

1587

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**DIREITO AO TRABALHO:
CONSIDERAÇÕES GERAIS
E PRELIMINARES**

André Gambier Campos

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

DIREITO AO TRABALHO: CONSIDERAÇÕES GERAIS E PRELIMINARES

André Gambier Campos*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: andre.campos@ipea.gov.br. O autor gostaria de agradecer a Marcelo de Jesus Phintener – técnico da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura Municipal de Osasco (SDTI/PMO) –, a Helder Rogério Ferreira – diretor da Disoc/Ipea –, a Ricardo Luiz Amorim – diretor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – e a Ronaldo Coutinho Garcia – secretário do MDS – pelos comentários efetuados.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

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

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

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.

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

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

ISSN 1415-4765

JEL I38, J08, J83.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 HISTÓRICO	8
3 O QUE É DIREITO AO TRABALHO?	18
4 DIREITO AO TRABALHO E DIREITO À RENDA.....	21
5 CRÍTICAS FORMULADAS AO DIREITO AO TRABALHO	25
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS	30

SINOPSE

A ideia do trabalho como direito está presente do debate público desde pelo menos o início da era contemporânea – e de maneira imbricada com a discussão dos direitos humanos. Ademais, ao longo do tempo, o direito ao trabalho transmutou-se no direito ao trabalho decente, com todas as características atribuídas a este último. No Brasil, o direito ao trabalho encontra-se consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Todavia, a ênfase da CF/88 ao tratar do direito ao trabalho encontra-se na modalidade assalariada, restringindo o debate acerca deste direito. Grupos relevantes da população, que não se encontram nesta modalidade ocupacional, ficam à margem desse debate. Grupos como os conta própria, os cooperativados, os que trabalham em regime de economia familiar e os desempregados. Aliás, a situação destes últimos é definidora do próprio direito ao trabalho, que se concretiza por meio da supressão do desemprego. Seja qual for sua natureza, o desemprego não tem lugar em uma sociedade que postula o direito ao trabalho.

ABSTRACTⁱ

The idea of work as a right has been in public debate since the beginning of the contemporary era – and so, intertwined with the discussion of human rights. Over time, the right to work has transmuted in the right to decent work, with all the characteristics ascribed to the latter. In Brazil, the right to work is enshrined in the Constitution of 1988. However, the emphasis of the Constitution is almost only in the wage employment. Therefore, the debate about the right to work has been restricted. Relevant groups of the population which are not engaged in wage employment sit on the sidelines of this debate. Groups such as self-employed workers, cooperative members, household workers and the unemployed. Moreover, the situation of the latter is defining of the right to work, which is realized through the elimination of unemployment. Whatever its nature, unemployment has no place in a society that assumes the right to work.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Este texto versa sobre a ideia do trabalho como direito, que faz parte do debate público desde pelo menos o início da era contemporânea, na Europa e na América. Esse debate se apresenta de maneira imbricada com a discussão dos direitos humanos, compreendidos em suas dimensões civis, políticas, econômicas, sociais e culturais.

Ressalte-se que, ao longo do tempo, o direito ao trabalho transmutou-se no direito ao trabalho decente, que deve se caracterizar pelo respeito à liberdade, à igualdade e à segurança dos trabalhadores, bem como pela sua adequada remuneração, capaz de assegurar sua dignidade – incluindo a de suas famílias.

No Brasil, o direito ao trabalho – e, em boa medida, ao trabalho decente – encontra-se consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esta atribui vários direitos e garantias ao trabalho, que é entendido como um dos fundamentos basilares do próprio Estado.

Todavia, a ênfase da Carta Constitucional ao tratar do direito ao trabalho encontra-se na modalidade assalariada, restringindo sobremaneira o debate acerca deste direito. Diversos grupos populacionais, que não são assalariados, ficam à margem desse debate, se a ênfase constitucional é estritamente considerada. Grupos como os conta própria, os cooperativados, os que estão sob regime de economia familiar e os desempregados.

Aliás, a situação destes últimos é definidora do próprio direito ao trabalho, que se concretiza por meio da supressão do desemprego. Seja de natureza aberta, oculta pela precariedade ou oculta pelo desalento, seja do tipo conjuntural/cíclico ou estrutural/permanente, o desemprego não tem lugar em uma sociedade que postula o direito ao trabalho. As únicas exceções, neste caso, são as modalidades friccional e sazonal, que são residuais em termos de número de trabalhadores atingidos e de tempo de incidência sobre estes.

Na seção 2 deste texto, recupera-se a história do debate do direito ao trabalho, mostrando como essa história se confunde com a dos direitos humanos. O foco está na normatividade internacional, como as declarações de direitos de 1793 e 1948, bem como na que regula tais direitos no Brasil, com destaque para a CF/88.

Na seção 3, atenta-se às linhas gerais da definição do direito ao trabalho – e, mais especificamente, ao trabalho decente. Mais uma vez, verifica-se como tal direito está entrelaçado com os direitos humanos em geral, até porque todos compartilham o mesmo fundamento: a promoção da dignidade humana.

Na seção 4, a atenção concentra-se na comparação entre o direito ao trabalho e o direito à renda, auferida independentemente do trabalho. Na linha do definido pela normatividade, percebe-se que ambos os direitos são complementares em diversos aspectos, ainda que não substituíveis.

Na seção 5, o foco volta-se às críticas formuladas contra o direito ao trabalho, tanto por parte de defensores do direito à renda, como por parte de debatedores que possuem perspectivas distintas. De maneira associada, apresenta-se uma série de respostas às críticas elencadas.

Por fim, mencione-se que este texto é somente um esforço inicial e preliminar de sistematização de observações sobre o direito ao trabalho. Tal esforço deve prosseguir na coordenação de trabalho e renda da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea ao longo de 2011. Ao fim deste ano, deve ser possível apresentar observações mais completas e robustas sobre o debate envolvendo tal direito.

2 HISTÓRICO

De acordo com Harvey (1998), a ideia do trabalho como direito, a ser assegurado aos membros da coletividade, adquiriu destaque durante a Revolução Francesa de 1789. Inicialmente, na voz dos girondinos e, posteriormente, na dos próprios jacobinos, este direito teve lugar garantido nos debates da Assembleia Nacional. Ainda que tenha ficado de fora de sua versão inicial, acabou incorporado à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, após o processo de sua revisão em 1793.¹ Neste momento, o direito ao

1. Como mencionado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1793, Art. 21): “Os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar”.

trabalho concretizou-se na assertiva de que todos tinham direito à existência, que deveria ser assegurada pela sociedade como conjunto, por meio da provisão de terra ou trabalho para os aptos, bem como mediante outros meios de subsistência oferecidos aos inválidos.

Na Revolução de 1848, a concepção do trabalho como direito aflorou novamente na agenda francesa. Entre os primeiros atos do governo republicano, houve um decreto que responsabilizava o Estado pela subsistência dos trabalhadores, desde que esta fosse buscada por meio do trabalho. Isso significava que o Estado tinha a responsabilidade de assegurar trabalho a todos os que pudessem, desejassem e/ou necessitassem trabalhar. As iniciativas estatais neste sentido incluíram a organização de oficinas de trabalho, que aglutinaram dezenas de milhares de trabalhadores em coletivos de inspiração socialista, utópica e revolucionária.

