TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1407

NOVOS ASPECTOS DA REGULAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL. QUAL O PAPEL DO ESTADO?

André Gambier Campos

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1407

NOVOS ASPECTOS DA REGULAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL. QUAL O PAPEL DO ESTADO?*

André Gambier Campos**

Produzido no programa de trabalho de 2008

Rio de Janeiro, junho de 2009

* O autor gostaria de agradecer a colaboração de José Celso Cardoso Jr., Roberto Gonzalez, Luciana Servo, José Aparecido Ribeiro, Luseni Aquino, Helder Ferreira, Natália Fontoura e Silvânia Carvalho, técnicos das Coordenações de Trabalho e Renda, de Saúde e de Justiça e Segurança Pública da Disoc/Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea.

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, 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 Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa
Estanislau Maria de Freitas Júnior

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL J58, J83, K31

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.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O ESTADO E A REGULAÇÃO DO TRABALHO 8

3 DIREITOS ATRIBUÍDOS *POR DIREITO* AO ASSALARIAMENTO FORMAL 12

4 BENEFÍCIOS *DE FATO* ATRIBUÍDOS AO ASSALARIAMENTO FORMAL 17

5 TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E ASSALARIAMENTO 25

6 INICIATIVAS DE (DES)ESTRUTURAÇÃO DO ASSALARIAMENTO FORMAL 28

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 38

REFERÊNCIAS 40

SINOPSE

Uma inserção civilizada dos trabalhadores nos âmbitos econômico, social e político da vida brasileira depende da existência de relações assalariadas com direitos trabalhistas e previdenciários assegurados. Não obstante, ao longo dos anos 1990 e em parte dos atuais, os trabalhadores tenderam a assumir outras posições na estrutura de ocupações – posições quase sempre distintas da de assalariados formalmente registrados. Em boa medida, a dinâmica econômica do período respondeu por esse movimento de *desassalariamento*, que resultou em um número crescente de empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários e de ocupações por conta própria sem vínculos previdenciários. Entretanto, a atuação do Estado brasileiro também respondeu por esse movimento, ao introduzir novos mecanismos de regulação da contratação, utilização, remuneração e tributação do trabalho. A atuação estatal, indutora do movimento de *desassalariamento* do trabalho, não se mostrou isenta de ambivalências e contradições, revelando as tensões que permeiam a estrutura do Estado brasileiro. De um lado, os poderes Executivo e Legislativo promoveram mudanças na regulação laboral para favorecer a incorporação à estrutura ocupacional de inúmeras formas, exceto a por via do assalariamento com carteira registrada. De outro lado, o Poder Judiciário, o Ministério Público e as auditorias fiscais resistiram a tais mudanças (inclusive atribuindo-lhes novos sentidos, contrários aos originalmente previstos), de modo a ampliar (ou ao menos manter) a inserção assalariada formal dos trabalhadores brasileiros.

ABSTRACT

Wage employment is essential to a fair participation of workers in economic, social and political fields. This economic relation is based on many (and relevant) labour and social rights. However, in the 1990's and the beginning of the 2000's, wage employment lost a bit of its importance in the Brazilian occupational structure. The main reason was the poor performance of the economy, which fostered occupation without labour and social rights. Nevertheless, there were also political aspects involved, since the legislation of that period enhanced the growth of rightless labour activities. The politics behind the emergence of such legislation were full of contradictions, showing that the Brazilian State initiatives were full of ambiguities. For example, on one side, executive and legislative representatives introduced new rules that stimulated occupation deprived of labour and social rights. On the other side, judges and prosecutors (as well as labour inspectors) resisted strongly to such new rules, aiming to guarantee wage employment with all related rights.

1 INTRODUÇÃO

Uma inserção civilizada dos trabalhadores na economia, na sociedade e na política passa, ainda nos dias de hoje, pela constituição de relações de trabalho assalariado, com todos os direitos laborais e previdenciários assegurados.

Apesar disso, do início da década de 1990 ao início da atual, essas relações tenderam a perder algo de sua primazia histórica na estrutura ocupacional brasileira. Boa parte das ocupações geradas no período correspondeu a empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários ou, paralelamente, a ocupações por conta própria sem direitos previdenciários.

A dinâmica econômica dos anos 1990, caracterizada pela desregulamentação de mercados de bens e serviços, privatização de empresas estatais, desnacionalização de empresas nacionais, dominância de capitais estrangeiros, aplicação de novas tecnologias, deslocamento de atividades produtivas pelo território e pela estabilização monetária, delineou o contexto dessa perda de primazia das relações assalariadas (em particular, das relações assalariadas formais).

Apesar da importância dessa dinâmica econômica, a proliferação de empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários e ocupações por conta própria sem direitos previdenciários (movimento aqui denominado *desassalariamento*) também teve atrás de si a ação do próprio Estado brasileiro, por meio da introdução de novos mecanismos de regulação da contratação, da utilização, da remuneração e da tributação do trabalho.

Ressalte-se, entretanto, que esses novos mecanismos de regulação, que possuíram um caráter "legislado",[1] caracterizaram-se por uma série de *ambivalências* e *contradições*. Primeiramente, eles se originaram dos diversos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) – e, dentro de um mesmo poder, de distintos órgãos – no caso do Executivo, originaram-se ora da Casa Civil, ora do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) etc. Adicionalmente, esses mecanismos apontaram para sentidos diferentes – alguns induziram o *desassalariamento* das ocupações, já outros incentivaram o movimento exatamente contrário.

Ou seja, a ação do Estado brasileiro na regulação do trabalho nos anos 1990 e nos atuais esteve marcada por *ambiguidades* e *incongruências* – que, na verdade, refletiram as tentativas de desestruturação das relações assalariadas com direitos assegurados e, de outro lado, as resistências que surgiram a essas tentativas no próprio aparelho estatal (compreendido, de forma ampla, pelos diversos poderes e órgãos dentro desses poderes).

A ideia neste texto é discutir alguns pontos dessa ação do Estado, iniciando com as leituras que alguns analistas fazem dos mecanismos de regulação do trabalho na recente história brasileira – leituras que ressaltam, com frequência, seu caráter "legislado" bastante estrito (ou bastante focado na iniciativa de alguns poderes estatais, como o Executivo e o Legislativo, que surgem como responsáveis por tais mecanismos).

1. No sentido atribuído por Noronha (1998, 2000).

A seguir, há algumas considerações sobre a importância do assalariamento com direitos laborais e previdenciários para a inserção dos trabalhadores na economia, na sociedade e na política (tais considerações situam-se no plano do "dever-ser" – ou do direito – e também no plano do "ser" – ou dos fatos).

Apesar dessa importância para os trabalhadores, evidencia-se que o assalariamento teve sua primazia ameaçada durante a década de 1990, principalmente no contexto de um tipo de dinâmica econômica (liberalizante, desregulamentadora, privatizante, desnacionalizadora etc.) que se introduziu no país.

Na sequência, verifica-se que, em alguma medida, essa primazia também foi ameaçada pelo tipo de regulação do trabalho que se procurou instaurar a partir do Estado nos anos 1990 e 2000, que pode ser examinada com mais detalhe em alguns episódios específicos.

Discutidos de maneira sucinta, esses episódios são: *a*) o incentivo à terceirização do trabalho *stricto sensu*; *b*) o estímulo à terceirização do trabalho mediante cooperativas de mão-de-obra; *c*) a promoção do trabalho não-assalariado sob a forma de pessoas jurídicas nas atividades intelectuais; *d*) o impulso ao trabalho não-assalariado nas atividades de transporte rodoviário; e *e*) a tentativa de anulação das ações do sistema de fiscalização laboral.

2 O ESTADO E A REGULAÇÃO DO TRABALHO

Para compreender o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na regulação do trabalho, talvez seja o caso de iniciar por Noronha (1998, 2000), que declara que o mercado de trabalho é composto por um conjunto de instituições. Neste conjunto, destacam-se os organismos e as normas que regulam aspectos como o acesso dos indivíduos às ocupações, o desenvolvimento de suas atividades profissionais, a remuneração por essas atividades, o afastamento de tais ocupações, a organização dos indivíduos em coletivos de representação e assim por diante.

No Brasil, esses aspectos do mercado laboral são regulados de maneiras distintas. Primeiramente, alguns deles são pouco regulamentados (como o acesso dos indivíduos às ocupações), ao passo que outros são muito regulamentados (como o desenvolvimento das atividades profissionais e a sua remuneração). Paralelamente, esses aspectos são regulados por espécies distintas de normas, com a prevalência daquelas de natureza legislada. Desde a década de 1930, o trabalho foi alvo de inúmeras leis, que especificaram sua forma e seu conteúdo. Mais que as normas oriundas da contratação coletiva (acordos e convenções coletivas) e as provenientes do poder unilateral das empresas (regulamentos empresariais), as normas que regularam o trabalho foram aquelas de origem legal – com destaque para as que integram a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452/1943.

Noronha afirma que o mercado laboral brasileiro é fundamentalmente *legislado*,[2] pois as leis especificaram, de modo abrangente e ao mesmo tempo detalhado, a forma e o conteúdo do trabalho no Brasil. E atribuíram poucos graus de liberdade para os acordos/convenções coletivas e os regulamentos empresariais fazerem o mesmo. Até hoje, os acordos/convenções dispõem sobre aspectos gerais do trabalho, mas restringem-se àquilo que as leis já abordam (reafirmam e complementam-nas, mas raramente inovam ou avançam para além). Paralelamente, os regulamentos versam apenas sobre aspectos específicos do trabalho, não alcançados de forma direta e imediata pelas leis.

Ressalte-se que, ligados a cada fonte de normatização, há organismos distintos. As leis são objeto de preocupação dos poderes Executivo e Legislativo (e, dentro deste último, dos partidos situados ao centro ou à esquerda do espectro político). Os acordos/convenções coletivas são alvo de atenção dos órgãos de representação do capital e do trabalho (em particular de sindicatos, que concentram o poder de contratação coletiva no Brasil). Já os regulamentos empresariais são objeto da vontade unilateral (e muitas vezes discricionária) das próprias empresas. De maneira que, por trás de cada tipo de norma reguladora do trabalho, constatam-se distintas espécies de organismos econômicos, sociais e políticos – representando interesses variados por meio de processos também diversos.

Enfim, o mercado laboral é constituído por um conjunto de instituições, dentre as quais destacam-se organismos e normas de regulação do trabalho. No que se refere a estas últimas, Noronha aponta para a prevalência de normas legais – o que o leva a caracterizar o mercado como legislado da década de 1930 até hoje. Praticamente todos os aspectos do ciclo de trabalho – o acesso à ocupação, a realização das tarefas, a remuneração, o desligamento da ocupação, a representação dos trabalhadores etc. – são alvos de leis regulamentadoras, que deixam pouca liberdade para a atuação da contratação coletiva e do poder unilateral das empresas.

Mesmo que de maneira implícita, a assertiva de Noronha (que caracteriza o mercado de trabalho como legislado) é compartilhada por diversos outros autores que estudam a dinâmica laboral dos últimos anos. Krein (1999, 2001), por exemplo, analisa as tentativas de substituição de uma regulação público-estatal do trabalho por outra de natureza privado-mercantil, ocorrida no Brasil ao longo dos anos 1990. Em meio à redefinição do papel desempenhado pelo Estado na economia e na sociedade, própria deste período, os governos procuraram diminuir o alcance da regulação público-estatal. E, ao fazer isso, potenciaram uma série de assimetrias próprias do

2. Note-se que, em seu momento inicial, esse mercado caracterizava-se também por ser corporativo, na medida em que os conflitos entre capital e trabalho eram objeto de preocupação de um Estado autoritário, que procurava incorporar (e dissolver) em seu próprio seio os interesses contraditórios que alimentavam tais conflitos. O período Vargas (do início dos anos 1930 até a metade dos anos 1940) deixou claro o caráter corporativo do mercado de trabalho. Mas os períodos seguintes se encarregaram de transformar tal caráter, no sentido de lhe atribuir uma natureza pluralista. Segundo Noronha, o recente período de redemocratização (do início ao final dos anos 1980) afastou os traços mais autoritários da atitude do Estado frente aos conflitos entre capital e trabalho, permitindo que os interesses contraditórios que instigavam tais conflitos se manifestassem de modo diverso. Ainda que mantendo alguns componentes do corporativismo-estatal de Vargas, a Constituição Federal (CF) de 1988 (que incorporou diversos avanços da redemocratização) previu ampla liberdade de estruturação e atuação das organizações de capital e trabalho, retirando do Estado qualquer possibilidade de intervenção unilateral sobre elas.

mercado de trabalho brasileiro – assimetrias que sempre funcionaram em prol dos empregadores e em detrimento dos trabalhadores e que, na década de 1990, ainda foram ampliadas pelos efeitos da macroeconomia vigente (efeitos como o desemprego e a informalização da ocupação, entre outros).

Segundo Krein, essa aposta em uma regulação privado-mercantil foi realizada por meio de uma reforma na legislação laboral, levada adiante pelos poderes Executivo e Legislativo nos períodos Collor (1991-1992) e FHC (1995-2002). Essa reforma ocorreu mediante a edição de medidas provisórias e a aprovação de leis que alteraram vários aspectos pontuais da antiga regulação público-estatal do trabalho. O rol de aspectos alterados incluiu: *a*) a alocação e a gestão do trabalho (com o incentivo à criação de cooperativas profissionais, a maior facilidade de uso do contrato temporário, a ampliação das possibilidades de utilização do contrato por prazo determinado, a regulamentação do trabalho em jornada parcial e as novas possibilidades de suspensão do contrato de trabalho); *b*) a duração do trabalho (com a instituição do banco de horas e a facilitação do trabalho aos domingos em atividades comerciais); *c*) a remuneração do trabalho – com a regulamentação da participação nos lucros ou resultados, a desindexação salarial e a desvinculação do salário mínimo (SM) dos índices de inflação; *d*) as formas de solução dos conflitos laborais (com a restrição à ação fiscalizadora do MTE e a criação das comissões de conciliação prévia).

