início, essa lei aposta em novas possibilidades de negociação coletiva (com prevalência sobre a legislação) no que se refere a duração do trabalho, remuneração e outros aspectos pontuais. Desse modo, ao fazer tal aposta, essa lei supõe a superação de várias das debilidades já mencionadas, pois apenas com sindicatos de trabalhadores representativos *de facto* é que tal negociação se mostra possível.

Contudo, de maneira específica, no que concerne à estrutura sindical, as propostas mais relevantes da Lei nº 13.467/2017 parecem algo limitadas. Prevê-se a transformação da contribuição compulsória de trabalhadores em facultativa, o que deve reduzir em muito o seu peso como fonte de custeio dessa estrutura. Mas, ao mesmo tempo, a lei não prevê qualquer fonte de custeio alternativa (como poderia ser a denominada contribuição assistencial/negocial), o que não parece apontar no sentido da superação das debilidades explicitadas.<sup>14</sup>

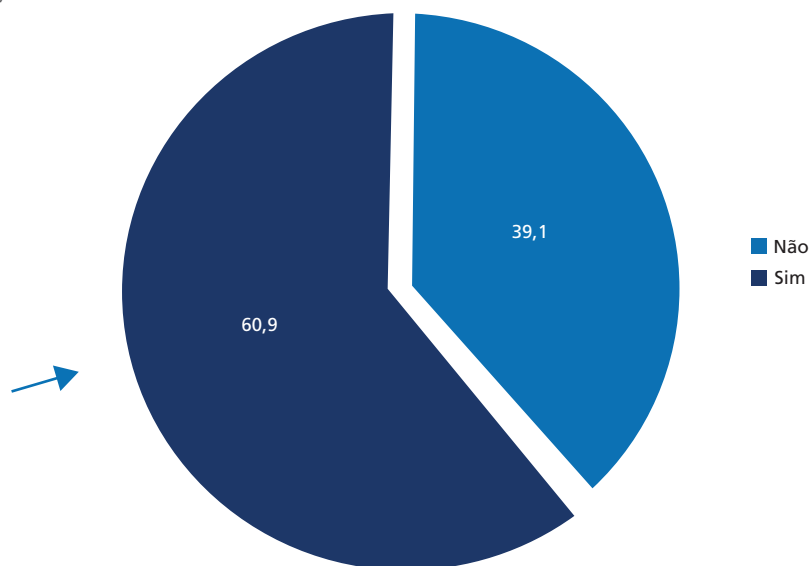
A propósito, os últimos gráficos trazem estimativas do peso da contribuição compulsória no custeio dos sindicatos de trabalhadores. Mesmo levando em conta uma concepção bastante restrita de custeio (vinculada apenas às despesas com o pagamento de seus empregados), é possível notar que somente 60,9% dos sindicatos conseguem cobrir tais despesas com a arrecadação da contribuição compulsória (gráfico 6 e tabela 1). E, no caso dos sindicatos de maior porte (que, ao menos em princípio, deveriam ser valorizados pela reforma da Lei nº 13.467/2017, pois seriam aqueles com

---

14. Por se tratar de resultado de projeto de lei ordinária (e não de emenda constitucional), a Lei nº 13.467/2017 não prevê alterações na unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos de trabalhadores no território, no setor econômico e na categoria profissional (unicidade/exclusividade definida na Constituição de 1988, especificamente no art. 8º, inciso II). Como é óbvio, isso é uma limitação relevante dessa lei para a superação das debilidades sindicais descritas no país.

mais condições de levar adiante a contratação coletiva), essa porcentagem se reduz a 25,4% (gráfico 7).<sup>15, 16</sup>

GRÁFICO 6  
Se a contribuição sindical (compulsória) paga os custos do sindicato com seus empregados (2015)  
(Em %)



Fonte: Microdados do CNES/MTE, 2015, do Cadastro de Arrecadação de Contribuição Sindical (CACS)/MTE, 2015 e da Rais/MTE, 2015; Campos (no prelo).  
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de entidades sem CNPJ declarado no CNES/MTE e no CACS/MTE.