Apesar dessa inspiração, nos anos que se seguiram, em toda a Europa, o direito ao trabalho perdeu espaço e força na agenda socialista. Argumentava-se que tal direito não era passível de ser concretizado na sociedade capitalista, devendo então aguardar a prévia revolução socialista/comunista, que traria condições para sua efetivação. Ademais, a noção do direito ao trabalho como um dos direitos humanos, tal como encontrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, era incorporada com ambivalências pelos socialistas, pois prevalecia a compreensão dos direitos humanos como direitos de liberdade e propriedade – advogados pelo liberalismo –, não de fraternidade e igualdade – tal como defendidos pelo socialismo.

Com a Revolução Russa de 1917, a ideia do trabalho como direito voltou à superfície do debate na Europa. A própria Constituição Soviética de 1936 estabeleceu que, por decorrência da organização socialista da economia – que assegurava o crescimento constante do produto econômico, bem como a eliminação dos ciclos de crise e de desemprego –, os cidadãos tinham garantido o direito ao trabalho remunerado, de acordo com sua quantidade e qualidade.² Acrescente-se que, com a

2. Conforme dispõe a Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS, 1936, Art. 118): “Os cidadãos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas têm o direito ao trabalho, ou seja, é garantido o direito ao emprego e ao pagamento de seu trabalho, em conformidade com a sua quantidade e qualidade. O direito ao trabalho é assegurado pela organização socialista da economia nacional, pelo crescimento constante das forças produtivas da sociedade soviética, pela eliminação da possibilidade de crises econômicas e pela abolição do desemprego”.

criação de repúblicas socialistas no leste europeu após 1945, essa noção de direito ao trabalho como consequência do tipo de organização da economia retornou novamente ao debate. E retornou sem qualquer vinculação com os direitos humanos – que, nos Estados socialistas, continuavam dubiamente encarados sob o prisma individual-liberal, incompatível com a perspectiva jurídica coletivo-social que neles vigorava.

Logo após 1929, a percepção do trabalho como direito foi objeto de debate do outro lado do Atlântico, na mais proeminente sociedade capitalista. Às voltas com uma crise econômica e um desemprego sem paralelo em sua história, os Estados Unidos implementaram a estratégia conhecida como *New Deal* – que, entre seus componentes principais, teve a criação de oportunidades de trabalho para um significativo contingente de pessoas. Ainda que não tenha conseguido erradicar o desemprego, que alcançava mais de um terço da população economicamente ativa, essas oportunidades de trabalho beneficiaram cerca de metade dos desempregados existentes entre 1933 e 1940. Interessante que, em seu início, a estratégia do *New Deal* não considerava a garantia de trabalho como um direito – e, menos ainda, como um integrante dos direitos fundamentais dos cidadãos americanos. Não obstante, já entre 1940 e 1945, o discurso das autoridades responsáveis pela condução da estratégia mudou, no sentido de descrever a garantia de trabalho com a universalidade – e perenidade – característica dos direitos humanos.

Em alguma medida, esta universalidade também foi registrada na Carta das Nações Unidas de 1945, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No contexto do imediato pós-guerra, ambos os documentos procuraram reorganizar, em novas bases, as relações entre os Estados nacionais – e entre eles e suas respectivas populações. No que se refere a estas últimas relações, o Art. 55 da Carta das Nações Unidas estabeleceu que:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho pleno e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social (ONU, 1945).

Os Estados signatários da Carta das Nações Unidas devem promover o “trabalho pleno”, mediante a adoção de planos, políticas, programas e ações destinados a garantir trabalho às pessoas que possam, desejem e/ou necessitem trabalhar. Isso significa que tais

Estados devem assegurar a erradicação de qualquer forma de desemprego involuntário, que não tenha natureza temporária, friccional ou sazonal – aí se incluindo a eliminação do desemprego conjuntural (por conta do ciclo econômico) ou estrutural (relacionado à mudança da estrutura econômica).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos não tem a natureza de um tratado, ao contrário da Carta das Nações Unidas, de modo que suas disposições não vinculam de maneira estrita os Estados integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU). Apesar disso, tais disposições vêm ganhando densidade e peso jurídico desde 1948, crescentemente obrigando estes Estados, no sentido de observarem vários direitos fundamentais de seus cidadãos. Um desses é o direito ao trabalho, consignado no Art. 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses (ONU, 1948).

Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Estados não só devem assegurar o direito ao trabalho aos seus cidadãos, mas também o direito àquele que, mais recentemente, convencionou-se chamar de “trabalho decente”. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) (OIT, 2006, 2008, 2009) afirma que os atributos que definem este último são:

1. *O respeito à normatividade internacional do trabalho*: o trabalho decente é aquele realizado com observância dos princípios e das regras que estabelecem direitos fundamentais, como o direito à liberdade laboral – vedação do trabalho forçado –, o direito ao não trabalho por parte das crianças – proibição do trabalho infantil –, o direito à não discriminação laboral – vedação de situações discriminatórias no trabalho – e o direito à liberdade de organização e atuação sindical – garantias de organização, greve e negociação coletiva aos trabalhadores.
2. *O incentivo ao trabalho de “qualidade”*: o trabalho decente conta com algumas características, como ser produtivo – e, por consequência, adequadamente remunerado –, protegido – contra situações de doenças, acidentes, gravidez, velhice

ou desocupação dos trabalhadores –, exercido em condições seguras e saudáveis, realizado sem coerções ou discriminações, com possibilidades de organização e mobilização – com vista ao diálogo social dos trabalhadores com empresários e com o Estado –, resultando em um trabalho que assegura uma vida digna aos que dele dependem – tanto os trabalhadores quanto seus familiares.

Ou seja, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, desde 1948, o direito que se encontra em discussão não é ao trabalho, pura e simplesmente, mas sim ao trabalho decente – regido pelos princípios da liberdade, da igualdade e da segurança (referida esta última às situações de trabalho e de impossibilidade de trabalho), bem como adequadamente remunerado e capaz de garantir uma vida digna (aos trabalhadores e a suas famílias). A este respeito, aliás, mencione-se que no conceito de trabalho decente encontra-se a chamada “dignidade humana” – que, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, deve ser o fundamento último da atuação de qualquer Estado-membro da ONU.

Como mencionado, dada sua característica declaratória, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui natureza vinculante. De modo que, em 1966, surgiram dois documentos: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com natureza vinculante, esses pactos impuseram vários deveres aos Estados que os ratificaram. No que se refere ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tais deveres incluíram a elaboração de planos, políticas, programas e ações, a fim de assegurar o direito ao trabalho. Ressalte-se que a definição deste direito é semelhante à encontrada antes na Declaração Universal dos Direitos Humanos, até mesmo no que se refere à ênfase atribuída ao conceito de trabalho decente. A diferença está na perspectiva de observância progressiva do direito ao trabalho, pois o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece que os Estados têm a obrigação de caminhar de modo regular, constante e linear, no sentido de progressivamente garantir trabalho às pessoas que possam, desejem e/ou necessitem trabalhar.³

3. Como mencionado no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966, Art. 2^o): “Cada um dos Estados partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios

Ainda que o Brasil só tenha ratificado o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992, vários direitos nele previstos já estavam inscritos na CF/88. Quanto ao direito ao trabalho, propriamente, a Carta Magna faz referência a ele logo em seu Art. 1º, que traz os princípios que organizam o Estado brasileiro. Junto à livre iniciativa, o trabalho é considerado um dos fundamentos deste último.⁴

apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas". Adicionalmente, no Art. 6º: "Os Estados partes no presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito que têm todas as pessoas de assegurar a possibilidade de ganhar a sua vida por meio de um trabalho livremente escolhido ou aceite, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito. As medidas que cada um dos Estados Partes no presente Pacto tomará com vista a assegurar o pleno exercício deste direito devem incluir programas de orientação técnica e profissional, a elaboração de políticas e de técnicas capazes de garantir um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e um pleno emprego produtivo em condições que garantam o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais de cada indivíduo". No Art. 7º: "Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem, em especial, uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores: i) um salário equitativo e uma remuneração igual para um trabalho de valor igual, sem nenhuma distinção, devendo, em particular, às mulheres ser garantidas condições de trabalho não inferiores àquelas de que beneficiam os homens, com remuneração igual para trabalho igual; ii) uma existência decente para eles próprios e para as suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto; iii) condições de trabalho seguras e higiênicas; iv) iguais oportunidades para todos de promoção no seu trabalho à categoria superior apropriada, sujeito a nenhuma outra consideração além da antiguidade de serviço e da aptidão individual; v) repouso, lazer e limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas pagas, bem como remuneração nos dias de feriados públicos". Finalmente, no Art. 8º: "Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar: i) o direito de todas as pessoas de formarem sindicatos e de se filiarem no sindicato da sua escolha, sujeito somente ao regulamento da organização interessada, com vista a favorecer e proteger os seus interesses econômicos e sociais. O exercício deste direito não pode ser objeto de restrições, a não ser daquelas previstas na lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem; ii) o direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formarem ou de se filiarem às organizações sindicais internacionais; iii) o direito dos sindicatos de exercer livremente a sua atividade, sem outras limitações além das previstas na lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança social ou da ordem pública ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem; iv) o direito de greve, sempre que exercido em conformidade com as leis de cada país. O presente artigo não impede que o exercício desses direitos seja submetido a restrições legais pelos membros das forças armadas, da polícia ou pelas autoridades da administração pública. Nenhuma disposição do presente artigo autoriza os Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, a adotar medidas legislativas, que prejudiquem -- ou a aplicar a lei de modo a prejudicar -- as garantias previstas na dita Convenção".

4. Como dispõe a CF/88 (BRASIL, 1988, Art. 1º): "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: i) a soberania; ii) a cidadania; iii) a dignidade da pessoa humana; iv) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; v) o pluralismo político. Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Em seu Art. 6º, a Constituição Federal menciona expressamente o trabalho como um dos direitos dos cidadãos, ao lado da educação, da saúde, da moradia, do lazer, da segurança, da previdência e da assistência à maternidade, à infância e aos desamparados.

Por sua vez, em seus Arts. 7º, 8º, 9º, 10 e 11, a CF/88 explicita direitos e garantias que estão diretamente relacionados com o direito ao trabalho. Enfocando o trabalhador individual e, particularmente, aquele que é assalariado, o Art. 7º expõe conjunto de proteções que lhe são dispensadas. Entre elas, Delgado (2009) destaca:

1. *Proteções ao vínculo de trabalho*: os empregados têm a perspectiva de permanência na atividade laboral ao longo do tempo – pois a regra é a indeterminação prévia do lapso de duração dessa atividade. Entre outros motivos, isso é relevante porque, pelo simples decorrer dos meses ou dos anos, novos benefícios tendem, por si só, a se agregar ao vínculo laboral – por exemplo, devido à existência de quadros de carreiras nas empresas.
2. *Limitações de tempo despendido no trabalho*: os assalariados contam com limitações em seu tempo diário e semanal de trabalho. Há a previsão de jornadas de oito horas diárias e de 44 semanais. Ainda que possa haver trabalho além deste tempo, há também limitações (como o período de duas horas diárias de trabalho extraordinário, com poucas exceções admitidas; a remuneração diferenciada de 50% ou mais, que só não é paga em casos de compensação de jornada; a autorização prévia de autoridades em saúde ou de representantes sindicais no caso de trabalho extraordinário em atividade insalubres etc.).
3. *Possibilidades de descanso e recuperação do trabalho*: os empregados têm intervalos em suas jornadas de trabalho, bem como entre suas jornadas. Além disso, há a previsão de férias, assim como de vedação ao trabalho em dias que são considerados feriados. Por fim, há desincentivos ao trabalho realizado em período noturno (como o adicional de remuneração de 20% e a contagem de uma hora de trabalho reduzida – que só não são observados em caso de trabalho em revezamento).
4. *Proteções à segurança e à saúde no trabalho*: os estabelecimentos em que se situam os assalariados não podem iniciar suas atividades sem prévia autorização de autoridades em segurança e saúde laboral, que também podem interditar estabelecimentos e embargar obras que apresentarem grave e iminente risco. São vários os requisitos a serem observados para o funcionamento dos estabelecimentos, como o de contarem com serviços especializados de segurança e saúde laboral, bem como o de estruturarem comissões internas de prevenção de acidentes. Os estabelecimentos devem promover a eliminação dos riscos à segurança e à saúde

no trabalho, assim como fornecer equipamentos de proteção. Há a previsão de pagamento de adicionais de salário àqueles que laboram em atividades insalubres ou perigosas, bem como a realização de exames médicos periódicos – e gratuitos – para a averiguação de suas condições de saúde.

5. *Garantias de remuneração pelo trabalho realizado*: a principal forma de remuneração dos empregados é o salário, que deve ser pago em ciclo temporal de duração reduzida – no máximo, mensal. A parcela mais importante do salário é o salário-base (que é fixo e independente do sucesso ou insucesso dos negócios dos empregadores). O tipo mais comum de aferição ou fixação do valor do salário é por unidade de tempo (os empregados recebem seu salário por labor efetivamente realizado ou por mero tempo à disposição do empregador). Mesmo nos demais tipos de aferição do valor, por unidade de produto ou por tarefa, o salário não pode ser reduzido – salvo se contratação coletiva assim o decidir. E, caso haja tal redução, deve ser observado o patamar representado pelo salário mínimo – nacional ou regional, o que for maior – ou pelo mínimo salarial da respectiva profissão ou categoria. Se houver pagamento de salário *in natura*, há restrições que protegem os empregados. Em qualquer caso, há vedações a descontos efetuados pelos empregadores no salário. Também há garantias contra a discriminação no pagamento de salários. E, por fim, existe a previsão de pagamento de 13º salário ao fim de cada ano (espécie de gratificação).
6. *Compensações pelo tempo despendido no trabalho*: os assalariados têm direito a uma indenização pelo tempo por eles despendido no trabalho, que é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Este consiste em uma compensação pelo período em que os assalariados contribuíram para o desenvolvimento de seus empreendimentos.
7. *Garantias de manutenção do trabalho*: em certas circunstâncias, e durante certo período, os empregados contam com estabilidade. Ou seja, eles só podem ter seus vínculos de trabalho desfeitos se houver a configuração de justa causa. Este é o caso das gestantes, dos que cumprem serviço militar obrigatório ou outro encargo público, dos que sofrem acidente de trabalho, bem como dos que se candidatam a cargo de representação sindical ou de outro ente coletivo laboral.
8. *Proteções contra a perda repentina do trabalho*: antes da rescisão de seus vínculos de trabalho – e desde que não haja justa causa para tal rescisão –, os assalariados têm direito a comunicação prévia por parte dos empregadores, para que consigam procurar nova colocação laboral. E, após, os assalariados têm algumas horas livres por dia para procurar tal colocação, sem prejuízo da integralidade de seus salários. Se esse direito não for respeitado, há a obrigação de os empregadores pagarem

indenização. Acrescente-se que, aos assalariados com mais de um ano de vínculo, é assegurada a assistência de seu sindicato (ou de autoridade estatal) para a formalização de sua rescisão.