Com exceção de um ou outro aspecto, o impacto dessa reforma pontual se revelou pífio, de acordo com Krein. Anunciada pelos governos Collor e FHC como a solução para o desemprego e a informalização da ocupação (que supostamente derivavam da "rígida" regulação público-estatal que incidia sobre o trabalho), tal reforma não alcançou seus objetivos principais. Em boa medida, porque o mercado laboral já se encontrava, de diversas formas, sob uma "flexível" regulação privado-mercantil. Ou seja, esse mercado já se caracterizava por assimetrias acentuadas entre trabalhadores e empregadores – de modo que estes últimos já gozavam de ampla flexibilidade (ou liberdade) para contratar, utilizar, remunerar e demitir sua força de trabalho.

Seja como for, ao narrar a substituição de uma regulação do trabalho por outra ao longo dos anos 1990, Krein faz uso de perspectiva semelhante à de Noronha – pois parte da premissa de que o mercado laboral é essencialmente legislado, com as normas legais desempenhando os papéis-chave na regulação do trabalho. Krein relata a reforma laboral da década de 1990 dando ênfase acentuada às iniciativas dos poderes Executivo e Legislativo, como medidas provisórias e leis. E, devido à ênfase nesses instrumentos, atribui um sentido quase unívoco à ação do Estado na regulação do trabalho. No plano do dever-ser (plano típico das normas mencionadas), essa ação se direcionou exclusivamente à "flexibilização" das normas público-estatais de contratação, utilização, remuneração e demissão dos trabalhadores – deixando esses aspectos sob as assimetrias próprias das normas privado-mercantis.

Em alguma medida, essa perspectiva de Krein é compartilhada por outros estudiosos da dinâmica laboral do país – entre os quais é possível citar Galvão (2007), Oliveira (2002), Pochmann e Borges (2002) e Siqueira Neto (1996, 1998). *Grosso modo*, tal perspectiva confere importância acentuada às transformações por que passa a regulação legislada do trabalho, fruto da atuação direta dos poderes Executivo e

Legislativo. E, em certa extensão, dá ensejo a uma percepção unidirecional da ação do Estado brasileiro nessa regulação – deixando relativamente pouco espaço para outras percepções, que poderiam mostrar uma ação ambivalente do aparelho estatal.

Ressalte-se que a assertiva de Noronha (de que o mercado de trabalho é legislado em sua regulação) é partilhada também por estudiosos da dinâmica laboral brasileira que, do ponto de vista intelectual, se situam em campo oposto ao dos já mencionados. A título de exemplo, Amadeo (1999, 2006) observa que a economia e a sociedade passaram por diversas transformações ao longo da década de 1990. Entre outras, mencione-se a desregulamentação dos mercados de bens e serviços; a privatização, a desnacionalização e o deslocamento de empresas pelo território; a aposta em novas tecnologias de produção e distribuição de bens e serviços; o incentivo a novas formas de organização das atividades empresariais e, também, a estabilização monetária.

Mesmo diante de todas essas mudanças, Amadeo assinala que a regulação do trabalho no Brasil permaneceu com suas características público-estatais, sem abrir espaço para o surgimento de uma regulação com caracteres privado-mercantis. A CLT não só continuou em vigor, como ainda foi reforçada pela CF de 1988 – que em seus artigos 7º e 8º (e em outros mais) especifica, de maneira extensa e detalhada, os direitos dos trabalhadores brasileiros. Em sua opinião, isso fez surgir assimetrias de tipo distinto das mencionadas – assimetrias entre a necessidade de as empresas se adaptarem ao novo contexto competitivo dos anos 1990 e a impossibilidade de conseguirem realizar tal coisa, dada a "rigidez" da regulação público-estatal incidente sobre o trabalho. E, sem adaptação possível à nova competitividade, as empresas não conseguiram investir, gerar mais empregos e pagar maiores salários – o que resultou em elevado desemprego e informalidade, bem como em salários reduzidos ao longo do tempo.

A instituição de uma regulação privado-mercantil, mais "flexível", passou por uma reforma das normas legais que incidiam sobre as relações individuais e coletivas de trabalho. Diversas das iniciativas tomadas pelos governos Collor e FHC, já analisadas anteriormente, são lembradas por Amadeo – que também acrescenta as iniciativas de alteração dos fundamentos da organização e atuação coletivas no Brasil (com propostas de emendas constitucionais para a eliminação da unicidade sindical e da contribuição sindical obrigatória, por exemplo). A reforma da organização e atuação coletivas seria fundamental, sob seu ponto de vista, pois a implantação de uma regulação privado-mercantil do trabalho dependia, como é óbvio, da existência de sindicatos estruturados e minimamente atuantes.

Apesar de apostar em uma transição de um padrão regulatório legislado para outro contratualizado, ao narrar as mudanças ocorridas no decorrer da década de 1990, Amadeo também se utiliza de perspectiva semelhante à de Noronha – pois sua premissa é a de que a chave para compreender a regulação do trabalho é a norma legal. A reforma ocorrida nas relações individuais e coletivas de trabalho é analisada sempre com foco na atuação dos poderes Executivo e Legislativo, nas medidas provisórias e leis promulgadas. Não obstante, ao focar estritamente em ambos os poderes, atribui um sentido unívoco à "vontade" estatal – no plano do dever-ser

(próprio das normas legais), essa vontade parece se pautar somente pela superação da "rigidez" na contratação, utilização, remuneração e demissão dos trabalhadores.

Ao adotar essa perspectiva estritamente legislada da regulação, Amadeo se faz acompanhar de outros analistas das relações laborais no Brasil atual – como Camargo (1996); Jatobá e Andrade (1993); Néri, Camargo e Reis (2000); Paiva (1998) e Pastore (1997, 1998, 2001, 2005). E, em alguma medida, estes também privilegiam uma leitura das relações trabalhistas que parte quase que só das iniciativas dos poderes Executivo e Legislativo. Tal leitura favorece uma compreensão unidirecional da ação do Estado na regulação laboral, não abrindo espaço para um entendimento diverso – que privilegia os traços contraditórios, os aspectos ambíguos dessa ação.

Acerca disso, é preciso ressaltar que a ação estatal incorpora as "vontades" de outros organismos, que também integram o conjunto de instituições que compõem o mercado de trabalho (como o Poder Judiciário do Trabalho, o Ministério Público Laboral e as auditorias fiscais – incluindo a do trabalho).[3] Não raro, as "vontades" desse conjunto ampliado de organismos são decisivas para a compreensão da regulação do trabalho no Brasil – pois elas atribuem sentidos múltiplos à dinâmica laboral – que, se dependesse apenas dos poderes Executivo e Legislativo, teria uma direção estritamente singular nos anos 1990.

Enfim, as leituras realizadas por todos esses estudiosos dos mecanismos de regulação do trabalho são importantes como uma espécie de contraponto à *hipótese central deste texto*: *a de que os mecanismos surgidos nas décadas de 1990 e 2000, ainda que com um pronunciado caráter legislado, denotaram-se por um conjunto de ambivalências e contradições*. Afinal, eles tiveram origem em diversos poderes estatais: Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (e, dentro de um mesmo poder, em distintos órgãos – no caso do Executivo, tiveram origem ora na Casa Civil, ora no MTE e assim por diante). Até como consequência disso, com frequência, tais mecanismos de regulação do trabalho indicaram direções opostas: no que se refere à tensão entre *assalariamento* e *desassalariamento*, que representa o foco central deste texto, verifica-se que alguns mecanismos induziram o *desassalariamento* das ocupações, já outros incentivaram exatamente o contrário.

Destaque-se que, ao defender tal hipótese, este texto não cogita denegar, de forma alguma, o caráter historicamente "legislado" da regulação do trabalho no país. Pretende tão-somente mostrar que *a atuação do Estado brasileiro na regulação do trabalho nos anos 1990 e nos atuais, mesmo quando "legislada", esteve marcada por caracteres ambíguos, contraditórios e ambivalentes – e não por um caráter linear, unidirecional e singular*.

3 DIREITOS ATRIBUÍDOS *POR DIREITO* AO ASSALARIAMENTO FORMAL

Ainda hoje, o acesso dos trabalhadores aos benefícios gerados pelo capitalismo brasileiro depende, em grande medida, de sua condição de empregados com direitos

3. E, para além da ação estatal, há obviamente a atuação da sociedade civil organizada – na qual se destacam os sindicatos de empresários e trabalhadores (também instituições componentes do mercado de trabalho).

laborais/previdenciários. Afinal, ao menos no plano do "dever-ser", a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) faz com que os empregados tenham *garantias* de acesso a um rol de benefícios econômicos, sociais e políticos que, em outras posições ocupacionais, lhes são inteiramente negadas. Vários exemplos podem ser citados, entre eles:

a) As perspectivas de permanência no trabalho – Os trabalhadores que ingressam na estrutura econômica como assalariados com carteira têm a perspectiva de permanência na atividade laboral ao longo do tempo (pois a regra é a indeterminação prévia do lapso temporal de duração desta atividade). Entre outros motivos, isso é relevante porque, pelo simples decorrer dos meses ou dos anos, novos benefícios econômicos tendem, por si só, a se agregar ao vínculo laboral dos trabalhadores (por exemplo, devido à existência de quadros de carreiras nas empresas).

b) As limitações de tempo despendido no trabalho – Os empregados com carteira contam com limitações em seu tempo diário e semanal de trabalho. Há a previsão de jornadas de 8 horas diárias e de 44 horas semanais. Ainda que possa haver trabalho para além disso, há também limitações (como o período de duas horas diárias de trabalho extraordinário, com poucas exceções admitidas; a remuneração diferenciada de 50,0% 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.).

c) As possibilidades de descanso e recuperação do trabalho – Os assalariados com carteira têm intervalos dentro de suas jornadas de trabalho (via de regra, 1 hora ou mais para repouso ou alimentação), bem como entre suas jornadas (no mínimo, 11 horas consecutivas a cada dia e 24 horas contínuas a cada semana – sendo estas remuneradas). Além disso, há a previsão de férias (geralmente com duração de 30 dias – remunerados com adicional de 33,3%), assim como de vedação ao trabalho em dias que são considerados feriados (também remunerados, mas sem adicional). Por fim, há desincentivos ao trabalho realizado em período noturno (como o adicional de remuneração de 20,0% e a contagem de uma hora de trabalho reduzida – que só não são observados em caso de trabalho em revezamento).

d) As proteções à segurança e à saúde no trabalho – Os estabelecimentos em que se situam os empregados com carteira 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 aos empregados. São vários os requisitos a serem observados para o funcionamento dos estabelecimentos – requisitos que se referem a edificação, iluminação, temperatura, instalações elétricas, máquinas e equipamentos etc. Há a necessidade de os estabelecimentos contarem com serviços especializados de segurança e saúde laboral, bem como estruturarem Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipas) – com a representação dos empregados. Os estabelecimentos devem promover a eliminação dos riscos à segurança e à saúde no trabalho, assim como fornecer equipamentos de proteção aos empregados (quando a eliminação dos riscos não for inteiramente possível). Há a previsão de pagamento de adicionais de salário aos empregados que laboram em atividades insalubres – 10,0%, 20,0% ou 40,0% do SM, via de regra – ou em atividades perigosas – 30,0% do salário-base. Além disso,

prevê-se que tais empregados devem poder contar com exames médicos periódicos (e gratuitos) para a averiguação de suas condições de saúde.

e) As garantias de remuneração pelo trabalho realizado – A principal forma de remuneração dos empregados com carteira é o salário, que deve ser pago em ciclo temporal de duração reduzida (semanal, quinzenal ou, no máximo, mensal). E, em regra, a parcela mais importante do salário é o salário-base (que é fixo e independe 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 SM (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 (restrições que versam sobre os tipos de produtos/serviços aceitos como pagamento, os valores que devem ser a eles atribuídos, a participação deles no conjunto do salário etc.). Em qualquer caso, há vedações a descontos efetuados pelos empregadores no salário (só são admitidos quando resultarem de adiantamentos, de contratação coletiva ou de norma legal). Também há garantias contra a discriminação no pagamento de salários (como regra, trabalhos realizados com produtividade e qualidade idênticas, para o mesmo empregador e na mesma localidade, devem merecer salários idênticos). E, por fim, há a previsão de pagamento, aos empregados com carteira, de um 13º salário (espécie de gratificação com valor correspondente ao salário devido em dezembro de cada ano).

f) As compensações pelo tempo despendido no trabalho – Os assalariados com carteira têm direito a uma espécie de indenização pelo tempo por eles despendido no trabalho, que é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Tal fundo é composto por valores mensalmente recolhidos pelos empregadores (8,0% sobre o valor das remunerações), em contas individualizadas dos assalariados, que podem sacá-los em determinadas circunstâncias (como a rescisão involuntária dos vínculos de trabalho, a não-movimentação das contas por mais de 3 anos consecutivos, a idade avançada, a aposentadoria, a doença grave ou o falecimento dos assalariados, entre outras). Entre as várias perspectivas por meio das quais o FGTS pode ser encarado, está a que o concebe como uma compensação pelo período em que os assalariados contribuíram para o desenvolvimento de seus empreendimentos (particularmente no que se refere ao montante formado pelo acúmulo dos 8,0% mensalmente recolhidos – ainda que não no que diz respeito à multa dos 40,0%, devida sobre o montante acumulado).[4]

g) As garantias de manutenção do trabalho – Em certas circunstâncias, e durante certo período, os empregados com carteira contam com estabilidade (seus vínculos de