2. Exclusão de entidades não encontradas no cruzamento entre o CNES/MTE e o CACS/MTE.

3. Exclusão de entidades sem declaração de arrecadação de contribuição sindical no CACS/MTE.

4. Exclusão de entidades das seguintes classes: empregados e avulsos, categoria diferenciada e trabalhadores avulsos (realizam intermediação de mão de obra).

15. Sobre a metodologia de construção de estimativas de peso da contribuição compulsória no custeio dos sindicatos, ver Campos (no prelo).

16. Mencione-se que, paralelamente à arrecadação de contribuição sindical (compulsória), em Campos (no prelo) há estimativas sobre a arrecadação de contribuição assistencial/negocial pelos sindicatos – principalmente, por aqueles de maior porte (que contam com estruturas para mobilizar suas bases, negociar e contratar coletivamente). Essas estimativas apontam para a arrecadação de R\$ 510,3 milhões (em R\$ setembro/2015) por sindicatos em todas as categorias ocupacionais, em todos os setores econômicos e em todas as regiões do país. Se efetivamente concentrados nos sindicatos de maior porte, tais valores podem ajudar a explicar o *deficit* registrado entre a arrecadação desses sindicatos e a sua necessidade de custeio (mesmo que restrita à despesa com o pagamento de seus empregados).

TABELA 1

**Diferença entre a contribuição sindical (compulsória) e os custos do sindicato com seus empregados, de acordo com: se a contribuição sindical paga os custos do sindicato com seus empregados**

(Em valores anuais)

	Número de entidades	Entidades (%)	Diferença – total (R\$ médios/2015)	Diferença – média (R\$ médios/2015)
Não	2.012	39,1	-668.566.494,69	-332.289,51
Sim	3.140	60,9	386.221.581,92	123.000,50
<b>Total</b>	<b>5.152</b>	<b>100,0</b>	<b>-282.344.912,77</b>	<b>-54.802,97</b>

Fonte: Microdados do CNES/MTE, 2015, do CACS/MTE, 2015 e da Rais/MTE, 2015; Campos (no prelo).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de entidades sem CNPJ declarado no CNES/MTE e no CACS/MTE.

2. Exclusão de entidades não encontradas no cruzamento entre o CNES/MTE e o CACS/MTE.

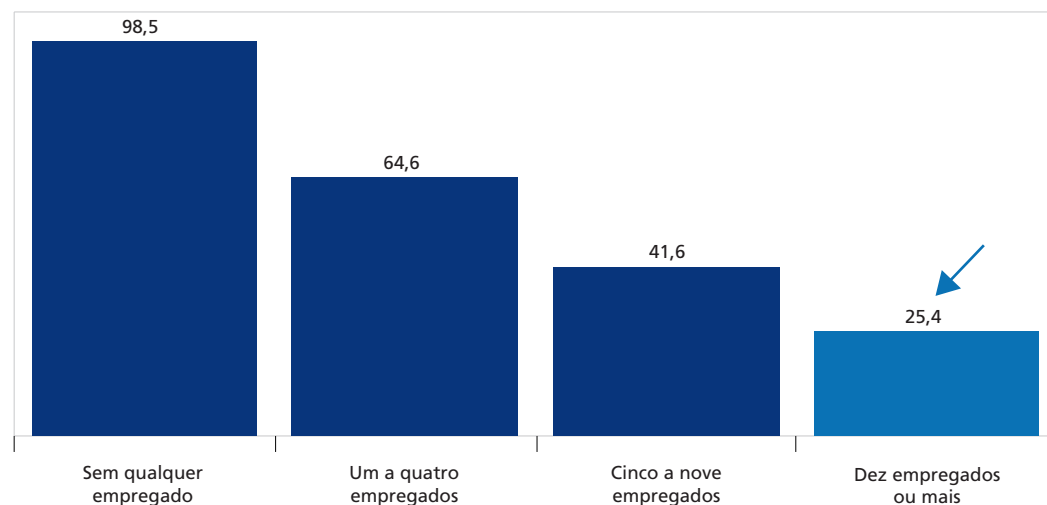
3. Exclusão de entidades sem declaração de arrecadação de contribuição sindical no CACS/MTE.