9. *Recursos para sobreviver à perda do trabalho*: após a rescisão de seus vínculos de trabalho, os empregados contam com alguns recursos que ajudam em sua sobrevivência durante o período de busca de nova colocação laboral. Parte desses recursos advém do pagamento do FGTS, outra parte, do pagamento de benefícios de seguro-desemprego. Por fim, outro montante dos recursos advém do pagamento das chamadas verbas rescisórias pelos empregadores.
10. *Possibilidades de organização e negociação coletivas*: os assalariados têm a possibilidade de se organizarem em sindicatos. Além de disponibilizarem serviços educacionais, médicos, assistenciais, previdenciários e ocupacionais a esses indivíduos, esses sindicatos atuam na fiscalização e na garantia de todos os benefícios antes citados. Tais sindicatos atuam por meio de mobilizações, paralisações e negociações coletivas ou mediante representações administrativas – apresentadas às autoridades estatais. Ou, ainda, atuam por meio de reclamações judiciais – também apresentadas a estas autoridades.
11. *Proteções a grupos específicos*: as normas que regulam a atividade laboral dos empregados estabelecem uma série de proteções a grupos específicos da população – como as crianças, os jovens e as mulheres. Por um lado, tais normas visam não prejudicar o desenvolvimento físico e psíquico das crianças e dos jovens. Por outro lado, elas procuram proteger a gravidez e a amamentação.
12. *Outros tipos de benefícios relacionados ao trabalho*: há uma série de outros benefícios que são assegurados aos assalariados, entre os quais se destacam os previdenciários. Por conta de sua contribuição obrigatória à Previdência Social, os empregados contam com benefícios, como aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade e salário-família. *Grosso modo*, eles protegem contra uma série de contingências relacionadas à perda de rendimentos por conta de gravidez, reclusão, velhice, doença, acidente e morte.

Enfim, em seu Art. 7º, a CF/88 atribui uma série de proteções ao trabalho assalariado – em empresas ou domicílios –,⁵ bem como ao trabalho a este equiparado –

5. Ressalte-se que nem todos os direitos e as garantias assegurados aos assalariados que trabalham em empresas são também garantidos àqueles que laboram nos domicílios (em trabalhos domésticos). Ainda que haja um movimento de aproximação entre ambos os grupos, hoje estes últimos ainda contam com menos direitos e garantias.

como o avulso e o estatutário.⁶ Ao fazer isso, ela se aproxima da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Isso porque a Constituição, ao menos no que se refere aos empregados e assemelhados, parece se reger pela ideia não só de direito ao trabalho, mas de direito ao trabalho decente, tal como antes exposto.

Seja como for, se o foco do Art. 7º da CF/88 é o trabalhador individual, o dos Arts. 8º, 9º, 10 e 11 é o trabalhador coletivamente considerado. Ou seja, estes últimos trazem direitos e garantias de organização e atuação sindical (assegurando a possibilidade de organização, greve e negociação coletiva dos trabalhadores). Apesar disso, à semelhança do Art. 7º, os Arts. 8º, 9º, 10 e 11 referem-se basicamente aos trabalhadores assalariados. E, vale destacar, este é um dos problemas verificados no modo como o texto constitucional regula o direito ao trabalho no Brasil atual.

Ainda que com a exceção parcial dos trabalhadores avulsos e estatutários, a referência da Constituição ao tratar do direito ao trabalho é o trabalho assalariado, o que restringe sobremaneira o debate acerca deste direito. Afinal, logo de saída, amplos contingentes da população brasileira são excluídos desse debate se a referência constitucional é levada ao “pé da letra”. Contingentes como os que trabalham por conta própria, os que laboram como cooperativados, os que trabalham como familiares (em regime de economia familiar) e os que laboram como não remunerados – que por vezes confundem-se com os anteriores. Ademais, são excluídos deste debate os desempregados, de todas as espécies (abertos, ocultos pela precariedade, ocultos pelo desalento etc.), ainda que haja algumas referências na CF/88 a políticas de proteção de parcela destes, como o seguro-desemprego.⁷

6. Por disposição constitucional, os trabalhadores avulsos são equiparados em direitos e garantias aos assalariados. Já os trabalhadores estatutários, por disposição legal – ao menos em âmbito federal –, contam com direitos e garantias laborais muito semelhantes aos dos assalariados.

7. Note-se que, mesmo quando faz menção aos desempregados, por meio de políticas como o seguro-desemprego, a CF/88 tem como referência os assalariados. Afinal, o seguro-desemprego dirige-se basicamente aos empregados com registro, demitidos sem justa causa pelos empregadores.

Ou seja, mesmo com todos os méritos derivados da atribuição de um amplo leque de proteções aos trabalhadores assalariados e assemelhados, a CF/88 é uma referência limitada para abordar o direito ao trabalho. Diversos grupos de trabalhadores são deixados à margem deste direito quando se observa a discussão exclusivamente a partir do prisma constitucional, como os trabalhadores autônomos, familiares, não remunerados e desempregados. Na seção 3, o objetivo é verificar qual referência seria mais adequada para abordar o direito ao trabalho no Brasil de hoje.

3 O QUE É DIREITO AO TRABALHO?

A tentativa de abordar o direito ao trabalho no Brasil atual possui uma série de supostos, elencados de maneira sumária a seguir. De início, considera-se que tal direito integra o rol dos direitos humanos, o que faz que se assumam alguns atributos destes, como a incindibilidade, a perenidade, a universalidade e a dignidade. Na linha exposta por Gauchet (1989), isso significa que a concretização do direito ao trabalho é merecedora de políticas de Estado, necessariamente diversificadas, articuladas entre si, dotadas de permanência e voltadas a toda a população. E, por se fundarem diretamente na dignidade humana, tais políticas devem contar com prioridade no conjunto das iniciativas estatais, além de que não podem ser objeto de redução ou retrocesso – como preconiza o Art. 60, § 4º, de Brasil (1988).⁸

O direito não se refere apenas ao trabalho, pura e simplesmente, mas sim ao trabalho decente, que se caracteriza por ser realizado em condições de liberdade, igualdade e segurança, bem como mediante remuneração capaz de garantir existência digna aos trabalhadores e a suas famílias. Mais uma vez, surge aí o atributo da dignidade, próprio dos direitos humanos e, mais especificamente, do trabalho decente – que, dessa forma, deve ser promovido por políticas diversificadas, articuladas, permanentes, universais e dotadas de prioridade no rol de iniciativas estatais.

8. O Art. 60, § 4º, traz um conjunto de limitações “materiais” ao poder constituinte reformador (ou seja, à possibilidade de reforma da Constituição). Entre estas limitações, está a que veda propostas de emenda constitucional que eliminem ou mesmo restrinjam direitos e garantias individuais (tais como o direito ao trabalho, compreendido como parte dos direitos humanos): “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: i) a forma federativa de Estado; ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; iii) a separação dos Poderes; iv) os direitos e garantias individuais”.