4. Junto com o FGTS, deve-se mencionar outra compensação devida aos assalariados com carteira pelo tempo por eles despendido no trabalho. Trata-se do valor pago por conta do Programa de Integração Social (PIS). Esse valor corresponde a 1 SM, pago anualmente aos assalariados inscritos no programa, que têm remuneração de até 2 SMs mensais. *Grosso modo*, tal valor equivale a uma "participação" destes assalariados nos ganhos de produtividade dos empreendimentos em que laboram (ou laboraram no passado recente).

trabalho não podem ser desfeitos contra sua vontade). Há previsão de estabilidade para as empregadas gestantes (da confirmação da gravidez até o 5º mês após o parto), para os empregados que cumprem serviço militar obrigatório ou outro encargo público (ao longo do serviço/encargo), para os empregados que sofrem acidente de trabalho (do 16º dia após o acidente até 1 ano após o retorno ao trabalho/cessação do auxílio-doença), para os empregados que se candidatam a cargo de representação sindical, de representação em Cipa, de representação no Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), de representação no Conselho Curador do FGTS, de direção de cooperativa de trabalhadores e de participação em comissão de conciliação prévia (em todos esses casos, do dia de registro da candidatura/dia de nomeação até 1 ano após o término do exercício do cargo). Via de regra, todos esses empregados só podem ter seus vínculos de trabalho desfeitos quando há a configuração de justa causa (e, mesmo assim, no caso do representante sindical, somente após inquérito judicial que comprove a ocorrência de falta grave).

h) As 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 com carteira têm direito a uma comunicação prévia por parte dos empregadores, para que consigam procurar uma nova colocação laboral. Essa comunicação tem de ser realizada com, no mínimo, 30 dias de antecedência. E, após sua ocorrência, os assalariados têm duas horas livres por dia (ou, ainda, a sete dias corridos)[5] para procurar tal colocação, sem prejuízo da integralidade de seus salários. Se esse direito não for respeitado, os empregadores são obrigados a pagar indenização equivalente ao período de 30 dias de trabalho. Acrescente-se que, aos assalariados com mais de um ano de vínculo, é assegurada a assistência de seu sindicato profissional (ou de autoridade do MTE) para a formalização da rescisão.

i) Os recursos para sobreviver à perda do trabalho – Após a rescisão de seus vínculos de trabalho, os empregados com carteira contam com alguns recursos que ajudam em sua sobrevivência durante o período de busca de uma nova colocação laboral. Parte desses recursos advém do pagamento do FGTS, que corresponde (basicamente) a um montante que os empregadores recolhem mês a mês em um fundo individualizado, que os empregados podem sacar em caso de rescisão involuntária de vínculo (acrescente-se que, sobre o valor desse montante, os empregadores têm de pagar também uma multa de 40,0%, que é direcionada aos empregados). Outra parte desses recursos vem do pagamento de benefícios de seguro-desemprego, que não são pagos pelos empregadores, mas sim pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio do sistema oficial de seguro-desemprego (há até 5 parcelas de pelo menos 1 SM, pagas a cada período aquisitivo de 16 meses). Por fim, outra parte dos recursos advém do pagamento das chamadas verbas rescisórias pelos empregadores – e que correspondem, em caso de rescisão involuntária do vínculo, além do que já foi mencionado sobre FGTS e aviso prévio, a verbas como o saldo de salários, a indenização por férias vencidas (não desfrutadas) e por férias proporcionais (com o adicional de 33,3% em quaisquer dos casos), a indenização adicional por rescisão próxima à data-base e o 13º salário proporcional.

5. No caso dos assalariados rurais, direito a 1 dia livre por semana para a procura de uma nova colocação.

j) As possibilidades de organização e negociação coletivas – Os assalariados com carteira têm a possibilidade de se organizarem em sindicatos profissionais, que reúnem indivíduos com situações de labor e condições de vida semelhantes. Além de disponibilizarem serviços educacionais, médicos, assistenciais, previdenciários e ocupacionais a esses indivíduos, os sindicatos atuam na fiscalização e na garantia de todos os benefícios citados (tempo despendido no trabalho, descanso e recuperação do trabalho, segurança e saúde no trabalho, remuneração pelo trabalho e assim por diante). Tais sindicatos atuam por meio de mobilizações, paralisações e negociações coletivas (diretamente realizadas com os empregadores ou seus sindicatos, resultando em acordos ou convenções coletivas), ou mediante representações administrativas (apresentadas às autoridades do MTE ou do Ministério Público do Trabalho) ou, ainda, por meio de reclamações judiciais (individuais, plúrimas ou coletivas – inclusive para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos – reclamações apresentadas às autoridades da Justiça do Trabalho).

k) As proteções a grupos específicos – As normas que regulam a atividade laboral dos empregados com carteira estabelecem uma série de proteções a grupos específicos da população – como as crianças, os jovens e as mulheres. No que concerne aos primeiros, é proibido o emprego de crianças e jovens abaixo de 16 anos de idade (exceto na condição de aprendizes, a partir dos 14 anos). Em paralelo, aos jovens abaixo de 18 anos é vedado o labor noturno (das 22h às 5h no meio urbano, das 21h às 5h no meio rural-agrícola e das 20h às 4h no meio rural-pecuário), em locais insalubres ou perigosos (assim classificados conforme as normas regulamentadoras do MTE) e em locais prejudiciais à sua moralidade. Acrescente-se que a contagem da jornada de trabalho de tais jovens, bem como a sua prorrogação, obedece a um conjunto de disposições especiais, de maneira a não prejudicar seu desenvolvimento físico e psíquico (e, em particular, sua escolarização). Já no que tange às mulheres, é previsto um intervalo intrajornada (mínimo de 15 minutos) antes da prorrogação da jornada de trabalho. Além disso, as que se encontram em gravidez têm assegurada dispensa do trabalho para consultas médicas e exames necessários, licença-maternidade de 120 dias (período que pode ser dilatado em até 4 semanas), intervalos intrajornada para amamentação dos filhos e locais específicos para sua assistência durante o período de amamentação (locais obrigatórios em estabelecimentos com 30 mulheres ou mais empregadas).

l) Outros tipos de benefícios relacionados ao trabalho – Há uma série de outros benefícios que são assegurados aos empregados com carteira, entre os quais se destacam os previdenciários. Por conta de sua contribuição obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – própria e também de seus empregadores –, os empregados contam com alguns benefícios, como as aposentadorias (por idade, tempo de contribuição, invalidez e aposentadoria especial), as pensões (por morte), os auxílios (doença, acidente e reclusão), o salário-maternidade (pago às empregadas durante o período da licença-maternidade) e o salário-família (pago aos empregados de baixa renda que tenham filhos/equiparados de até 14 anos ou inválidos). Acrescente-se que os empregados contam também com alguns serviços, com destaque para a realização de perícias médicas e a habilitação/reabilitação profissionais. *Grosso modo*, esses benefícios e serviços oferecidos pelo RGPS protegem os empregados com

carteira contra uma série de contingências, relacionadas à perda de rendimentos por conta de gravidez, reclusão, velhice, doença, acidente e morte.

Enfim, os empregados com carteira têm *garantias* de acesso a todas essas espécies de benefícios – coisa que não se verifica com os empregados sem carteira, os trabalhadores por conta-própria, os trabalhadores não-remunerados etc. É verdade que, a alguns destes trabalhadores, certos tipos de benefícios também são assegurados, indiretamente ao menos. Exemplos disso são aqueles concernentes à segurança e à saúde no trabalho, que beneficiam todos os que laboram junto aos empregados com carteira, não importando a posição na ocupação. Entretanto, isso é a exceção e não a regra, pois a CTPS é condição *sine qua non* para que os trabalhadores tenham garantias de limitação do tempo despendido no trabalho, de descanso e recuperação do trabalho, de manutenção e proteção contra a perda repentina do trabalho, de obtenção de recursos para sobreviver à perda do trabalho e assim por diante.

Seja como for, a análise realizada esteve até agora restrita ao âmbito do chamado *dever-ser*, elencando os benefícios que são *por direito* atribuídos aos assalariados com carteira (e, paralelamente, negados aos demais trabalhadores). Na sequência, a análise se desloca para outro âmbito, o do *ser*, propriamente dito. Neste, buscar-se-ão evidências do que *de fato* é assegurado a tais assalariados, em termos de benefícios econômicos, sociais e políticos. Em alguma medida, tais evidências permitirão uma melhor avaliação da importância que o assalariamento legal possuiu (e claramente ainda possui) no país.

4 BENEFÍCIOS *DE FATO* ATRIBUÍDOS AO ASSALARIAMENTO FORMAL

Mencionou-se na seção anterior que a CTPS faz com que os empregados tenham *garantias* de benefícios que, em outras posições da estrutura ocupacional, simplesmente não existem. A partir de agora, procura-se conferir se, em alguma medida, essas garantias se traduzem em *direitos*, propriamente ditos. O intuito é realizar uma mera descrição de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para verificar se há diferenças relevantes entre as inserções ocupacionais (bem como entre os benefícios) de empregados com carteira, por um lado, e de empregados sem carteira, de trabalhadores por conta própria e de não-remunerados, por outro.[6] Ressalte-se que nem todas as espécies de benefícios citadas serão aqui analisadas, basicamente porque não há informações sobre elas na Pnad/IBGE.

a) As perspectivas de permanência no trabalho – Como mostra a tabela 1, em 2007 os assalariados com carteira estavam há 62,7 meses no mesmo empreendimento (ou seja, 5,2 anos). Esse número era significativamente menor entre os sem carteira: 46,2 meses (3,9 anos). No que diz respeito aos empregados domésticos, essa diferença se repetia: os com carteira estavam há 76,4 meses (6,4 anos) no mesmo domicílio;

6. As informações da Pnad/IBGE apresentadas neste texto passaram por um processo de compatibilização, de modo a permitir comparações entre os anos de 1990, 1999 e 2007. A metodologia de compatibilização encontra-se descrita em Graziano da Silva e Del Grossi (1997).

enquanto os sem carteira, há 54 meses (4,5 anos). Paralelamente, os conta-própria se destacavam pelo maior tempo de permanência no mesmo trabalho – em especial aqueles com vínculos previdenciários (152 meses/12,7 anos), ainda que também os sem vínculos (117,7 meses/9,8 anos). Por fim, os não-remunerados estavam há 82,3 meses no mesmo empreendimento (6,9 anos).

TABELA 1
Número médio de meses no mesmo trabalho das pessoas ocupadas no Brasil urbano em setembro de 2007

	Número médio de meses no mesmo trabalho
Empregado com carteira	62,7
Empregado sem carteira	46,2
Trabalhador doméstico com carteira	76,4
Trabalhador doméstico sem carteira	54,0
Conta-própria – com previdência	152,0
Conta-própria – sem previdência	117,7
Empregador	143,3
Não-remunerado	82,3

Fonte: Elaboração da Diretoria de Políticas e Estudos Sociais (Disoc)/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

b) As proteções à segurança e à saúde no trabalho – Essas proteções existem principalmente nos estabelecimentos fixos, edificados e urbanizados (com serviços de água, luz e saneamento), tais como as fábricas, os escritórios, as repartições, as lojas, as escolas e assim por diante. Além disso, há proteções desse tipo especialmente nos estabelecimentos de maiores dimensões – que, por disposição legal, têm o dever de contar com serviços especializados de segurança e saúde laboral, assim como com Cipas.

Conforme exibe a tabela 2, os empregados com carteira trabalham basicamente em estabelecimentos fixos e edificados (93,8% deles em fábricas, escritórios, repartições etc.). Ao passo que parcela não desprezível dos sem carteira (24,1%) está espalhada por fazendas e chácaras, autoveículos e vias públicas ou, ainda, outros locais indicados pelo empregador. Entre os conta-própria, uma proporção daqueles que possuem vínculos previdenciários trabalha em locais fixos e edificados (50,1%). Contudo, entre os sem vínculos, há uma grande fração que trabalha no domicílio em que mora, em autoveículos e vias públicas ou em locais indicados pelos clientes (76,3%). Finalmente, uma parcela dos não-remunerados trabalha em estabelecimentos fixos e edificados (51,1%).

De certa forma, a tabela 3 confirma as diferenças entre os estabelecimentos de trabalho de empregados com carteira e sem carteira. Nada menos que 65,7% destes últimos estão em estabelecimentos com até 10 empregados, enquanto 76,2% daqueles primeiros estão em estabelecimentos com 11 empregados ou mais. Não há informações para as demais posições na estrutura de ocupação.