4. Exclusão de entidades das seguintes classes: empregados e avulsos, categoria diferenciada e trabalhadores avulsos (realizam intermediação de mão de obra).

GRÁFICO 7

**Se a contribuição sindical (compulsória) paga os custos do sindicato com seus empregados, de acordo com o porte do sindicato (SIM)**

(Em %)



Fonte: Microdados do CNES/MTE, 2015, do CACS/MTE, 2015 e da Rais/MTE, 2015; Campos (no prelo).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de entidades sem CNPJ declarado no CNES/MTE e no CACS/MTE.

2. Exclusão de entidades não encontradas no cruzamento entre o CNES/MTE e o CACS/MTE.

3. Exclusão de entidades sem declaração de arrecadação de contribuição sindical no CACS/MTE.

4. Exclusão de entidades das seguintes classes: empregados e avulsos, categoria diferenciada e trabalhadores avulsos (realizam intermediação de mão de obra).

Por fim, a respeito do *terceiro aspecto*, a representação de empregados nos locais de trabalho, a Lei nº 13.467/2017 prevê a regulamentação do art. 11 da CF/1988, abrindo possibilidades de organização por local de trabalho, em empresas com mais de duzentos empregados. Em princípio, essa regulamentação parece muito interessante, no sentido de abrir novas possibilidades para enraizar as representações coletivas de

trabalhadores dentro das empresas (algo que, historicamente, os sindicatos sempre tiveram dificuldade de efetivar).<sup>17</sup>

Entretanto, os critérios utilizados pela Lei nº 13.467/2017 na definição das empresas em que se constituiriam essas representações parecem bastante restritos. Como observado nas tabelas 2 e 3, as empresas com mais de duzentos empregados representam apenas 0,6% do total de empresas formalizadas; ao passo que os empregados a elas vinculados representam somente 44,4% do total de empregados registrados no país. Para enraizar representações coletivas dentro de mais empresas, alcançando mais trabalhadores, talvez seja necessário considerar critérios outros, como os simulados nessas mesmas tabelas.

TABELA 2  
Possibilidades para a organização por local de trabalho – empresas (2015)

	Números	%
Empresas segundo o porte em 31 dez. 2015 – 200 empregados		
Até 200 empregados	3.088.984	99,4
+ 200 empregados	17.978	0,6
<b>Total</b>	<b>3.106.962</b>	<b>100,0</b>
Empresas segundo o porte em 31 dez. 2015 – 150 empregados		
Até 150 empregados	3.082.739	99,2
+ 150 empregados	24.223	0,8
<b>Total</b>	<b>3.106.962</b>	<b>100,0</b>
Empresas segundo o porte em 31 dez. 2015 – 100 empregados		
Até 100 empregados	3.070.652	98,8
+ 100 empregados	36.310	1,2
<b>Total</b>	<b>3.106.962</b>	<b>100,0</b>
Empresas segundo o porte em 31 dez. 2015 – 50 empregados		
Até 50 empregados	3.029.334	97,5
+ 50 empregados	77.628	2,5
<b>Total</b>	<b>3.106.962</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Microdados da Rais/MTE, 2015; Campos (no prelo).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de empresas com declaração de Rais-Negativa/MTE.