Apesar de guardar relações estreitas com outros direitos humanos, o direito ao trabalho não se confunde com eles. Por exemplo, não se confunde com o direito à renda, pura e simples – promovido por políticas de garantia de renda –, nem com o direito a meios de geração de renda, como a terra – promovido por políticas de reforma agrária. Ou seja, a fim de se concretizar, o direito ao trabalho precisa se articular com outros direitos humanos, mas a eles não se subsume, pois conta com sujeito e objeto próprios.

O direito ao trabalho é, essencialmente, o de estarem ocupados, caso os trabalhadores possam, desejem e/ou necessitem. Como é óbvio, não se trata de dever a ser imposto aos cidadãos, como ocorre em diversas concepções de *workfare*, em que o trabalho é compreendido como mecanismo de disciplina e controle. Ao contrário, trata-se de direito que pode ser usufruído pelos cidadãos – caso possam, desejem e/ou necessitem –, sendo que o dever correspondente (de ofertar oportunidades de trabalho) cabe somente ao Estado.

O direito ao trabalho é, então, o de os trabalhadores se ocuparem. E, ademais, de o fazerem segundo os parâmetros do trabalho decente, o que inclui a percepção de remuneração para a sobrevivência digna dos trabalhadores e suas famílias. Isto coloca algumas questões de difícil resposta, referentes ao sujeito e ao objeto de tal direito. Por um lado, ele não deve estar referenciado apenas ao trabalho assalariado, por maior que seja a relevância deste na estrutura ocupacional, sob pena de excluir de seu alcance grupos inteiros de trabalhadores, como os conta própria e os cooperativados. Por outro lado, o direito ao trabalho deve fazer referência ao trabalho remunerado, o que tende a excluir de seu alcance os trabalhadores que não contam com retribuição monetária pelo seu esforço – apesar de se discutir se eles não auferem outros tipos de retribuição.⁹

9. Nos levantamentos comumente realizados sobre o mercado laboral brasileiro, os trabalhadores não remunerados são compreendidos em três categorias distintas: *i*) trabalhadores na produção para o próprio consumo em áreas rurais; *ii*) trabalhadores na construção para o próprio uso em áreas urbanas; e *iii*) trabalhadores não remunerados, *stricto sensu*. Nestas três categorias – e principalmente nas duas primeiras –, é possível questionar em que medida esses trabalhadores realmente se abstêm da remuneração, pois seu trabalho geralmente se integra ao coletivo familiar (trabalho em regime de economia familiar), sendo relevante para a manutenção deste e, também, remunerado indiretamente no âmbito deste – se não em pecúnia, ao menos *in natura*.

Ainda que de difícil resposta, essas questões sobre a natureza remunerada do direito ao trabalho não devem ter sua relevância superestimada. Afinal, o objeto deste direito não está relacionado apenas com a sobrevivência dos trabalhadores e seus familiares. Como afirma Sennett (2004a, 2004b), o trabalho está associado a diversos outros aspectos da vida destes cidadãos, como a tessitura de relações sociais, a definição de identidades pessoais, o desenvolvimento de concepções de respeito, a abertura de novos caminhos para a realização própria, bem como a estruturação psicossocial para a vida cotidiana.

Ressalve-se que o direito ao trabalho não consiste no direito a ocupar vaga ou posto concreto, pois ele é concebido em abstrato, como o direito que um trabalhador possui de estar ocupado, caso possa, deseje e/ou necessite. Isso tem implicações para a discussão em torno da regulação da dispensa do trabalhador por seu empregador – quando aquele é um empregado, obviamente. Afinal, o direito ao trabalho não supõe qualquer restrição a tal dispensa – por esta ser caracterizada como arbitrária, injusta e assim por diante.

Dada a definição mencionada, o direito ao trabalho relaciona-se diretamente à ausência de desemprego, seja qual for a forma de manifestação deste – desde que seja involuntário. Isso quer dizer que o desemprego, de natureza aberta, oculta pela precariedade ou pelo desalento, de tipo conjuntural/cíclico ou estrutural/permanente, não pode subsistir em uma sociedade que admite o direito ao trabalho. Em linhas gerais, as únicas espécies de desemprego que podem ser toleradas nessa sociedade são a friccional e, em alguma medida, a sazonal (que, por definição, tendem a ser residuais em termos de número de trabalhadores atingidos e de tempo de incidência sobre estes).

Por fim, à semelhança de outros direitos humanos, o direito ao trabalho não é passível de ser apreendido de maneira juridicamente “positivista”, pois há uma perspectiva temporal a ser considerada na garantia de sua eficácia (ou seja, na produção concreta de seus efeitos). Esta perspectiva é a da implantação progressiva do direito ao trabalho pelas políticas estatais, o que significa que o Estado não pode ser cobrado de forma imediata por um “desemprego zero” entre os trabalhadores. Mas pode ser exigido, sim, pela definição de políticas que, em horizonte determinado e previsível, conduzam a este desemprego. Ao contrário do que afirma a visão jurídica “positivista”, isso não quer dizer que o direito ao trabalho não seja um direito – dado que não

pode ser instantaneamente deprecado ao Estado. Significa apenas que, como outros direitos humanos, sua eficácia se constrói por caminhos que até podem ser tortuosos, mas que não admitem retornos. Conforme estabelecido pelo Art. 60, § 4º, da CF/88, a implantação do direito ao trabalho é progressiva, não concebendo redução ou retrocesso.

4 DIREITO AO TRABALHO E DIREITO À RENDA

Segundo Harvey (2005), o debate sobre o direito ao trabalho envolve também a comparação com o direito à renda, independente do trabalho. Ainda que de modo distinto do primeiro, este segundo direito também foi previsto em diversas declarações, desde o início da era contemporânea. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão atribuiu, à população apta, o direito ao trabalho e, ao mesmo tempo, à inválida, o direito a outros meios de subsistência. Um século e meio após, a Declaração Universal dos Direitos Humanos previu, ao lado do direito ao trabalho, o direito à subsistência da população diante da ocorrência de infortúnios (ONU, 1948, Art. 25):

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Como menciona Lo Vuolo (1995), um dos mecanismos de concretização desse direito à subsistência é a instituição de uma renda garantida. A depender das circunstâncias, mais universalistas ou particularistas, essa renda é assegurada à população como um conjunto, independentemente da observância de condições para seu recebimento. Ou, ao contrário, é garantida somente a estratos específicos – a população inapta para o trabalho, por exemplo –, mediante o cumprimento de determinadas condições – como a frequência à escola, o cuidado com a saúde etc.

É importante ressaltar que, com um perfil mais universalista ou particularista, essa renda se refere somente à garantia de um padrão mínimo de vida, que provavelmente não assegura a máxima “liberdade” às pessoas – liberdade entendida, na linha preconizada por Standing (2005) e Noguera (2005), como a possibilidade de as pessoas escolherem um tipo de vida que considerem mais adequado e, além disso, de usufruírem integral e plenamente esse gênero de vida.