TABELA 2
Distribuição do número de pessoas ocupadas por tipo de estabelecimento no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Tipo de estabelecimento ou onde era exercido o trabalho principal da semana de referência						
	Loja, oficina, fábrica, escritório, escola, repartição etc.	Fazenda, sítio, granja, chácara etc.	No domicílio onde morava	Em domicílio de empregador, patrão, sócio ou cliente	Em local designado pelo empregador ou cliente	Outro	Total
Empregado com carteira	93,8	2,9	0,1	0,4	1,8	1,1	100,0
Empregado sem carteira	75,9	8,4	1,3	2,8	8,1	3,5	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	0,0	0,0	6,7	93,3	0,0	0,0	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	0,0	0,0	3,4	96,6	0,0	0,0	100,0
Conta-própria – com previdência	50,1	2,9	15,2	5,3	12,5	13,9	100,0
Conta-própria – sem previdência	23,7	5,5	24,5	9,3	19,3	17,6	100,0
Empregador	82,8	6,0	4,5	1,4	3,9	1,4	100,0
Não-remunerado	51,1	19,1	18,9	1,0	2,0	7,9	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

TABELA 3
Distribuição do número de pessoas ocupadas por empreendimento no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Número de pessoas ocupadas, no mês de referência, no empreendimento do trabalho principal da semana de referência				
	2	3 a 5	6 a 10	11 ou +	Total
Empregado com carteira	2,8	8,7	12,3	76,2	100,0
Empregado sem carteira	18,6	29,1	18,0	34,4	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

c) As garantias de remuneração pelo trabalho realizado – Em alguma medida, essas garantias refletem-se no valor monetário da remuneração recebida pelos trabalhadores. E, como exibe a tabela 4, esse valor é maior entre os empregados com carteira, onde chega a R$ 1.084,24.[7] Entre os sem carteira, esse valor alcança apenas R$ 857,25 (montante que corresponde a 79,1% do primeiro). A comparação entre os domésticos revela que os com carteira recebem R$ 481,60. Ao passo que os sem carteira, somente R$ 283,29 (valor equivalente a 58,8% do primeiro). Os trabalhadores por conta própria com vínculos previdenciários recebem R$ 1.867,17 mensais; enquanto os sem vínculos, R$ 1.125,16 (montante que corresponde a 60,3% do primeiro). Acrescente-se que, em todos os casos aqui analisados, a parcela principal de remuneração é aquela paga em dinheiro (apenas no caso dos empregados sem carteira e dos conta-própria sem vínculos previdenciários é que isso é mitigado).

7. Todos os valores de remuneração são valores nominais de setembro de 2007.

TABELA 4
Rendimento mensal das pessoas ocupadas no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em R$ nominais)

	Rendimento mensal em dinheiro que recebia normalmente no mês de referência, no trabalho principal da semana de referência	Rendimento mensal em valor dos produtos ou mercadorias que recebia normalmente no mês de referência, no trabalho principal da semana de referência	Total
Empregado com carteira	979,24	105,00	1.084,24
Empregado sem carteira	606,65	250,60	857,25
Trabalhador doméstico com carteira	481,60	0,00	481,60
Trabalhador doméstico sem carteira	283,29	0,00	283,29
Conta-própria – com previdência	1.764,05	103,12	1.867,17
Conta-própria – sem previdência	680,36	444,80	1.125,16
Empregador	2.985,59	1.053,95	4.039,54

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

A tabela 5 traz informações sobre parcelas que, por vezes, têm caráter de remuneração; outras vezes, não. Trata-se de auxílio para: moradia; alimentação; transporte; creche ou educação; e preservação da saúde ou sua reabilitação. O auxílio-moradia é disponibilizado principalmente para os domésticos (ainda assim, beneficia apenas 13,1% dos com carteira e 6,7% dos sem carteira). O auxílio-alimentação é fornecido a 52,3% dos assalariados com carteira e a somente 18,4% dos sem carteira. Entre os domésticos, esses percentuais são mais elevados (68,7% dos com carteira e 54% dos sem carteira). O auxílio-transporte é disponibilizado para 55,3% dos empregados com carteira e para apenas 19,3% dos sem carteira. Em meio aos domésticos, essas porcentagens correspondem a 52,5% entre os com carteira e a somente 23% entre os sem carteira. O auxílio-creche ou educação é residual para todas as posições na ocupação analisadas. Já o auxílio-saúde ou reabilitação tem relevância apenas para os assalariados com carteira, onde alcança a proporção de 29,6%, e para os domésticos com carteira, onde é de 7,5%. Para os demais trabalhadores (sem carteira e domésticos sem carteira), essa proporção é residual.

Por fim, a tabela 6 exibe a forma de cálculo da remuneração dos empregados (apenas deles). A remuneração dos com carteira é fixada basicamente por jornada de trabalho (dado o cumprimento de determinado número de horas de trabalho ou de mera disponibilidade de determinado número de horas no dia, na semana ou no mês, há o pagamento de determinado salário – 92%). Já a dos empregados sem carteira é fixada por jornada e também por produção ou comissão (atingindo-se certo nível de produção ou vendas, há o pagamento de certo salário – 13,1%), bem como por tarefa ou empreitada (conseguindo-se realizar determinada tarefa ou empreitada, há o pagamento de determinado salário – 5%).

TABELA 5
Distribuição do número de pessoas ocupadas por recebimento de determinadas formas de remuneração no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Recebeu auxílio para moradia no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	2,4	97,6	100,0
Empregado sem carteira	3,1	96,9	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	13,1	86,9	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	6,7	93,3	100,0
	Recebeu auxílio para alimentação no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	52,3	47,7	100,0
Empregado sem carteira	18,4	81,6	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	68,7	31,3	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	54,0	46,0	100,0
	Recebeu auxílio para transporte no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	55,3	44,7	100,0
Empregado sem carteira	19,3	80,7	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	52,5	47,5	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	23,0	77,0	100,0
	Recebeu auxílio para educação ou creche no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	3,8	96,2	100,0
Empregado sem carteira	1,1	98,9	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	1,4	98,6	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	0,8	99,2	100,0
	Recebeu auxílio para saúde ou reabilitação no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	29,6	70,4	100,0
Empregado sem carteira	3,8	96,2	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	7,5	92,5	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	2,3	97,7	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

TABELA 6
Distribuição do número de pessoas ocupadas por forma de cálculo de remuneração no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Forma contratada, verbalmente ou por escrito, para o cálculo da remuneração no trabalho principal da semana de referência				
	Somente por jornada de trabalho	Somente por produção ou comissão	Somente por tarefa ou empreitada	Outra forma	Total
Empregado com carteira	92,0	2,2	0,2	5,5	100,0
Empregado sem carteira	78,0	13,1	5,0	3,8	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

d) As possibilidades de organização e negociação coletivas – As garantias já mencionadas estão relacionadas, em alguma medida, às proteções dispensadas aos trabalhadores por suas próprias organizações coletivas. Estas se encarregam de zelar, em certa extensão, pela permanência no trabalho, pela segurança e saúde e pela remuneração, entre outros aspectos relevantes do cotidiano dos trabalhadores brasileiros. E uma das formas de constatar a importância dessas organizações no cotidiano é observar as suas taxas de associação. Ainda que parte da literatura evidencie a insuficiência dessas taxas para mensurar sua importância, a ideia aqui é apenas utilizá-las como indicadores aproximados do fenômeno.

Conforme ilustra a tabela 7, a taxa de associação entre os assalariados com carteira chega a 25,6%. Já em meio aos sem carteira, é aproximadamente cinco vezes menor (limita-se a 5,3%). Entre os domésticos, a associação sempre apresenta taxas reduzidas (no que se refere aos com carteira – somente 1,5% – e também aos sem carteira – apenas 1,4%). Em meio aos trabalhadores por conta própria com vínculos previdenciários, a taxa é de 15,2%. Já entre os sem vínculos, restringe-se a 6,2%. Finalmente, entre os não-remunerados, a associação alcança somente 5,8% deles.

TABELA 7
Distribuição do número de pessoas ocupadas por associação a sindicato no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Era associado a algum sindicato no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	25,6	74,4	100,0
Empregado sem carteira	5,3	94,7	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	1,5	98,5	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	1,4	98,6	100,0
Conta-própria – com previdência	15,2	84,8	100,0
Conta-própria – sem previdência	6,2	93,8	100,0
Empregador	17,6	82,4	100,0
Não-remunerado	5,8	94,2	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

e) Outros tipos de benefícios relacionados ao trabalho – Como já exposto, a previdência social protege os trabalhadores (e suas famílias) contra várias contingências relacionadas à perda de rendimentos, por conta de diversos fatores (como gravidez, reclusão, velhice, doença, acidente e morte). Mas, como regra, essa proteção depende de prévia contribuição monetária dos trabalhadores (e daqueles que os ocupam em atividades econômicas diversas).

A tabela 8 evidencia que essa contribuição à previdência pública é realizada por todos os empregados com carteira e domésticos com carteira.[8] Em contraponto, os empregados sem carteira e os domésticos sem carteira raramente contribuem para benefícios como as aposentadorias, as pensões, os auxílios etc. (somente 16,1% dos primeiros e 4,6% dos segundos o fazem).[9] Ressalte-se, adicionalmente, que o mesmo ocorre com os trabalhadores não-remunerados (apenas 6% contribuem para os benefícios citados).[10]

TABELA 8
Distribuição do número de pessoas ocupadas por contribuição à previdência pública no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Era contribuinte para instituto de previdência no trabalho principal da semana de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	100,0	0,0	100,0
Empregado sem carteira	16,1	83,9	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	100,0	0,0	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	4,6	95,4	100,0
Conta própria – com previdência	100,0	0,0	100,0
Conta própria – sem previdência	0,0	100,0	100,0
Empregador	60,4	39,6	100,0
Não-remunerado	6,0	94,0	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

Já a tabela 9 deixa claro que a ausência de contribuição à previdência pública por parte dos empregados sem carteira, dos domésticos sem carteira, dos conta-própria sem vínculos previdenciários e dos não-remunerados não é compensada por qualquer contribuição a institutos de previdência complementar. Afinal, estes institutos contam com taxas de filiação que não ultrapassam 1,5% entre esses trabalhadores –

8. Esclareça-se que, por definição, o emprego com carteira (em qualquer de suas modalidades) assegura ao trabalhador a proteção da previdência pública (mais especificamente, do RGPS). Mesmo que seu empregador (qualquer que seja seu tipo) não pague a contribuição patronal, nem repasse a contribuição devida pelo empregado, o RGPS assegura ao trabalhador a proteção contra as contingências associadas à ausência de renda, por conta de gravidez, reclusão, velhice, doença, acidente e morte (cobrando, posteriormente, ambas as contribuições do empregador).

9. Obviamente, por definição, os trabalhadores por conta própria com direitos previdenciários contribuem para a previdência pública; ao passo que os sem direitos, não.

10. É preciso lembrar que os trabalhadores não-remunerados aqui analisados, por estarem localizados no ambiente urbano, não possuem acesso aos benefícios garantidos aos não-remunerados situados no meio rural (trabalhadores em regime de economia familiar – em geral, agricultores e pecuaristas de subsistência, que laboram em meio a seu núcleo familiar, sem apoio de empregados e quase sem gerar excedentes).

taxas extremamente reduzidas, mesmo se considerado o caráter apenas complementar da previdência privada (tal como definido na CF de 1988).

TABELA 9
Distribuição do número de pessoas ocupadas por contribuição à previdência privada no Brasil urbano em setembro de 2007
(Em %)

	Era contribuinte de alguma entidade de previdência privada no mês de referência		
	Sim	Não	Total
Empregado com carteira	4,3	95,7	100,0
Empregado sem carteira	1,5	98,5	100,0
Trabalhador doméstico com carteira	0,7	99,3	100,0
Trabalhador doméstico sem carteira	0,3	99,7	100,0
Conta-própria – com previdência	6,0	94,0	100,0
Conta-própria – sem previdência	1,5	98,5	100,0
Empregador	12,4	87,6	100,0
Não-remunerado	1,3	98,7	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

Enfim, verificou-se na seção anterior que a CTPS faz com que os empregados tenham *garantias* de benefícios que, em outras posições da estrutura ocupacional, simplesmente não existem. E agora, com base em uma análise meramente descritiva das informações da Pnad/IBGE, já se constata que essas garantias se traduzem em *direitos*, propriamente ditos. Os assalariados (e, em certas situações, também os domésticos) com carteira apresentam perspectivas mais amplas de permanência no trabalho, especialmente quando comparados com os assalariados (e os domésticos) sem carteira. Paralelamente, os primeiros trabalham em estabelecimentos minimamente estruturados e com condições minimamente adequadas de segurança e saúde. Contam com maiores remunerações e com alguns benefícios indiretos. Dispõem de melhores possibilidades de organização e negociação coletivas – o que incide, por sua vez, nos próprios direitos já expostos. E, finalmente, têm a proteção de benefícios previdenciários – como as aposentadorias, as pensões, os auxílios, os "salários" etc.

Ou seja, uma análise puramente descritiva das informações da Pnad/IBGE já indica que há diferenças entre as inserções ocupacionais de empregados (e domésticos) com carteira, por um lado, e de empregados (e domésticos) sem carteira, de trabalhadores por conta própria (especialmente os sem vínculos previdenciários) e de não-remunerados, por outro. Não só no plano do *dever-ser*, mas também no do *ser*, constata-se que a CTPS assegura um amplo conjunto de benefícios para os empregados. Apesar disso, verificar-se-á que, entre o início da década de 1990 e o da atual, o emprego com carteira perdeu algo de sua relevância na estrutura ocupacional brasileira. Algumas das razões desse fenômeno estão nos contextos macro e microeconômico vigentes durante o período, descritos de maneira sumária e esquemática na sequência.