2. Exclusão de empresas sem CNPJ declarado na Rais/MTE.

3. Inclui empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

4. Não se tratam de estabelecimentos, mas, sim, de empresas.

17. A Lei nº 13.467/2017 prevê que essas organizações por local de trabalho serão formalmente independentes, em sua estruturação e seu funcionamento, tanto das empresas quanto dos sindicatos de trabalhadores. É provável que isso não chegue a ser um problema incisivo para estes últimos, no sentido de contribuir para sua fragmentação/fragilização. Afinal, outras experiências históricas de organização por local de trabalho no Brasil, mesmo que não formalmente vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, sempre tiveram sua estrutura e atuação por eles influenciadas (apenas para citar um exemplo, ver as comissões internas de prevenção de acidentes – Cipas).

TABELA 3  
Possibilidades para a organização por local de trabalho – empregados (2015)

	Número médio	Número total	% total
Empregados segundo o porte das empresas em 31 dez. 2015 – 200 empregados			
Até 200 empregados	7	20.608.919	55,6
+ 200 empregados	916	16.460.876	44,4
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>37.069.795</b>	<b>100,0</b>
Empregados segundo o porte das empresas em 31 dez. 2015 – 150 empregados			
Até 150 empregados	6	19.527.892	52,7
+ 150 empregados	724	17.541.903	47,3
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>37.069.795</b>	<b>100,0</b>
Empregados segundo o porte das empresas em 31 dez. 2015 – 100 empregados			
Até 100 empregados	6	18.050.829	48,7
+ 100 empregados	524	19.018.966	51,3
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>37.069.795</b>	<b>100,0</b>
Empregados segundo o porte das empresas em 31 dez. 2015 – 50 empregados			
Até 50 empregados	5	15.170.837	40,9
+ 50 empregados	282	21.898.958	59,1
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>37.069.795</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Microdados da Rais/MTE, 2015; Campos (no prelo).  
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Exclusão de empresas com declaração de RaisNegativa/MTE.  
2. Exclusão de empresas sem CNPJ declarado na Rais/MTE.  
3. Inclui empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).  
4. Não se tratam de estabelecimentos, mas, sim, de empresas.

## 4 CONTRADIÇÕES

Para encerrar, mais além das possibilidades e dos problemas que se abrem com a atual reforma, especialmente para os empregados (a parte hipossuficiente do sistema de relações laborais), vale a pena abordar algumas contradições internas à própria reforma. Explicando, contradições que parecem se configurar entre os objetivos declarados e as várias medidas previstas no bojo da reforma, também já explicitadas. De maneira muito resumida, são as que seguem.

- 1) Parece haver contradição entre a ênfase atribuída aos contratos atípicos de trabalho e o objetivo de reduzir a rotatividade e aumentar a produtividade do trabalho. Alguns desses contratos resultam em vínculos de trabalho de curta duração ou de duração imprevista (temporário e intermitente, por exemplo), o que não contribui para a fixação dos empregados em seus postos de trabalho. E isso possui impactos negativos sobre a produtividade laboral, pois tal fixação é importante

para a qualificação dos empregados. Afinal, quando estes conseguem manter seus vínculos por mais tempo, tendem a receber treinamento de seus empregadores, bem como tendem a se qualificar pelo mero exercício de suas ocupações (algo semelhante ao chamado *learning-by-doing*).