No caso brasileiro, o direito à subsistência é encontrado, ainda que de forma implícita, no Art. 3º da CF/88, que inscreve, entre os objetivos fundamentais do Estado, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.¹⁰ No Art. 6º, a Carta Magna prevê, de modo explícito, que certos grupos de pessoas contam com o direito a meios de subsistência (ou seja, à assistência social), como as mulheres que passam pela maternidade, com suas crianças, assim como as pessoas que experimentam situações de desamparo.¹¹ No Art. 203, a CF/88 afirma que este direito a meios de subsistência é garantido a todas as pessoas que deles necessitem, independentemente de custeio prévio, mencionando de maneira explícita as mulheres grávidas, as crianças, os adolescentes, os idosos, os deficientes e as famílias em geral.¹²

À semelhança de outros países, um dos meios de efetivação do direito à subsistência no Brasil é a instituição de uma renda garantida. Como expõem Fonseca (2001) e Suplicy (2002), a Constituição Federal oferta essa renda à população idosa ou deficiente, que não possui meios de manutenção (trata-se do Benefício de Prestação Continuada – BPC). Ao passo que a legislação infraconstitucional oferece tal renda a famílias sem condições de subsistência própria, especialmente quando contam com crianças e jovens (trata-se do Programa Bolsa Família – PBF, em âmbito federal, ou de programas similares, em âmbito estadual e municipal).

10. Como dispõe a CF/88 (BRASIL, 1988, Art. 3º): “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

11. Como mencionado na CF/88 (BRASIL, 1988, Art. 6º): “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

12. Como está na Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 203): “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: i) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; ii) o amparo às crianças e adolescentes carentes; iii) a promoção da integração ao mercado de trabalho; iv) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; v) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Em seus diversos formatos – BPC ou PBF –, essa renda conta com um perfil mais particularista – quando comparada a experiências de outros países com *basic income* –, pois é direcionada a grupos específicos da população (basicamente aqueles afligidos pela extrema insuficiência de rendimentos monetários). E, no caso do PBF, impõem-se condições para seu recebimento, como a escolarização de crianças e adolescentes e o acompanhamento de suas condições de saúde – se a família possuir crianças e adolescentes entre seus membros.

Ainda que com uma perspectiva diferida no tempo, este último programa procura cumprir a determinação do Art. 203 da CF/88, que estabelece, entre os objetivos da assistência social brasileira, a promoção da integração da população ao trabalho – no caso do PBF, principalmente a integração das gerações futuras: crianças e adolescentes, devidamente escolarizados.

Ou seja, de acordo com a CF/88, os direitos à renda e ao trabalho são complementares, sob ao menos dois pontos de vista. Sob o primeiro, a renda deve ser garantida à população sem aptidões para o trabalho, enquanto que o trabalho deve ser assegurado – mesmo com as limitações constitucionais descritas, relativas ao assalariamento etc. – à população com condições laborais. Sob o segundo ponto de vista, mesmo quando a renda deva ser garantida independentemente do trabalho pretérito – como no caso do PBF –, a perspectiva deve ser a incorporação da população ao trabalho futuro.

Ao afirmar que os direitos à renda e ao trabalho não são excludentes, a CF/88 acompanhou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Isso porque ambas as declarações estabelecem possibilidades distintas – mas concomitantes – para que se possa alcançar a dignidade humana: o trabalho e a assistência – sendo a primeira direcionada à população apta e a segunda, à inválida. Paralelamente, a CF/88 inova em relação a ambas as declarações ao abrir possibilidades de que, mesmo que de modo temporalmente diferido, parcela da população inapta possa se integrar futuramente ao trabalho – como é o caso do PBF.

Harvey (2005) ressalva que, apesar de complementares, os direitos à renda e ao trabalho não são fungíveis. Um não se subsume ao outro, pois cada qual conta com sujeitos e objetos próprios. Quanto aos sujeitos, acabou de ser mencionado que um

direito é titularizado pela população sem aptidões para o trabalho, ao passo que outro o é pela população com condições laborais – ainda que o direito à renda possa ser utilizado para construir aptidões futuras para o trabalho.

Já em relação aos objetos, há alguns argumentos utilizados na diferenciação de ambos os direitos. O primeiro refere-se à liberdade assegurada às pessoas que os titularizam. Mesmo quando adquire um perfil mais universalista (ou seja, ainda que assegurado à população como um todo, independentemente da observância de condições), o direito à renda traduz-se quase sempre em garantia do mínimo vital, que não se assemelha a algo como a máxima liberdade, nos termos de Standing (2005) e Noguera (2005). A fim de assegurar esta última, faz-se necessário o direito ao trabalho – que, ao abrir novas possibilidades de trabalho remunerado às pessoas (que possam e desejem laborar), abre novas oportunidades para escolherem e usufruírem de uma vida adequada.

O segundo argumento diz respeito a diversos aspectos do trabalho que, para além da remuneração, ajudam as pessoas a alcançar a máxima liberdade. Em linhas gerais, trata-se da tessitura de relações sociais, da definição de identidades pessoais, do desenvolvimento de respeito próprio, do avanço de realizações pessoais, bem como da organização do cotidiano. Quando, mais além de assegurar sua subsistência, as pessoas necessitam de trabalho para alcançar qualquer desses aspectos, o direito à renda tem pouco a lhes oferecer. Afinal, como defendido por Offe (1994), eles não podem ser adquiridos no mercado, qualquer que seja o montante da renda assegurada. Com mais propriedade, para alcançar sociabilidade, identidade, respeito etc., as pessoas precisam exercer seu direito ao trabalho.

O terceiro argumento concerne a espécies de trabalho que são fundamentais para a manutenção da sociedade, mas que dificilmente conseguem ser reconhecidas como tais. Está-se falando, apenas a título de exemplo, do trabalho não remunerado, realizado privadamente, de manutenção do próprio domicílio (limpeza e conservação) ou da própria família (cuidado com crianças, jovens, deficientes e idosos). Por vezes, o direito à renda pode ser encarado como compensação pela realização dessas espécies de trabalho – que, de forma discriminatória, quase sempre cabe a determinadas parcelas da população (como a parcela feminina). Entretanto, essa situação não deve se confundir com o direito ao trabalho, propriamente dito. Isso porque o exercício deste último assegura a possibilidade de realizar essas tarefas de modo efetivamente remunerado e publicamente reconhecido, coisa que não ocorre com o mero exercício direito à renda – que só garante a possibilidade de realizá-las gratuitamente.

O quarto argumento, que ajuda a evidenciar que os direitos à renda e ao trabalho não são substituíveis, versa sobre o posicionamento das pessoas diante de diversos tipos de trabalho, que se distinguem por sua atratividade. De uma perspectiva otimista, o direito à renda pode aumentar o chamado “salário de reserva” dos trabalhadores no caso de trabalhos sem atrativos – nos quais se enxergam apenas atributos negativos, como a alienação laboral, a falta de reconhecimento, a remuneração diminuta e assim por diante. Em paralelo, pode atuar de modo a diminuir o salário de reserva diante de trabalhos considerados atrativos – nos quais se enxergam atributos positivos, que passam a atrair os trabalhadores, mesmo diante de uma remuneração reduzida. Contudo, de uma ótica não tão otimista, como a narrada por Polanyi (1980), o direito à renda pode apresentar o efeito inverso, apenas subsidiando e incentivando os trabalhos sem atrativos – e contribuindo ainda mais com seus atributos negativos, como sua baixa remuneração. Afinal, para exercer a possibilidade de recusa destes trabalhos, os trabalhadores – especialmente os situados nas franjas inferiores do mercado laboral – devem contar com nível incomumente elevado de renda garantida, de modo a não sofrer de forma acentuada com tal recusa – nessas franjas inferiores, qualquer remuneração do trabalho, por menor que seja, pode significar muito para os trabalhadores.