5 TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E ASSALARIAMENTO

A dinâmica laboral brasileira passou por transformações várias entre o começo dos anos 1990 e dos anos 2000. A população em idade ativa (PIA) aumentou, bem como a população economicamente ativa (PEA). Dentro desta, o contingente de desocupados cresceu frente ao de ocupados. E, em meio a estes, expandiu-se o montante de indivíduos do sexo feminino, com mais idade, mais escolarizados e residentes em áreas urbanas. Tais indivíduos tenderam a se ocupar, cada vez mais, em atividades de comércio e serviços, assim como em posições não assalariadas (empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários ou ocupações por conta própria sem proteção previdenciária).

Ainda que por nexos mediatos e indiretos, isso resultou de algumas alterações na estrutura demográfica e social brasileira, que se ampliou e envelheceu, se urbanizou e aprimorou seus indicadores de saúde, moradia e educação. Mas, adicionalmente, também decorreu de algumas modificações na estrutura macroeconômica do país durante a década de 1990, entre as quais se destacaram:

a) A desregulamentação dos mercados de bens e serviços – eliminaram-se diversos entraves (tarifários e não-tarifários) à circulação de bens e serviços estrangeiros no mercado nacional;

b) A privatização de empresas estatais – promoveu-se a transferência de várias empresas que eram controladas pelo Estado à iniciativa privada;

c) A desnacionalização de empresas nacionais – incentivou-se a transferência de diversas empresas controladas pela iniciativa privada brasileira à estrangeira;

d) O apoio a capitais e tecnologias estrangeiros – facilitou-se a entrada de capitais estrangeiros no país, bem como a aquisição de novas tecnologias de produção de bens e serviços no exterior;

e) A estabilização monetária – com esse conjunto de iniciativas e outras mais, pretendeu-se estabilizar o padrão monetário brasileiro, que padecia há anos com elevadas taxas inflacionárias.

Essas modificações visaram a superação da crise que envolvia a estrutura econômica brasileira, caracterizada por elevada instabilidade monetária e decrescentes índices de expansão desde o início dos anos 1980. *Grosso modo*, elas apontaram para um novo modelo de desenvolvimento, que teria em seu cerne as empresas privadas, inseridas em mercados abertos, que alavancariam a economia a partir de uma competitividade ampliada, a ser alcançada com a seguinte dinâmica microeconômica:

a) Novas formas de organização de suas atividades – que privilegiariam a chamada organização em rede, obedecendo a princípios de complementaridade entre várias plantas empresariais;

b) Fusões, associações, parcerias, aquisições e incorporações – que garantiriam dimensão e escala suficientes para as empresas enfrentarem os desafios da inserção internacional;

c) Iniciativas de especialização produtiva – que levariam as empresas a concentrarem-se em alguns segmentos específicos (e mais rentáveis) de suas atividades, repassando os demais para outras empresas;

d) Aplicação de novas tecnologias de produção e distribuição de bens e serviços – tecnologias de produto, processo, organização e gestão, que permitiriam uma nova forma de estruturação das plantas empresariais;

e) Deslocamento dessas plantas pelo território brasileiro – em busca de menores custos de matérias-primas, de mão-de-obra qualificada e barata, bem como de menores custos tributários.

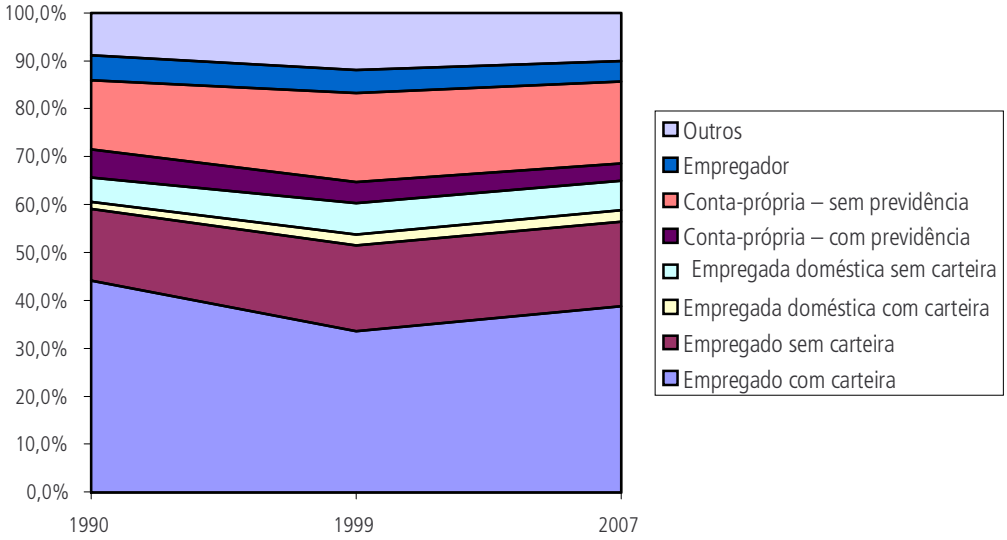
Ao instaurar um novo modelo de desenvolvimento, essas modificações procuraram suplantar a crise enfrentada pela estrutura econômica brasileira desde o início da década de 1980. Entretanto, seus resultados foram algo desbalanceados. De um lado, elas tornaram possível uma importante estabilidade do padrão monetário, especialmente após a implementação do Plano Real. Mas, de outro, elas lograram alcançar índices de crescimento econômico bastante reduzidos, com exceção de alguns momentos isolados ao longo dos anos 1990.

Ainda que por vias mediatas e indiretas, isso teve consequências para o mundo laboral, que assistiu a uma dinâmica perversa em termos de ocupação e remuneração, especialmente nas áreas urbanas (e metropolitanas). De acordo com Ipea (2006, 2007), no período estudado, a taxa de desocupação nas cidades cresceu, a taxa de informalidade da mão-de-obra (medida pelo número de empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria não contribuintes da previdência social) aumentou, ao passo que a remuneração média real dos ocupados encolheu.

Dessa dinâmica, interessa destacar especificamente o movimento de *desassalariamento* do trabalho. Entre o início da década de 1990 e o da atual, os trabalhadores tenderam, em alguma medida, a assumir posições diversas na estrutura de ocupações – quase sempre distintas da posição de empregados com CTPS. Ou seja, ao invés de se ocupar como assalariados com carteira, tenderam a se ocupar como assalariados sem carteira, trabalhadores por conta própria (e sem vínculos previdenciários) e assim por diante. O gráfico e a tabela 10, com a estrutura ocupacional da área urbana brasileira, trazem alguns indícios acerca disso.

De acordo com as informações do gráfico e da tabela, a participação dos empregados com carteira na ocupação urbana declinou por quase toda a década anterior: de 44,2% em 1990, ela passou para 33,6% em 1999. Somente depois de 2000 é que se registrou alguma recuperação, fazendo com que essa participação voltasse à casa dos 38,9% em 2007. As posições que ganharam importância na estrutura da ocupação urbana, em detrimento da dos com carteira, foram a dos assalariados sem carteira (posição que passou de 15,0% em 1990 para 17,9% em 1999 e 17,6% em 2007), a dos domésticos com carteira (de 1,4% para 2,3% e 2,4%, respectivamente), a dos domésticos sem carteira (de 5,1% para 6,5% e 6,1%, respectivamente) e a dos conta-própria sem vínculos previdenciários (de 14,4% em 1990 para 18,6% em 1999 e 17% em 2007).

Evolução da distribuição da ocupação no Brasil urbano entre setembro de 1990 e setembro de 2007
(Em %)



Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

TABELA 10
Evolução da distribuição da ocupação no Brasil urbano entre setembro de 1990 e setembro de 2007
(Em %)

	1990	1999	2007
Empregado com carteira	44,2	33,6	38,9
Empregado sem carteira	15,0	17,9	17,6
Empregado doméstico com carteira	1,4	2,3	2,4
Empregado doméstico sem carteira	5,1	6,5	6,1
Conta-própria – com previdência	5,9	4,4	3,7
Conta-própria – sem previdência	14,4	18,6	17,0
Empregador	5,2	4,9	4,3
Outros	8,8	11,8	10,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea a partir da Pnad/IBGE.

Com essas informações, verificou-se um movimento de *desassalariamento* do trabalho entre o começo e o final dos anos 1990 (movimento parcialmente revertido nos anos seguintes). Entre 1990 e 1999, houve uma expansão relativa dos empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários, bem como das ocupações por conta própria sem direitos previdenciários. Como já exposto, essa expansão guardou nexos (ainda que mediatos e indiretos) com algumas transformações ocorridas nas estruturas macro e microeconômica brasileiras.

Entretanto, é preciso ressaltar que tal expansão também manteve nexos com uma série de iniciativas do próprio Estado, que incentivaram outras espécies de vínculos

laborais, que passaram a ameaçar a primazia do assalariamento com carteira como vínculo fundamental de trabalho no país.

Na sequência, verificar-se-á algo nesse sentido – principalmente, por meio da análise: *a*) dos incentivos à terceirização do trabalho *stricto sensu*; *b*) dos estímulos à terceirização do trabalho mediante cooperativas de mão-de-obra; *c*) da promoção do trabalho não-assalariado sob a forma de pessoas jurídicas nas atividades intelectuais; *d*) do impulso ao trabalho não-assalariado nas atividades de transporte rodoviário; e *e*) das tentativas de anulação das ações do sistema de fiscalização laboral.

6 INICIATIVAS DE (DES)ESTRUTURAÇÃO DO ASSALARIAMENTO FORMAL

6.1 TERCEIRIZAÇÃO DO TRABALHO *STRICTO SENSU*

Segundo Barros (2006) e Delgado (2006), há várias definições que se podem adotar para a terceirização. Escolhe-se aqui a que ressalta a dissociação estabelecida entre a relação econômica e a relação jurídica de trabalho. Apesar de laborar cotidianamente em determinado empreendimento, o trabalhador tem seus direitos e suas garantias vinculados a outro – que é um empreendimento intermediador de mão-de-obra. Ao contrário da relação bilateral prevista para o assalariamento (que conecta um empregado e seu empregador), surge com a terceirização uma relação trilateral (pois, entre ambos, coloca-se uma pessoa interveniente – denominada locadora de serviços).

A terceirização não implica, por si só, a negação da relação assalariada de trabalho. Muitas vezes, o trabalhador nela se insere como empregado. Mas como empregado de um empreendimento distinto daquele em que efetivamente labora. E isso possui consequências, que apontam para o enfraquecimento das garantias e dos direitos historicamente assegurados pela CTPS. Afinal, mesmo que sua situação esteja de acordo com a normatização existente, o empregado terceirizado conta não raro com menores remunerações e piores condições de trabalho que seu semelhante – que labora no mesmo empreendimento a que se vincula juridicamente.[11] Além disso, o empregado terceirizado deixa de contar com as proteções das organizações e das negociações coletivas deste último – o que também possui reflexos sobre as suas remunerações e condições de trabalho.

A CLT trouxe poucas referências sobre a terceirização, pois a sua relação de trabalho essencial sempre foi a relação bilateral entre empregado e empregador, prevista em seus artigos 2º e 3º.[12] De acordo com Barros (2006), essas referências acerca da terceirização só ganharam força no Brasil com a edição do Decreto-Lei nº

11. Curiosamente, somente quando sua situação *não* está de acordo com a legislação existente é que o empregado terceirizado pode contar com as mesmas remunerações e condições de trabalho que seu semelhante. Isso porque, nessa situação, ele tem reconhecido seu vínculo jurídico laboral com o empreendimento em que concretamente presta seus serviços. E, consequentemente, com o reconhecimento de vínculo, cabe (em princípio) a equiparação salarial entre ele e seu semelhante. Acerca disso, verificar Delgado (2006).

12. As referências à terceirização na CLT estavam restritas ao artigo 455, que se referia ao trabalho em empreitada e subempreitada, bem como ao artigo 652, "a", III, que se referia ao processamento de ações envolvendo o trabalho em pequena empreitada (quando o empreiteiro é operário ou artífice) na Justiça Especializada do Trabalho.

200/1967 e da Lei nº 5.645/1970, que regulam as relações laborais no âmbito estritamente estatal. De acordo com ambas as normas, sempre que possível, o Estado deve contratar serviços-instrumentais (que se caracterizem como atividade-meio) junto a empreendimentos do âmbito privado (estabelecendo-se então uma relação de trabalho trilateral – e não bilateral). Exemplos desses serviços são os de limpeza de instalações, conservação de equipamentos, transporte de funcionários e custódia de materiais. De maneira que, inicialmente, a terceirização ganhou fôlego no país a partir de uma indução do próprio Estado (ainda que uma indução restrita a atividades que não correspondiam propriamente às suas finalidades).

Outras referências sobre a terceirização vieram com as Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994, que regulam as relações de trabalho no âmbito privado. A primeira norma refere-se ao trabalho temporário, contratado por empreendimento interposto (especializado em locação de trabalhadores temporários), para atuar em empreendimento demandante por um período de até três meses (renováveis com autorização do MTE), em situações de acréscimo extraordinário de serviços ou em caso de substituição transitória de funcionários regulares e permanentes. Já a segunda e a terceira normas referem-se ao trabalho permanente de vigilância, que pode ser contratado por empreendimento interposto – para atuar em empreendimento demandante do setor bancário (no caso da primeira norma) e para atuar em qualquer setor econômico (no caso da segunda). Todas essas normas estabelecem uma relação de trabalho trilateral – em que o empregado labora em um empreendimento que não é seu empreendimento empregador.