- 2) Parece haver contradição entre a ênfase atribuída aos contratos atípicos de trabalho e o objetivo de valorizar a representação coletiva dos empregados e a contratação coletiva do trabalho. Todos esses contratos (temporário, intermitente, terceirizado e hipersuficiente) apontam não só para a fragmentação dos coletivos de trabalhadores (que passam a contar com situações jurídicas e laborais muito distintas entre si), mas também para a sua fragilização (por exemplo, por meio do incentivo a vínculos de trabalho de curta duração ou de duração imprevista, que não incentivam a proximidade dos trabalhadores e dos sindicatos – como o contrato temporário e o intermitente –, ou, então, mediante o incentivo a vínculos cuja regulação se dá por negociação individual entre trabalhador e empresa – como o contrato hipersuficiente).
- 3) Parece haver contradição entre a alteração no custeio dos sindicatos e o objetivo de valorizar a representação coletiva dos empregados e a contratação coletiva do trabalho. Da forma como está proposta, com a simples eliminação da contribuição compulsória, sem a inserção de fonte alternativa (como a contribuição assistencial/negocial), é difícil cogitar a possibilidade de fortalecimento dos sindicatos de trabalhadores – mesmo os de maior porte, que ainda dependem em alguma medida da contribuição compulsória nos dias de hoje (Campos, no prelo).
- 4) Parece haver contradição entre a regulamentação da representação nos locais de trabalho e o objetivo de mitigar os conflitos a ele associados. Da forma como está proposta, somente para empresas com mais de duzentos empregados, essa representação alcançará uma parcela não majoritária de empregados. E, dessa maneira, dificilmente poderá funcionar como um mecanismo relevante de resolução de conflitos laborais, apto a ajudar a reduzir a demanda à Justiça do Trabalho no país (Campos, no prelo).

Por fim, mais além das possíveis contradições, pensando no atual ciclo econômico (e em todos seus sinais negativos, em termos de desemprego, informalidade, rendimentos etc.), surge a pergunta: seria este o momento mais adequado para realizar uma reforma das regulações e das instituições de trabalho no país? Ainda por cima uma reforma tão ampla e profunda, que tramitou em lapso de tempo muito reduzido, entre a proposição pelo Poder Executivo e a aprovação pelo Legislativo?

Por um lado, é de pensar se tal reforma não necessitaria de outra temporalidade, até para permitir uma maior discussão prévia com atores coletivos, representantes tanto de empregados quanto de empregadores. Por outro lado, é de pensar também se, durante o ciclo econômico anterior, quando os sinais do mercado laboral eram positivos, não poderia ter se tomado a iniciativa de rediscutir diversos aspectos das regulações e das instituições de trabalho – ao menos, aspectos que se referiam a demandas históricas das representações coletivas no país.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARROS, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.
- BIAVASCHI, M. B. **O direito do trabalho no Brasil – 1930 a 1942**: a construção do sujeito de direitos trabalhistas. São Paulo: LTr Editora, 2007.
- CAMPOS, A. G. Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). *In*: KREIN, J. D. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 1, 256 p.
- \_\_\_\_\_. **Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2024).
- \_\_\_\_\_. **Impactos da terceirização sobre a remuneração do trabalho no Brasil**: novas evidências para o debate. Brasília: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão, n. 2245).
- \_\_\_\_\_. **Sindicatos no Brasil**: o que esperar no futuro próximo? Brasília: Ipea, 2016b. (Texto para Discussão, n. 2262).
- \_\_\_\_\_. **Justiça do Trabalho e produtividade no Brasil**: checando hipóteses dos anos 1990 e 2000. Brasília: Ipea, set. 2017. (Texto para Discussão, n. 2330).
- \_\_\_\_\_. **Possíveis efeitos da Lei nº 13.467/2017 para a organização/atuação sindical brasileira**. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, no prelo).
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. G. **El acceso a la justicia**: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CARDOSO, A. M. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal**: a era Vargas acabou? Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Editora FGV/Faperj, 2010. 463 p.

COMIN, A. A. *et al.* A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. *In*: COMIN, A. A. *et al.* (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994. p. 359-401.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.

FILGUEIRAS, V. A. **Explicando a desunião: a pulverização sindical no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

LADOSKY, M. H. G. **A CUT no governo Lula: da defesa da “liberdade e autonomia” à reforma sindical inconclusa**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINS, H. H. T. S. **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1989. 190 p.

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.

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

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 288 p.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**  
**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Elaine Oliveira Couto  
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza  
Luciana Nogueira Duarte  
Mariana Silva de Lima  
Vivian Barros Volotão Santos  
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)  
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

**Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)  
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

**Capa**

Danielle de Oliveira Ayres  
Flaviane Dias de Sant'ana

**Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

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

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 2026-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto: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

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