Ressalte-se, por fim, que esses problemas, que surgem no mercado laboral a partir da efetivação do direito à renda, não são registrados quando se trata do direito ao trabalho. A concretização deste implica a garantia de oportunidades de trabalho que, por definição, devem ser decentes (regidas pelos princípios da liberdade, da igualdade e da segurança, bem como adequadamente remuneradas e capazes de assegurar vida digna aos trabalhadores e suas famílias). Ou seja, a efetivação do direito ao trabalho não implica subsídio e incentivo a postos de trabalho com atributos negativos, muito pelo contrário.

5 CRÍTICAS FORMULADAS AO DIREITO AO TRABALHO

Para além dos sujeitos e objetos, outra maneira de evidenciar que os direitos à renda e ao trabalho não são fungíveis é analisar seus modos de efetivação. Como mencionado, o direito ao trabalho é o de estarem ocupados, caso os trabalhadores possam, desejem e/ou necessitem. E de estarem ocupados de forma decente, o que supõe remuneração para a sobrevivência digna dos trabalhadores e de suas famílias.

A efetivação deste direito exige, de um lado, estímulos diversos à abertura de oportunidades decentes de trabalho no setor privado da economia, bem como garantias de que eventuais excedentes de trabalhadores serão ocupados de modo decente pelo setor público – e em condições semelhantes às encontradas pelos trabalhadores nas empresas privadas (inclusive em termos de remuneração).

A expectativa é que esses estímulos e essas garantias sejam oferecidos de forma permanente e constante pelo Estado. Afinal, o direito ao trabalho deve ser assegurado não apenas nos ciclos de baixa da economia capitalista, mas sim em todos os tipos de ciclos.

O resultado esperado disso é o fechamento do chamado *job gap*, com a eliminação do desemprego involuntário. Admite-se apenas a continuidade do desemprego friccional e, em certa medida, do sazonal – que são residuais em termos de número de trabalhadores atingidos e de tempo de incidência sobre estes.

5.1 CRÍTICAS FORMULADAS PELOS DEFENSORES DO DIREITO À RENDA

Segundo Harvey (2005), há críticas à efetivação do direito ao trabalho pelo Estado, formuladas pelos defensores do direito à renda. A primeira diz respeito ao *custo* de eliminação do desemprego, por meio de estímulos ao setor privado e de garantias do setor público, que seria muito superior ao custo de concretização do direito à renda, que asseguraria semelhante grau de dignidade humana aos trabalhadores. Uma resposta a tal crítica é que as ocupações criadas no âmbito do direito ao trabalho são remuneradas e pagam tributos diretos sobre a renda, que revertem para o Estado. Ademais, essas ocupações resultam em bens e serviços que, se comercializáveis, geram tributos indiretos que também são apropriados pelo ente estatal. E, mesmo que não sejam inteiramente comercializáveis, esses bens e serviços representam economia de recursos para o orçamento público, que teria de ser a eles destinado caso tais ocupações não existissem (a título de exemplo, citem-se bens e serviços urbanitários – de pavimento, água, luz, esgoto etc.).

A segunda crítica refere-se à dificuldade administrativa de implantação do direito ao trabalho, que envolveria esforços de capacitação de pessoas, deslocamento de materiais, supervisão de pessoas, controle de resultados, entre outros. Comparativamente, mesmo com perfil universalista, o direito à renda demandaria esforços reduzidos em sua implementação, particularmente em economias monetizadas. Uma resposta a

isso é que, de fato, assegurar o direito ao trabalho impõe mais uma responsabilidade administrativa ao Estado. Mas esta não é muito distinta das demais responsabilidades por ele manejadas, em áreas como educação e saúde – em que há contratação de trabalhadores para prestação de serviços sociais. Ademais, não é necessário que todos os esforços de capacitação, deslocamento, supervisão e controle sejam realizados pelo próprio Estado. Tal como ocorre em outras áreas sociais, parcela deles pode ser realizada pela sociedade civil organizada, sob o planejamento e o acompanhamento estatal.

5.2 OUTRAS CRÍTICAS

De acordo com Harvey (2005) e Conceição (2008a, 2008b, 2009), há outras críticas à efetivação do direito ao trabalho, explicitadas por debatedores não vinculados ao direito à renda – ao menos, não necessariamente. A primeira concerne à remuneração a ser paga nas ocupações geradas pelo setor público para fechar o *job gap*, que supostamente seria menor que a paga pelo setor privado em ocupações “normais”. Por um lado, seria menor devido à produtividade dos trabalhadores em ocupações garantidas pelo Estado – como eles teriam direito à contratação, ou à recontração em caso de demissão, seu desempenho laboral seria supostamente inferior. Por outro lado, esta remuneração teria de ser menor para não incentivar a troca de ocupações “normais” no setor privado por outras no setor público – supostamente, com produtividade inferior. Por conta disso, a garantia estatal de ocupação criaria uma segmentação no mercado laboral, que resultaria em estigmatização involuntária dos trabalhadores, o que obviamente não estaria em sintonia com as iniciativas de concretização do direito ao trabalho. E se, ao invés, o Estado decidisse pagar o mesmo valor – ou valor semelhante ao – oferecido pelas ocupações “normais” no setor privado, este teria seus recursos laborais progressivamente drenados, afetando a produtividade da economia como um conjunto.

Uma resposta a essa crítica envolve diferentes considerações. Inicialmente, a garantia estatal de ocupação tem como objetivo básico a erradicação do desemprego, em suas formas não friccionais ou sazonais. Ainda que isso varie de acordo com o ciclo econômico (de alta ou de baixa), o desemprego tende a alcançar uma fração limitada da população em economias capitalistas, de modo que, se o problema consistir em eventual drenagem de recursos laborais do setor privado, o efeito do pagamento de remuneração idêntica (ou semelhante) pelo setor público tende a ser limitado. Adicionalmente, nessas economias, o desemprego não se distribui de forma isonômica pela população, concentrando-se em determinados espaços territoriais e grupos de trabalhadores.

E, como é claro, isso também limita o impacto de remuneração idêntica (ou semelhante) pelo setor público, ao menos quando se está considerando eventual drenagem de recursos laborais do setor privado. Na verdade, esta drenagem só se configura como problema concreto nos territórios e grupos que integram as franjas inferiores do mercado laboral, em que as empresas oferecem um tipo de trabalho que não pode ser considerado decente – principalmente por conta das reduzidas remunerações. Mas, neste caso, a garantia estatal de ocupação está trazendo apenas um “bom” problema para o debate, pois se trata de melhorar o modo de incorporação da população ao trabalho. O que, aliás, tem efeito positivo sobre a produtividade da economia como um conjunto, dado que obriga tais empresas a aprimorar seu modo de produção de bens e serviços, calcado basicamente na sub-remuneração de trabalhadores.