Delgado (2006) destaca que, enquanto diversas leis incentivaram, desde o final dos anos 1960, a terceirização no âmbito público e no âmbito privado, os seus aplicadores seguiram um caminho inverso, restringindo-a a partir dos anos 1980. O Tribunal Superior do Trabalho (TST), órgão máximo da Justiça Laboral, editou a Súmula nº 256/1986, em que considerava ilegal a relação trilateral de trabalho, exceto nas hipóteses de contratação de trabalho temporário da Lei nº 6.019/1974 e de contratação de trabalho permanente de vigilância da Lei nº 7.102/1983. Afora essas hipóteses, caso se constatasse a relação trilateral, o trabalhador terceirizado contava com o reconhecimento de seu vínculo jurídico direto com o empreendimento em que efetivamente prestava seus serviços.

Posteriormente, o mesmo tribunal editou a Súmula nº 331/1993, que substituiu a de nº 256/1986. De acordo com esse novo dispositivo jurisprudencial, haveria tal reconhecimento de vínculo direto *sempre* que se configurasse a relação trilateral de trabalho, com exceção dos seguintes casos: *a*) contratação de trabalho temporário (no molde da Lei nº 6.019/1974; *b*) contratação de trabalho permanente de vigilância (no figurino da Lei nº 7.102/1983); *c*) contratação permanente de trabalho de conservação, limpeza e de realização de serviços especializados (que não estivessem relacionados a atividades finalísticas do empreendimento receptor do trabalho e que, também, não configurassem pessoalidade e subordinação direta); *d*) contratação temporária ou permanente de qualquer trabalho por órgão da administração pública direta ou entidade da administração pública indireta (autárquica ou fundacional).

O TST restringiu as possibilidades de terceirização do trabalho no Brasil a apenas esses casos. E, mesmo aí, ele determinou que haveria responsabilidade

subsidiária do empreendimento receptor do trabalho, sempre que o interposto não pagasse quaisquer parcelas devidas aos trabalhadores. Mesmo no caso da administração pública, em que não pode ocorrer reconhecimento de vínculo laboral direto (dada a exigência de concurso público para nela trabalhar, como determinam o inciso II e o parágrafo 2º do artigo 37 da CF), o tribunal determina o pagamento de todas as parcelas devidas aos trabalhadores (tomando como referência as que são pagas àqueles que executam as mesmas funções no aparelho estatal). E, na eventualidade de o empreendimento interposto não arcar com essas parcelas, há responsabilidade subsidiária da própria administração pública (ao contrário do que afirma a Lei nº 8.666/1993 – a Lei de Licitações).

Ou seja, desde o final dos anos 1960, o Estado brasileiro assumiu posições contraditórias diante do fenômeno da terceirização. Inicialmente, os poderes Executivo e Legislativo estimularam a contratação interposta de trabalhadores, seja na administração pública, seja nos empreendimentos privados. Em boa medida, o Decreto-Lei nº 200/1967 e as Leis nº 5.645/1970, nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994 foram exemplos disso. Posteriormente, o Poder Judiciário limitou as possibilidades de contratação terceirizada. Exemplos aí foram as Súmulas nº 256/1983 e nº 331/1993. Acrescente-se que essa postura ambivalente do Estado não se restringiu à terceirização *stricto sensu*, como já analisada, mas prosseguiu na terceirização via cooperativas de trabalho, examinada a seguir.

6.2 TERCEIRIZAÇÃO DO TRABALHO POR MEIO DE COOPERATIVAS

Segundo Delgado (2006) e Nascimento (2005), as definições de cooperativas variam segundo os períodos em que se situam, os tipos de pessoas que as compõem, as atividades econômicas que desenvolvem e assim por diante. Apesar dessa variabilidade, há alguns traços recorrentes na caracterização de cooperativas no Brasil (especialmente daquelas de mão-de-obra, que interessam mais de perto aqui). Antes de mais nada, as cooperativas consistem na reunião de um conjunto de pessoas (trabalhadores autônomos, no caso das de mão-de-obra), que procuram alcançar finalidades comuns a todas elas. Entretanto, trata-se de um conjunto de pessoas que respeita ao menos dois princípios: o da dupla qualidade e o da retribuição diferenciada.

Pelo princípio da dupla qualidade, as cooperativas têm sua existência justificada, ao menos inicialmente, pela prestação de serviços aos seus próprios associados. Apenas posteriormente é que a prestação de serviços a terceiros as justificam, conforme dispõe a Lei nº 5.764/1970 – norma que regula as atividades das cooperativas no país. Em alguma medida, a oferta de serviços a terceiros representa somente um meio de viabilizar essa mesma oferta aos seus associados, apresentando então um caráter meramente instrumental. Isso significa que os associados possuem um duplo *status* perante as cooperativas: de um lado, surgem como "cooperados", que moldam a estrutura fundamental das cooperativas; de outro, despontam como "clientes" principais destas últimas, beneficiando-se dos serviços por elas disponibilizados.

Já pelo princípio da retribuição diferenciada, as cooperativas têm sua razão de ser na exponenciação da capacidade de trabalho de seus associados. O caso das cooperativas de mão-de-obra é um exemplo claro disso: se estes últimos (como trabalhadores autônomos) atuassem isoladamente no mercado de trabalho, provavelmente não iriam auferir os mesmos benefícios que obtêm quando atuam em conjunto (como cooperativa). Afinal, a sua atuação conjunta os permite alcançar uma clientela maior, angariar recursos para transitar por períodos de fraca demanda, acessar instrumentos de trabalho antes inacessíveis etc. Em outros termos, há aí uma verdadeira ampliação da capacidade laboral dos trabalhadores autônomos associados.

Nascimento (2005) menciona que, historicamente, as cooperativas foram reguladas por legislação oriunda do início dos anos 1970. Em seus diversos tipos de estruturas, em seus diferentes tipos de atividades, as cooperativas foram regradas pela Lei nº 5.764/1970. Inclusive as cooperativas de mão-de-obra, que reuniam trabalhadores autônomos. Aliás, por serem constituídas por este tipo de trabalhadores, elas nunca foram objeto de maior atenção por parte da CLT (que expressamente se dedicava aos trabalhadores assalariados com carteira).

Mas, na metade dos anos 1990, a Lei nº 8.949/1994 introduziu um parágrafo único ao artigo 442 da CLT, dispondo que, qualquer que fosse a atividade econômica desenvolvida, não haveria vínculo de salariato entre as cooperativas e seus associados, bem como entre estes e terceiros – tomadores de serviços cooperados. Ou seja, a título de incentivar o cooperativismo no Brasil, essa lei instituiu a presunção legal de que, sempre que esse se fizesse presente, não haveria que cogitar o assalariamento dos trabalhadores envolvidos.

Ocorre que a Lei nº 8.949/1994 instigou o surgimento de inúmeras cooperativas de mão-de-obra em que não se evidenciavam os princípios da dupla qualidade e da retribuição diferenciada. Tais cooperativas não surgiam para prestar serviços aos seus associados, mas tão-somente para terceiros. Além de que elas não serviam aos trabalhadores autônomos, para que pudessem exponenciar as capacidades e qualidades de seu trabalho em conjunto. Pelo contrário, essas cooperativas apenas reuniam trabalhadores caracterizados pela pessoalidade e pela subordinação – elementos caracterizadores de trabalhadores empregados.

Ilustrando uma vez mais a ambivalência do Estado brasileiro, Delgado (2006) menciona que, desde a década de 1990, o Poder Judiciário vem julgando ações em que justamente se discute a natureza cooperativa desses arranjos econômicos. Em várias ações individuais, plúrimas ou coletivas *lato sensu* (movidas pelo Ministério Público), os juízes, desembargadores e ministros têm reconhecido o contrário da presunção estabelecida pela Lei nº 8.949/1994: os trabalhadores que prestam serviços a empreendimentos por meio de cooperativas de mão-de-obra são, na verdade, empregados (sem carteira) desses empreendimentos.

Isso porque, tirando o estrito pagamento pelos serviços prestados, não há nada nesses arranjos que indique que os trabalhadores são os destinatários (nem principais nem secundários) dos esforços das cooperativas. Em paralelo, nada há nesses arranjos que mostre que os trabalhadores obtêm benefícios que não conseguiriam se não estivessem associados (pelo contrário, os benefícios obtidos são os mesmos de qualquer trabalhador meramente empregado).

Enfim, desde a década de 1970, o Estado assumiu posições ambivalentes frente ao fenômeno do trabalho em cooperativas (ou, de modo mais específico, perante o fenômeno da terceirização mediante cooperativas). De um lado, os poderes Executivo e Legislativo incentivaram a contratação de trabalhadores terceirizados por via do cooperativismo – como atesta principalmente a Lei nº 8.949/1994. De outro lado, o Poder Judiciário e o Ministério Público tenderam, com frequência, a restringir as possibilidades dessa contratação. Ressaltando os princípios que caracterizam o trabalho cooperativado (especialmente a dupla qualidade e a retribuição diferenciada), esses poderes procuraram diferenciá-lo do trabalho assalariado. E, em inúmeras ações judiciais, restringiram as possibilidades de terceirização de assalariados por meio de trabalhadores cooperativados.

6.3 TRABALHO MEDIANTE PESSOAS JURÍDICAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS

A Lei nº 11.196/2005, que resultou da conversão legal da denominada MP do Bem, instituiu uma nova regulação para o trabalho em atividades de cunho intelectual – em especial aquelas de natureza artística, científica e de comunicação. Segundo Benhame (2006), essa regulação estabeleceu que, mesmo apresentando todos os elementos que delineiam um assalariado, a pessoa física que presta serviços intelectuais pode ser materialmente concebida como uma pessoa jurídica (desde que esteja formalmente constituída como tal). E isso pode fazer com que o trabalho intelectual por ela realizado submeta-se às regras civis e comerciais, mas não às regras trabalhistas – com todas as consequências que derivam daí.

De acordo com os artigos 2º e 3º da CLT, o trabalho é assalariado quando cumula cinco elementos: *a*) é realizado por um trabalhador (ou seja, uma *pessoa física*); *b*) com *pessoalidade* (o trabalhador não se pode fazer substituir sem prejuízo para o andamento dos serviços – exceto esporadicamente e, mesmo assim, com prévia autorização da empresa); *c*) com *habitualidade* (a atividade profissional desempenhada pelo trabalhador é essencial para – ou integra de maneira fundamental – o desenvolvimento da atividade econômica da empresa); *d*) com *onerosidade* (a atividade profissional é desempenhada pelo trabalhador com a perspectiva de obter, como contraprestação da empresa, um determinado valor – em dinheiro ou em combinação com outros bens/serviços); *e*) com *subordinação* (o trabalhador submete-se ao poder de direção da empresa ao longo do desenvolvimento de sua atividade profissional).

Entretanto, conforme dispõe a Lei nº 11.196/2005, o trabalho em atividades intelectuais, mesmo quando cumule esses elementos, pode deixar de ser encarado como assalariado. Isso se o trabalhador – que em termos "substantivos" é pessoa física – assumir a forma de sociedade prestadora de serviços – que em termos "adjetivos" é pessoa jurídica. Ou seja, mesmo que esse trabalhador desempenhe suas atividades com pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação, tais atividades não serão consideradas assalariadas, se ele as realizar sob a figura de um empreendimento que oferta serviços.

É verdade que um dos princípios em que se baseia a CLT é o da *primazia da realidade*, segundo o qual pouco importa a "aparência" com que se revestem as

relações laborais: se elas apresentarem os cinco elementos já citados, serão assalariadas. Não obstante, a Lei nº 11.196/2005 pretende afastar a aplicação desse princípio no caso do trabalho em atividades intelectuais: quando essas relações envolverem um empreendimento tomador e outro prestador de serviços, elas não serão assalariadas (ainda que, por trás do prestador formalmente constituído como pessoa jurídica, esteja materialmente um trabalhador – pessoa física, laborando com pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação).

Como sublinham Cunha (2007) e Harada (2005), tanto para o empreendimento tomador quanto para o prestador de serviços, a Lei nº 11.196/2005 viabiliza uma ampla redução no montante devido como tributos. Os cálculos realizados por técnicos da Secretaria da Receita Federal (SRF) logo após a aprovação da lei mostram que essa redução era de 47,2% na média da economia brasileira, quando se levava em conta apenas um conjunto específico de tributos federais (podendo chegar a percentual superior quando outros tributos – federais, estaduais e municipais – eram considerados).[13,14]

Mas, por outro lado, para o prestador de serviços, a lei resulta em diversos problemas, pois o trabalhador (que está por trás do empreendimento prestador) deixa de contar com os direitos laborais já expostos antes. E, mesmo quando passa a contar com outros direitos, estes não contam com a proteção dispensada pela CLT. Apenas a título de exemplo, o trabalhador que atua por meio de uma sociedade prestadora de serviços deixa de receber salário para auferir *pro labore* (que não conta com as proteções dispensadas pela CLT: pagamento em ciclo temporal reduzido, valor fixo e previamente conhecido, impossibilidade de redução – salvo negociação coletiva –, valor mínimo assegurado no pagamento e assim por diante).

Monteiro (2005) ressalta que, para além de todos os direitos laborais antes mencionados, a Lei nº 11.196/2005 faz com que os riscos das empresas tomadoras de serviços sejam compartilhados com seus trabalhadores, que passam a laborar sob a figura de sociedades prestadoras de serviços. Ou seja, essa lei pretende afastar outro princípio em que se baseia a CLT, que é o da *alteridade* – o qual dispõe que os empregadores respondem pelos riscos próprios de suas atividades econômicas, não podendo de maneira alguma imputá-los aos seus empregados.

Acrescente-se, por fim, que a Lei nº 11.196/2005 faz com que os conflitos envolvendo as empresas tomadoras de serviços e seus trabalhadores deixem de ser julgados pela Justiça Especializada do Trabalho, passando tais conflitos aos cuidados da Justiça comum. Afinal, se se trata de relações estabelecidas entre dois empreendimentos (tomador e prestador de serviços), tais relações se situam fora da

13. Os tributos levados em conta nesse cálculo são: *a*) Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF); *b*) Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); *c*) Adicional de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ-Adicional); *d*) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); *e*) PIS; e *f*) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ressalte-se que não foi levada em conta nesse cálculo a Contribuição sobre a Folha de Salários (CFS), devida tanto pelos empregadores quanto pelos empregados – de maneira que a redução no montante devido como tributos provavelmente é ainda maior que os 47,2% mencionados. Sobre isso, verificar Cunha (2007).

14. É preciso mencionar que a Lei nº 11.196/2005 vai inteiramente na contramão dos princípios da CF de 1988 que regem a tributação e a seguridade/previdência social no Brasil (principalmente o princípio da isonomia contributiva – cada qual deve contribuir segundo sua capacidade econômica). Acerca disso, ver Cunha (2007) e Monteiro (2005).

incidência da competência material da Justiça Laboral, tal como definido no artigo 114 da CF. De maneira que, não apenas do ponto de vista substantivo, mas também adjetivo (processual), a nova lei faz com que os trabalhadores percam as proteções do âmbito trabalhista, atribuindo-lhes as precariedades do âmbito cível e comercial.

Em alguma medida, com a Lei nº 11.196/2005, o Estado brasileiro incentivou o *desassalariamento* do trabalho. Nas atividades de natureza intelectual (incluindo as de caráter artístico, científico e de comunicação), os poderes Executivo e Legislativo abriram a possibilidade de as empresas contratarem seus empregados por meio de outras empresas, em vez de fazê-lo diretamente. Não mediante a terceirização, nos moldes já colocados, mas sim mediante a criação, pelos próprios trabalhadores, de sociedades prestadoras de serviços. De acordo com a nova lei, mesmo que configurados os elementos próprios de relações assalariadas, as empresas e os trabalhadores (travestidos de sociedades prestadoras de serviços) mantêm somente relações civis e comerciais.

Entretanto, como destacado por Cunha (2007), o Poder Judiciário e o Ministério Público (bem como parcela específica do Poder Executivo – localizada nas auditorias fiscais da receita, da previdência e do trabalho) vêm restringindo o alcance da Lei nº 11.196/2005. Com alguma frequência, ao julgar conflitos envolvendo empresas prestadoras de serviços, constituídas sob a forma das chamadas "sociedades simples",[15] a Justiça Especializada Trabalhista tem verificado se os trabalhadores por trás destas sociedades não mantêm, na verdade, vínculos diretos com as empresas tomadoras de serviços. Em outros termos, se esses trabalhadores não são, de fato, empregados (sem carteira) das empresas tomadoras de serviços – dado que a estas se vinculam como pessoas físicas, com pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação.

6.4 TRABALHO EM ATIVIDADES DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Recentemente, o trabalho em atividades de transporte rodoviário de cargas submeteu-se a uma nova regulação, instituída pela Lei nº 11.442/2007. Ribeiro (2007) afirma que, com esta nova regulação, essas atividades têm natureza estritamente comercial, podendo ser realizadas por determinadas espécies de pessoas (físicas ou jurídicas), atuando em livre concorrência. Essas pessoas podem ser trabalhadores autônomos, que têm como atividade profissional o transporte de cargas, ou então empresas, que contam com esse transporte como sua atividade econômica principal.

Conforme a Lei nº 11.442/2007, os trabalhadores autônomos podem ser classificados em dois tipos. Em primeiro lugar, como transportadores *independentes*, que possuem seus próprios veículos automotores, contam com experiência ou qualificação, prestam seus serviços de forma esporádica e sem exclusividade a empresas de transporte rodoviário ou até diretamente aos consumidores, mediante

15. Em linhas gerais, a sociedade simples tem como seu objetivo a prestação de serviços, com a pessoalidade dos sócios, sob a forma de uma sociedade por cotas de responsabilidade limitada. Ela se diferencia assim da sociedade empresarial, que tem como seu objetivo o desenvolvimento de atividades industriais, comerciais ou mesmo a prestação de serviços, mas sem a pessoalidade dos sócios e sob a forma de uma sociedade limitada ou uma sociedade anônima. Sobre isso, ver Gontijo (2004).

remuneração definida a cada viagem. Em segundo lugar, os trabalhadores podem classificar-se como transportadores *agregados*, que possuem seus próprios veículos automotores, contam com experiência ou qualificação, mas que (ao contrário dos anteriores) prestam seus serviços, com exclusividade, a certas empresas de transporte rodoviário ou diretamente a determinados consumidores, mediante remuneração certa.

Freitas (2007) sublinha que, no que diz respeito às relações que se formam entre os transportadores independentes e as empresas de transporte (ou os consumidores), a Lei nº 11.442/2007 não traz novidades. A regulação anterior do transporte rodoviário de cargas já estabelecia que tais relações apresentavam natureza comercial (e a CLT não obstaculizava essa definição, pois não se verificavam nessas relações os elementos característicos de vínculos empregatícios). Contudo, no que se refere às relações formadas entre os transportadores agregados e as empresas de transporte, há novidades, pois sua evidente natureza trabalhista (e assalariada – conforme dispõe essa Consolidação) passa a ser desconsiderada pela nova regulação.

Em princípio, não haveria motivo para que isso ocorresse. Afinal, como ressalta Vieira (2007), nas relações entre os transportadores agregados e as empresas de transporte parecem estar presentes todos os elementos que configuram relações de emprego, definidos pelos artigos 2º e 3º da CLT. De início, há pessoas físicas prestando seus serviços com pessoalidade (segundo a Lei nº 11.442/2007, os veículos automotores, de propriedade dos transportadores agregados, devem ser por eles conduzidos – ou, no máximo, por prepostos seus). Em paralelo, essas pessoas prestam seus serviços com habitualidade (de acordo com a nova regulação, os transportadores agregados têm como sua atividade profissional o transporte de cargas, ao passo que as empresas têm esse mesmo transporte como sua atividade econômica). Ademais, esses serviços são prestados de modo oneroso pelas pessoas físicas (a nova regulação afirma que os transportadores agregados desempenham sua atividade profissional mediante remuneração certa por parte das empresas). E, por fim, tais serviços são prestados de forma subordinada (segundo a nova regulação, os transportadores agregados vinculam-se de forma exclusiva às empresas de transporte – sendo pouco crível que estas, para desenvolver sua atividade econômica, não tenham de expedir determinações imperativas e unilaterais sobre a maneira como os serviços de transporte devam ser prestados – determinações sobre as cargas a serem transportadas, os percursos a serem realizados, os prazos a serem respeitados etc.).

Assim, no caso das relações estabelecidas entre os transportadores agregados e as empresas de transporte, constatados os elementos característicos de vínculos empregatícios, não deveria prevalecer a abordagem da Lei nº 11.442/2007, que atribui a tais relações uma natureza comercial. Antes, deveria prevalecer o enfoque da CLT, que as concebe como relações de natureza trabalhista. Vieira (2007) assinala que, para além de todos os direitos laborais a serem atribuídos aos transportadores agregados, já mencionados anteriormente, estão em jogo nesse confronto de perspectivas três garantias essenciais.

Em primeiro lugar, a garantia de que os riscos das empresas de transporte, relacionados ao desenvolvimento de suas atividades econômicas, sejam assumidos por elas mesmas e não pelos seus trabalhadores. De acordo com a Lei nº 11.442/2007,

quaisquer prejuízos decorrentes de extravio ou lesão às cargas sob sua responsabilidade, bem como os derivados de atraso em sua entrega no destino, são imputados aos transportadores independentes ou agregados. Isso significa a transferência de riscos inerentes às atividades empresariais àqueles que somente desenvolvem atividades profissionais. Se tal coisa até é concebível no caso dos transportadores independentes (dada a natureza comercial de suas relações com as empresas de transporte), é inconcebível no caso dos transportadores agregados (que têm relações de natureza trabalhista com essas empresas).

Em paralelo, nesse confronto de perspectivas, está em jogo a garantia de que os conflitos entre trabalhadores e empresas transportadoras sejam julgados pela Justiça Especializada do Trabalho (e não pela Justiça comum). Segundo a Lei nº 11.442/2007, como a natureza das relações entre transportadores (independentes e agregados) e empresas transportadoras é estritamente comercial, a competência para julgar tais conflitos é da Justiça comum. Desse modo, os trabalhadores deixam de contar com a proteção da CF, que dispõe em seu artigo 114 que é da competência da Justiça Especializada o julgamento de conflitos derivados de relações de natureza trabalhista. Se esse deslocamento de competências até é admissível no caso dos transportadores independentes (se estes não forem entendidos como trabalhadores eventuais, é bom dizer), no caso dos transportadores agregados é claramente inadmissível (pois estes são empregados).

Em terceiro lugar, está em jogo nesse confronto de perspectivas a garantia de os trabalhadores acionarem a Justiça para conseguirem reparações pelo desrespeito aos seus direitos por parte das empresas transportadoras. A Lei nº 11.442/2007 afirma que é de um ano o prazo (contado da ciência do desrespeito) para os transportadores independentes e agregados acionarem as empresas, em caso de violações de seus direitos durante a prestação de seus serviços. Dessa maneira, os trabalhadores perdem novamente a proteção da CF, que no inciso XXIX do artigo 7º fixa esse prazo em dois anos (contados apenas a partir do encerramento do contrato de prestação de serviços). Se o prazo prescricional reduzido é concebível no caso dos transportadores independentes (dada a natureza comercial de suas relações com as empresas de transporte), evidentemente não o é no caso dos transportadores agregados (que, com suas relações de natureza trabalhista, têm direito ao prazo expandido da Constituição).

Ou seja, com a Lei nº 11.442/2007, o Estado brasileiro assumiu mais uma posição de incentivo ao *desassalariamento* do trabalho, com tudo o que isso implica em termos de acesso a direitos no país. Os poderes Executivo e Legislativo abriram a possibilidade de que, nas atividades de transporte rodoviário de cargas, as empresas não contratem empregados para desenvolverem seus negócios, mas tão-somente transportadores autônomos, que servem às empresas por meio de relações estritamente comerciais. E note-se que, dado o caráter recente da regulação do transporte rodoviário, não há manifestações reiteradas do Poder Judiciário e do Ministério Público (nem das auditorias fiscais da receita, da previdência e do trabalho) acerca do assunto. Ainda não há jurisprudência sistematizada sobre os conflitos que surgem em torno da tentativa de afastar a natureza trabalhista (e, mais especificamente, assalariada) das relações entre transportadores agregados e empresas transportadoras.

6.5 A AUDITORIA FISCAL E A EMENDA 3

Segundo Caixeta (2007) e Conceição (2007), uma das iniciativas mais recentes do Estado brasileiro no sentido de incentivar o *desassalariamento* do trabalho foi a aprovação da Lei nº 11.457/2007, que teve inserida em seu texto a denominada Emenda 3. Ainda que essa lei versasse sobre a reestruturação administrativa da SRF, tal emenda concernia na verdade à Lei nº 10.593/2002 – que atualmente regula as atividades dos auditores fiscais da Receita Federal, da Previdência Social e do Trabalho no Brasil. Não obstante essa confusão, o texto da Emenda 3, no artigo 6º, parágrafo 4º, dizia:

> No exercício das atribuições da autoridade fiscal de que trata esta lei, a desconsideração da pessoa, ato ou negócio jurídico que implique reconhecimento de relação de trabalho, com ou sem vínculo empregatício, deverá sempre ser precedida de decisão judicial.

Ao que parece, entre outras coisas, a Emenda 3 afirmava que os auditores regidos pela Lei nº 10.593/2002, ao se defrontar com irregularidades laborais em suas atividades cotidianas de fiscalização, não poderiam solicitar a sua regularização (e tampouco impor qualquer sanção, caso a solicitação não fosse atendida). Antes, teriam de contar com a permissão da Justiça Especializada do Trabalho, que seria então a única autorizada a verificar se, por trás de uma pessoa jurídica, estaria um assalariado laborando irregularmente.

De acordo com Gonçalves (2007) e Sady (2007), para compreender o propósito da Emenda 3, talvez seja o caso de fazer referência a um dispositivo anterior, que era o parágrafo único do artigo 129 da Lei nº 11.196/2005. Esse dispositivo apontava que:

> Para fins fiscais e previdenciários, a prestação de serviços intelectuais, inclusive os de natureza científica, artística ou cultural, em caráter personalíssimo ou não, com ou sem a designação de quaisquer obrigações a sócios ou empregados da sociedade prestadora de serviços, quando por esta realizada, se sujeita tão-somente à legislação aplicável às pessoas jurídicas, sem prejuízo da observância do disposto no art. 50 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.
>
> Parágrafo Único: O disposto neste artigo não se aplica quando configurada a relação de emprego entre o prestador de serviço e a pessoa jurídica contratante, em virtude de sentença judicial definitiva decorrente de reclamação trabalhista.

O artigo 129 da Lei nº 11.196/2005 já foi examinado, mas seu parágrafo único não. Isso porque este último foi aprovado pelo Poder Legislativo, mas vetado posteriormente pelo Poder Executivo. No limite, esse parágrafo trazia uma redundância: se a Justiça Especializada do Trabalho verificasse que a relação entre uma empresa e um trabalhador era trabalhista (e, especificamente, assalariada), não haveria como essa relação ser considerada civil ou comercial.