A segunda crítica versa sobre o impacto da ocupação garantida pelo Estado sobre a disciplina dos trabalhadores. A ideia por trás disso é que, em economias capitalistas, o desemprego possui uma função promotora da disciplina e, conseqüentemente, da produtividade laboral. Assim, ao erradicar o desemprego – ao menos em suas formas não friccionais ou sazonais –, a ocupação garantida teria um efeito perverso sobre a possibilidade de crescimento do setor privado. Uma resposta a isto passa pelo questionamento do conceito de produtividade que alicerça tal opinião, estritamente focado na disciplina dos trabalhadores. Como parece óbvio, uma discussão consistente acerca da produtividade e do crescimento do setor privado não pode se restringir a esse atributo.

Por fim, a terceira crítica à efetivação do direito ao trabalho preocupa-se com o impacto da garantia de ocupação sobre outros parâmetros da economia, que não a produtividade laboral. Trata-se especificamente da estabilidade do padrão monetário, que seria ameaçada por um movimento inflacionário, gerado por conta da massa de remuneração paga a uma população que se encontrava, até então, desempregada. Uma resposta a essa crítica leva em conta os bens e serviços que são produzidos pelos trabalhadores ocupados pelo setor público, em iniciativas de garantia de trabalho. Ainda que possam se concentrar em determinados segmentos da economia (como o urbanitário – voltado ao fornecimento de água, luz, esgoto etc.), esses bens e serviços compõem vetor de oferta econômica, que ajuda a contrabalançar eventual aceleração do vetor de demanda – por conta da massa adicional de remuneração. Aliás, este é um diferencial das iniciativas de garantia do direito ao trabalho em relação àquelas de garantia do direito à renda – afinal, estas últimas atuam essencialmente sobre o vetor de demanda.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção do trabalho como direito está presente no debate público – europeu e americano – desde pelo menos o início da era contemporânea. E de maneira claramente imbricada com a discussão dos direitos humanos, compreendidos em suas dimensões civis, políticas, econômicas, sociais e culturais. À semelhança destes, o direito ao trabalho revestiu-se de características como a incindibilidade, a perenidade, a universalidade e a dignidade, e integrou-se a diversos documentos instituidores de direitos humanos, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1793), a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Ao longo destes documentos, o direito ao trabalho gradualmente transmutou-se no direito ao trabalho decente, que deve se caracterizar pelo respeito à liberdade, à igualdade e à segurança dos trabalhadores, bem como pela sua adequada remuneração, capaz de assegurar sua dignidade – incluindo a de suas famílias.

No Brasil, o direito ao trabalho – e, em boa medida, ao trabalho decente – encontra-se consagrado na CF/88. Esta atribui vários direitos e garantias ao trabalho, que é entendido como um dos fundamentos basilares do próprio Estado. Todavia, a ênfase da Carta Magna ao tratar do direito ao trabalho encontra-se na modalidade assalariada, restringindo o debate sobre este direito. Grupos relevantes da população, que não se encontram nesta modalidade ocupacional, ficam à margem desse debate, se a ênfase constitucional é levada ao “pé da letra” – grupos como os que trabalham por conta própria, os que laboram como cooperativados, os que trabalham em regime de economia familiar e os que não laboram, por estarem desempregados.

Aliás, a situação destes últimos é definidora do próprio direito ao trabalho, que se concretiza por meio da supressão do desemprego. Seja de natureza aberta, oculta pela precariedade ou oculta pelo desalento, seja do tipo conjuntural/cíclico ou estrutural/permanente, o desemprego não tem lugar em uma sociedade que postula o direito ao trabalho. As únicas exceções, neste caso, são as modalidades friccional e sazonal, que são residuais em termos de número de trabalhadores atingidos e de tempo de incidência sobre estes.

Mencione-se que o direito ao trabalho faz-se acompanhar do direito à renda. Este último também se encontra no debate público desde pelo menos 1793, afirmando-se recentemente como o direito a uma renda garantida pelo Estado, independente do trabalho. Também encarado como integrante do rol de direitos humanos, o direito à renda esteve presente nas diversas declarações de direitos humanos. Ao lado do direito ao trabalho, foi compreendido como um caminho para a promoção da dignidade humana, devendo então contar com prioridade na atuação estatal, além de não poder ser objeto de redução ou retrocesso.

No Brasil, o direito à renda também se acha consagrado na CF/88. Mesmo com uma perspectiva mais particularista (focado em grupos específicos da população e condicionado ao cumprimento de determinadas condições), este direito possui amplo destaque no texto constitucional, por meio da instituição de mecanismos de renda garantida.

Por fim, ressalte-se que os direitos à renda e ao trabalho são complementares, como caminhos abertos para a promoção da dignidade humana. Segundo a CF/88, a renda é garantida à população sem aptidões para o trabalho, enquanto que o trabalho é assegurado à população com condições laborais. Mas, mesmo quando a renda é garantida independentemente do trabalho pretérito, a perspectiva deve ser a incorporação da população ao trabalho futuro. Esse tratamento complementar de ambos os direitos, efetuado pelo texto constitucional, assemelha-se ao tratamento dispensado ao tema pelas declarações de direitos internacionais de direitos humanos, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ambas compreendem os direitos à renda e ao trabalho como caminhos simultâneos para a promoção da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtm>. Acesso em: 22 set. 2010.

CONCEIÇÃO, D. O desemprego zero de Hyman Minsky. *In*: IPEA. **Desafios do desenvolvimento**. Brasília, jul. 2008a.

_____. **Notas sobre políticas de emprego garantido**. Kansas: University of Missouri, 2008b. Mimeografado.

- _____. Emprego garantido. *In*: IPEA. **Desafios do desenvolvimento**. Brasília, jun. 2009.
- DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.
- FONSECA, A. M. M. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.
- FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 1793. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acesso em: 12 set. 2010.
- GAUCHET, M. **La révolution des droits de L'homme**. Paris: Gallimard, 1989.
- HARVEY, P. **The history of right to work claims**. New Jersey: Rutgers School of Law, 1998 (Working Paper, n. 1).
- _____. The right to work and basic income guarantees: competing or complementary goals? **Rutgers Journal of Law and Urban Policy**, New Jersey, Rutgers School of Law, v. 2, n. 1, Sept. 2005.
- NOGUERA, J. A. Citizens or workers? Basic income vs. welfare-to-work policies. **Rutgers Journal of Law and Urban Policy**, New Jersey, Rutgers School of Law, v. 2, n. 1, Sept. 2005.
- OFFE, C. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque, 1945. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 22 set. 2010.
- _____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 22 set. 2010.
- _____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>>. Acesso em: 22 set. 2010.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica (2006-2015)**. Brasília, 2006.
- _____. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília: OIT, PNUD, Cepal, 2008.
- _____. **The financial and economic crisis: a decent work response**. Genebra, 2009.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- SENNETT, R. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. São Paulo: Record, 2004a.

_____. **Respeito:** a formação do caráter em um mundo desigual. São Paulo: Record, 2004b.

STANDING, G. Why basic income is needed for a right to work. **Rutgers Journal of Law and Urban Policy**, New Jersey, Rutgers School of Law, v. 2, n. 1, Sept. 2005.

SUPLICY, E. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Perseu Abramo, Cortez, 2002.

UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS (URSS). **Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas**. Moscou, 1936. Disponível em: <<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1936toc.html>>. Acesso em: 17 set. 2010.

LO VUOLO, R. (Org.). **Contra la exclusión:** la propuesta del ingreso ciudadano. Buenos Aires: CIEPP, Miño y Dávila, 1995.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Daniilo Tavares

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