Como apontam Erdelyi (2005, 2005a) e Harada (2007, 2007a), apesar da aparente redundância, esse parágrafo único já indicava a intenção do Poder Legislativo, de tornar obrigatória a prévia intervenção do Poder Judiciário, sempre

que se quisesse reconhecer a verdadeira natureza de uma relação entre empresa e trabalhador. Afinal, de acordo com o artigo 129 da Lei nº 11.196/2005, para que este último conseguisse se fazer ver como pessoa física assalariada (e não como pessoa jurídica), teria de acionar previamente a Justiça Especializada do Trabalho.

Seja como for, a Emenda 3 acabou juridicamente vetada pelo Poder Executivo. Entre outros argumentos, em razão de a emenda desrespeitar o princípio da separação dos poderes estatais – princípio previsto logo no início da CF. Segundo o veto, não seria possível condicionar (*ex ante*) a realização de uma atividade administrativa típica do Poder Executivo (como a fiscalização laboral) a uma atividade jurisdicional própria do Poder Judiciário.

Mas, para além das razões do Poder Executivo, parcela da sociedade civil já havia elencado diversos motivos pelos quais a Emenda 3 deveria ser vetada. Entre eles, o que interessa mais de perto é o que afirma que, com tal emenda, o *desassalariamento* do trabalho avançaria a passos ainda mais céleres no país. Isso porque as atividades de fiscalização laboral passariam à dependência das atividades da Justiça Especializada Trabalhista. E esta, por mais que se esforçasse, não conseguiria dar conta da imensa demanda judicial que se seguiria.

Ao fim, como sublinharam as próprias entidades representativas de magistrados e promotores,[16] estaria em questão a própria sobrevivência das relações assalariadas de trabalho, com tudo o que elas ainda significam para a realidade brasileira. Mesmo sem iniciativas legislativas, diretamente alterando ou revogando os direitos e garantias associados a tais relações, elas perderiam indiretamente sua capacidade de tornar mais civilizada a realidade econômica, social e política do país.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, uma inserção civilizada dos trabalhadores nos diferentes âmbitos da vida brasileira depende, de várias maneiras, da existência de relações assalariadas com direitos trabalhistas e previdenciários assegurados. Não obstante, ao longo dos anos 1990 e em parte dos anos atuais, os trabalhadores tenderam a assumir outras posições na estrutura de ocupações – posições quase sempre distintas da de assalariados formalmente registrados.

Em grande medida, a dinâmica econômica do período respondeu por esse movimento de *desassalariamento*, que resultou em um número crescente de empregos sem direitos laborais/previdenciários e de ocupações por conta própria sem vínculos previdenciários. Entretanto, em alguma medida, a atuação do Estado brasileiro também estimulou esse movimento, ao introduzir novos mecanismos de regulação da contratação, da utilização, da remuneração e da tributação do trabalho.

Os exemplos a serem citados são múltiplos, destacando-se os incentivos à terceirização do trabalho, às cooperativas de trabalho, ao trabalho não-assalariado sob a forma de pessoas jurídicas nas atividades intelectuais, ao trabalho não-assalariado

16. Entre as entidades de magistrados e promotores que se manifestaram nesse sentido, estiveram a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), a Associação Juízes para a Democracia (AJD) e a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe).

nas atividades de transporte rodoviário de carga e, mais recentemente, as tentativas de anulação do sistema de fiscalização laboral.

Ressalte-se que a atuação estatal, indutora do movimento de *desassalariamento* do trabalho, não se mostrou isenta de *ambivalências* e *contradições*, revelando as tensões que permeiam a estrutura do Estado brasileiro – tensões que não permitem apreendê-lo como uma estrutura unifacetada.

De um lado, os poderes Executivo e Legislativo promoveram mudanças na regulação laboral, de maneira a permitir que os trabalhadores se incorporassem à estrutura ocupacional de inúmeras formas – exceto como assalariados com carteira devidamente registrada.

De outro lado, o Poder Judiciário, o Ministério Público e as auditorias fiscais (que são parte integrante do próprio Poder Executivo) resistiram a tais mudanças (inclusive atribuindo-lhes novos sentidos, contrários aos originalmente previstos), de modo a ampliar (ou ao menos manter) a inserção assalariada formal dos trabalhadores brasileiros.

Ou seja, os mecanismos de regulação do trabalho que surgiram na década de 1990 mantiveram, em um aspecto amplo e geral, o caráter "legislado" já constatado na história da normatização laboral brasileira. Todavia, a ideia de "legislado" ganhou novos e diferenciados contornos, pois essa regulação dependeu não só das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo ou das leis aprovadas pelo Poder Legislativo, mas também das ações em tramitação na Justiça do Trabalho (que contam, por vezes, com a participação do Ministério Público do Trabalho), bem como das atuações do sistema de fiscalização (laboral, previdenciário e tributário, *stricto sensu*).

Na década de 1990, a regulação do trabalho originou-se de distintos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) – e, dentro de um mesmo poder, de diferentes órgãos (no caso do Executivo, ora da Casa Civil, ora do MTE e assim por diante). E, até como consequência disso, essa regulação apontou em direções muitas vezes opostas – algumas iniciativas de normatização laboral (especialmente do Executivo e do Legislativo) incentivaram o *desassalariamento*, ao passo que outras (principalmente do Poder Judiciário, do Ministério Público e das auditorias fiscais) restringiram-no.

Para encerrar, mencione-se algo a respeito de um aspecto que tangencia a discussão realizada. Trata-se da alteração de natureza da regulação do trabalho no Brasil, fazendo-a transitar do campo jurídico trabalhista para os campos civil e comercial. Em uma espécie de retrocesso histórico (pois a normatização laboral originou-se e posteriormente destacou-se da normatização civilista no século XIX), algumas iniciativas dos poderes Executivo e Legislativo transformaram direitos trabalhistas em direitos civis e comerciais.

Isso implicou um enfraquecimento não só dos *direitos* em si mesmos considerados, como também de suas *garantias* (que, aliás, deixam de poder ser acionadas na Justiça Especializada do Trabalho – que lida com diversos princípios de proteção ao trabalhador –, para serem acionadas na Justiça comum – que lida, não raro, com princípios inversos). As leis que estimulam o trabalho não-assalariado nas

atividades intelectuais e de transporte rodoviário (Leis nº 11.196/2005 e nº 11.442/2007, respectivamente) podem ser citadas como exemplos mais evidentes.

De toda maneira, essa alteração da natureza da regulação do trabalho, que se traveste de uma normatização civil e comercial, parece consistir em uma abertura de caminhos oblíquos para o desmantelamento de direitos vinculados às relações assalariadas no Brasil. Ao seguir por esses caminhos indiretos, os poderes Executivo e Legislativo parecem encontrar menor resistência por parte da sociedade civil e de segmentos do próprio Estado – que se oporiam, clara e incisivamente, à pura e simples retirada de direitos trabalhistas dos empregados formalizados.

REFERÊNCIAS

AMADEO, E. Mercado de trabalho brasileiro: rumos desafios e o papel do ministério do trabalho. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. São Paulo: OIT/Editora 34, 1999.

_____. Instituições trabalhistas e desempenho do mercado de trabalho no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil*: *o estado de uma nação*. Brasília: Ipea, 2006.

BARROS, A. M. de. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr Editora, 2006.

BENHAME, M. L. *O mundo "sem empregos"*. São Paulo: Última Instância, 2006. Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/artigos/ ler_noticia.php?idNoticia=28255>. Acesso em: 15 dez. 2007.

CAIXETA, S. V. *O engodo da Emenda 3*: mais uma tentativa de legalizar a fraude. São Paulo: Repórter Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.org.br/conteudo.php?id=97>. Acesso em: 10 out. 2007.

CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

CONCEIÇÃO, M. da C. V. da. *A Emenda nº 3 do projeto de lei da super-receita e as tentativas de legitimação do "trabalhador-PJ"*. Teresina: Jus Navegandi, 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9517>. Acesso em: 23 nov. 2007.

CUNHA, A. J. P. da. *A inconstitucionalidade do art. 129 da Lei nº 11.196/2005*. Teresina: Jus Navegandi, 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7890>. Acesso em: 11 de nov. 2007.

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

ERDELYI, M. F. *Emprego e trabalho*: novas relações de trabalho desafiam leis trabalhistas. São Paulo: Consultor Jurídico, 2005. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/38430,1>. Acesso em: 16 de out. 2007.

_____. *Trabalho e emprego*: quem paga imposto como empresa não pode ser empregado. São Paulo: Consultor Jurídico, 2005a. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/38361,1>. Acesso em: 22 out. 2007.

FREITAS, M. A. *A nova disciplina do transporte rodoviário de cargas, prestado por terceiro, mediante remuneração, na perspectiva trabalhista*. Teresina: Jus Navegandi, 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9692>. Acesso em: 14 dez. 2007.

GALVÃO, A. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2007.

GONÇALVES, A. B. *A Emenda 3 da super receita*. São Paulo: Revista Juristas, 2007. Disponível em: <http://www.juristas.com.br/a_2700~p_7~A-Emenda-3-da-Super-Receita>. Acesso em: 17 nov. 2007.

GONTIJO, V. J. O empresário no código civil brasileiro. *Revista de Julgados do Tribunal de Alçada de Minas Gerais,* Belo Horizonte: Tribunal de Alçada de Minas Gerais (TAMG), v. 94, p. 17-36, jan./mar. 2004.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. A mudança do conceito de trabalho nas novas Pnads. *Economia e Sociedade,* Campinas: IE/Unicamp, n. 8, p. 247-261, jun. 1997.

HARADA, K. *MP do bem e do mal*. Teresina: Jus Navegandi, 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6938>. Acesso em: 5 dez. 2007.

_____. *Super-receita – veto à Emenda 3*: uma tremenda confusão mental. Teresina: Jus Navegandi, 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9793>. Acesso em: 16 out. 2007.

_____. *Emenda 3*: confusão deliberada entre despersonalização de pessoa jurídica e norma antielisiva geral. Teresina: Jus Navegandi, 2007a. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10089>. Acesso em: 22 out. 2007.

IPEA. *Radar social*: condições de vida no Brasil. Brasília: Ipea/Disoc, 2006.

_____. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (Edição Especial),* Brasília: Ipea/Disoc, n. 13, p. 193-227, jan./mar. 2007.

JATOBÁ, J.; ANDRADE, E. *A desregulamentação do mercado e das relações de trabalho no Brasil*: potencial e limitações. Brasília: Ipea, 1993 (Texto para Discussão, n. 312).

KREIN, J. D. Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil. In: DIEESE/CESIT. *Emprego e desenvolvimento tecnológico*: artigos dos pesquisadores. São Paulo/Campinas: Dieese/Cesit, 1999.

_____. *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 1990*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. 190 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia Social e do Trabalho, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

MONTEIRO, R. *A esperada "MP do bem"*: aspectos controvertidos. Teresina: Jus Navegandi, 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6918>. Acesso em: 16 nov. 2007.

NASCIMENTO, A. M. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2005.

NÉRI, M.; CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. *Mercado de trabalho nos anos 1990*: fatos estilizados e interpretações. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 743).

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

_____. *Entre a lei e a arbitrariedade*: mercados e relações de trabalho no Brasil. São Paulo: LTr Editora, 2000.

OLIVEIRA, M. A. de. *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil* (*da era Vargas ao governo FHC*). Campinas: IE/Unicamp, 2002. 364 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Economia Social e do Trabalho, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

PAIVA, P. Discurso de Abertura do Seminário Internacional de Relação de Trabalho. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES DE TRABALHO: ASPECTOS JURÍDICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS, 1998. *Anais...* Brasília: MTB, 1998.

PASTORE, J. *A agonia do emprego*. São Paulo: LTr Editora: 1997.

_____. *O desemprego tem cura?* São Paulo: Makron Books, 1998.

_____. *A reforma das instituições do trabalho*. Belo Horizonte: ITN, 2001.

_____. *A modernização das instituições do trabalho*: encargos sociais reformas trabalhista e sindical. São Paulo: LTr Editora: 2005.

POCHMANN, M.; BORGES, A. *Era FHC*: a regressão do trabalho. São Paulo: Anita, 2002.

RIBEIRO, M. A. *Lei afasta vínculo de emprego do autônomo*. Curitiba: Fepasc, 2007. Disponível em: <http://www.fepasc.org.br/?system=news&action=read&id=2333&eid=142>. Acesso em: 12 dez. 2007.

SADY, J. J. *Reforma trabalhista*: Emenda 3 é conversa fiada vestida de paramentos de jurídicos. São Paulo: Consultor Jurídico, 2007. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/53756,1>. Acesso em: 10 nov. 2007.

SIQUEIRA NETO, J. Flexibilização, desregulamentação e o direito do trabalho no Brasil. In: MATTOSO, J.; OLIVEIRA, C. A. (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil*: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

_____. Flexibilidade e reforma do sistema nacional de relações de trabalho. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Economia e trabalho*: textos básicos. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

VIEIRA, A. A. *A nova Lei nº 11.442/2007 e a legislação trabalhista*. Teresina: Jus Navegandi, 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9396>. Acesso em: 16 nov. 2007.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2009

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira
Alejandro Sainz de Vicuña
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Miriam Nunes da Fonseca
Roberta da Costa de Sousa

Editoração

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares