

**A INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO E A  
ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO: UMA  
ANÁLISE PARA O MARANHÃO CONTEMPORÂNEO**

**Mônica Damous Duailibe**

**São Luís  
2010**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MÔNICA DAMOUS DUAILIBE**

**A INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO E A  
ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO: UMA  
ANÁLISE PARA O MARANHÃO CONTEMPORÂNEO**

**São Luís**  
**2010**

**MÔNICA DAMOUS DUAILIBE**

**A INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO E A  
ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO: UMA  
ANÁLISE PARA O MARANHÃO CONTEMPORÂNEO**

**Dissertação apresentada ao  
programa de Pós-Graduação em  
Políticas Públicas da Universidade  
Federal do Maranhão como  
requisito parcial para a obtenção do  
título de mestre em Políticas  
Públicas.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Valéria  
Ferreira Santos de Almada Lima.**

**São Luís  
2010**

**MÔNICA DAMOUS DUAILIBE**

**A INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO E A  
ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO: UMA  
ANÁLISE PARA O MARANHÃO CONTEMPORÂNEO**

**Dissertação apresentada ao  
programa de Pós-Graduação em  
Políticas Públicas da Universidade  
Federal do Maranhão como  
requisito parcial para a obtenção do  
título de mestre em Políticas  
Públicas.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima  
Universidade Federal do Maranhão**

---

**Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Marina Maciel Abreu  
Universidade Federal do Maranhão**

---

**Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias  
Universidade Federal do Maranhão**

Duailibe, Mônica Damous

A informalidade das relações de emprego e a atuação da Inspeção do Trabalho: uma análise para o Maranhão contemporâneo. - São Luís, 2010.

184 f.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2010.

1.Trabalho – Informalidade das relações de emprego-Maranhão 2. Informalidade das relações de emprego e Inspeção do Trabalho. 3 Relações de emprego. I. Título

CDU 331 (812.1)

## AGRADECIMENTOS

À professora doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, minha orientadora, pela amizade, estímulo intelectual, contribuições valiosas e encaminhamentos pertinentes, antes e durante o desenvolvimento desta dissertação. Sempre acolhendo as minhas análises com atenção, reflexão crítica e orientação precisa.

Ao professor doutor Flávio Bezerra de Farias, referência em minha trajetória acadêmica, desde a graduação até a conclusão desta dissertação, contribuindo com o entusiasmo e a consistência da sua formação.

À professora doutora Marina Maciel Abreu, pela importância das suas contribuições para o desenvolvimento e conclusão desta dissertação.

À professora doutora Maria Virginia Moreira Guilhon, pela disponibilidade de leitura e sugestões para a melhoria deste trabalho quando ainda era um projeto de pesquisa.

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas cujo empenho, disponibilidade e capacitação garantem a qualidade dos cursos.

Aos meus colegas do Mestrado, porque o companheirismo tornou fácil e agradável a nossa convivência.

À Karina e Danielle, irmã e amiga queridas, pelo prazer das nossas conversas no período em que escrevi esta dissertação.

“As novas formas de organização do trabalho podem e devem ser questionadas. Elas não têm nada a ver com a consequência inevitável de um destino. Toda organização do trabalho é uma organização humana. Ela só se desenvolve com o consentimento e a colaboração de milhões de homens e mulheres. O trabalho pode gerar o pior, mas pode gerar o melhor: prazer, autorrealização e emancipação. É graças ao trabalho que as mulheres se emanciparam da dominação dos homens. Não existe nenhuma fatalidade na evolução atual. Tudo depende da formação de uma vontade coletiva a fim de reencantar o trabalho.”

*Christophe Dejours.*

## RESUMO

Estudo sobre a atuação da Inspeção do Trabalho para a redução da informalidade nas relações de emprego no Brasil e, em especial, no Maranhão contemporâneo. Resgata-se parte da literatura especializada sobre a formação e estruturação do mercado de trabalho brasileiro, entre as décadas de 1930 a 1990, tendo como eixos analíticos: a intervenção do Estado na regulação do mercado de trabalho, a evolução do padrão remuneratório, a participação do trabalho assalariado no total das ocupações e a atuação dos sindicatos. Analisam-se a origem, a dinâmica e as características do segmento informal da estrutura produtiva, no qual se estabelecem pequenos negócios e produtores autônomos que não estão organizados em moldes tipicamente capitalistas e examinam-se as condições de trabalho prevalentes. Apresenta-se uma síntese da trajetória recente da economia maranhense e da situação atual do mercado de trabalho no Brasil e no Maranhão, mediante a análise comparativa de indicadores sobre a distribuição ocupacional da população economicamente ativa, o grau de formalização dos assalariados e trabalhadores autônomos, os níveis de renda e a composição do segmento informal. A informalidade das relações de emprego apresenta três contextos originários, cuja identificação é necessária para a reflexão sobre a eficácia e efetividade da Inspeção do Trabalho para a sua redução: o segmento informal da estrutura produtiva, a flexibilização e desregulamentação do marco regulatório sobre o mercado de trabalho e a ineficiência e inadequação dos recursos materiais, humanos e das condições organizacionais para o desenvolvimento das ações de fiscalização. Considerando-se a Inspeção do Trabalho como uma política pública, tecem-se breves considerações sobre os condicionantes da formulação e implementação de políticas públicas nas sociedades capitalistas, determinados pela relação orgânica entre Estado e capital. No limite desses condicionantes, a correlação de forças entre trabalhadores e capitalistas, mediada pelo Estado, resulta em uma Inspeção do Trabalho mais ou menos organizada, capacitada e aparelhada para o enfrentamento da informalidade das relações de emprego e para a garantia da efetividade das normas de proteção do trabalho.

Palavras-chave: Trabalho, Estado, Informalidade das relações de emprego, Segmento informal, Nova Informalidade, Inspeção do Trabalho.



## ABSTRACT

This dissertation presents a study on labor inspection carried out by the Ministry of Labor and Employment to reduce the level of informal employment in Brazil, focusing on the case of state of Maranhão in the present time. Specialized literature on formation and structuration of Brazilian's labor market between the thirties and the nineties is reviewed, focusing on the following aspects: state intervention for the purpose of regulation of workplace relations, evolution of remuneratory patterns, impact of paid work force at the occupation's overall and labor unions performance. It is analyzed the origin, dynamics and characteristics of informal work segment presence in the national productive structure. Then it is examined the labor conditions that emerge from the kind of small business and informal entrepreneurs this segment generates, which are not organized following the typical capitalistic way. A synthesis of the Maranhão's economic history is then presented along with the current situation of labor market in Brazil and particularly of the northeastern state, through comparative analysis of figures on distribution of occupations among economic active population, formality labor level among paid work force and self-employed workers, income levels and distribution of informal sector. The informality of employment relations presents three different contexts that need to be identified in order to reflect on efficiency and effectiveness of labor inspection work: the informal segment of productive structure, flexibilization and deregulation of the labor market's regulatory framework and inefficiency and inadequacy of human natural resources as well as organizational conditions for the labor inspection activities development. Regarding labor inspection as a policy, brief considerations will be taken on conditionalities of formulation and implementation of public policies in capitalists societies, determined by organic relation between state and capital. These conditionalities and the correlation of forces between workers and capitalists, regulated by the state, will generate a labor inspection that be or well or poorly organized, trained and equipped in order to fight informality on employment relations to ensure effectiveness of the employment protection norms.

Keywords: work, state, informality of employment relations, informal segment, labor inspection, new forms of informality

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Classificação tipológica e principais características das empresas de pequeno porte.....	82
Tabela 02 - Valor Adicionado Bruto e participação do valor Adicionado por setor Maranhão/2007.....	115
Tabela 03 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade por condição de atividade no período de referência - Maranhão/2008.....	117
Tabela 04 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimentos do trabalho principal - Maranhão/2008.....	119
Tabela 05 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência por situação na ocupação distribuídos por atividade econômica – Maranhão/2008.....	121
Tabela 06 - Empregados de 10 anos ou mais de idade ocupados na semana de referência, excluídos militares e funcionários públicos estatutários, por condição de formalização do vínculo empregatício distribuídos por atividade econômica – Maranhão/2008.....	124
Tabela 07 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por situação de contribuição para instituto de previdência distribuídas por atividade econômica Maranhão/2008.....	128
Tabela 08 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, com rendimento, por situação de ocupação e classe de rendimento, incluindo servidores públicos – Maranhão/2008.....	130
Tabela 09 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, com rendimento, por situação de ocupação e classe de rendimento em valores percentuais – Maranhão/2008.....	131
Tabela 10 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, com rendimento, por situação de ocupação e classe de rendimento – Maranhão/2008.....	132
Tabela 11 - Pessoas de anos ou mais de idade por condição de atividade na semana de referência e anos de estudo – Maranhão/2008.....	134
Tabela 12 - Distribuição dos estabelecimentos do segmento informal, por tipo de empreendimento, segundo os ramos de atividade - Maranhão/2003.....	155
Tabela 13 - Distribuição de pessoas ocupadas no segmento informal por posição na ocupação e ramos de atividade – Maranhão/2008.....	156

## LISTA DE SIGLAS

BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED	- Cadastro Geral de Emprego e Desemprego
CEI	- Cadastro Específico do INSS
CEPAL	- Comissão de Estudos para a América Latina
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CODEFAT	- Conselho Deliberativo do FAT
CTPS	- Carteira de Trabalho e Previdência Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	- Fundo Monetário Internacional
GTDN	- Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PEA	- População Economicamente Ativa
PLR	- Participação nos Lucros e Resultados
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNA	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
PREALC	- Programa regional de Emprego para a América Latina
PGC	- Programa Grande Carajás
RAIS	- Relatório Anual de Informações Sociais

- RIT - Regulamento de Inspeção do Trabalho
- SIMPLES - Regime Especial Unificado de Arrecadação de Impostos e Contribuições
- SIT - Secretaria de Inspeção do Trabalho
- SRTE - Superintendência Regional de Trabalho e Emprego
- SUDENE - Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
- TST - Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1. FORMAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO ASSALARIADO BRASILEIRO .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 Aspectos originários da conformação do mercado de trabalho no Brasil.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2 Conformação e evolução do mercado de trabalho brasileiro a partir da década de 1930.....</b>	<b>32</b>
<b>1.3 Evolução e características do mercado de trabalho brasileiro no final do século XX .....</b>	<b>54</b>
<b>2. AS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SETOR INFORMAL DA ECONOMIA E AS MANIFESTAÇÕES DA INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO.....</b>	<b>70</b>
<b>2.1 Origem, dinâmica e composição do setor informal.....</b>	<b>70</b>
<b>2.2 Configuração do setor informal urbano do Brasil. ....</b>	<b>87</b>
<b>2.3 A Informalidade Estrutural e a “Nova Informalidade”.....</b>	<b>92</b>
<b>3. CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DA ECONOMIA MARANHENSE CONTEMPORÂNEA E A CONFIGURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO ESTADO.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1 Trajetória recente da economia maranhense.....</b>	<b>101</b>
<b>3.2 Configuração atual do mercado de trabalho no Maranhão.....</b>	<b>116</b>
<b>4. ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO ENFRENTAMENTO DA INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO NO MARANHÃO.....</b>	<b>135</b>
<b>4.1 Origem, evolução histórica e padrões de atuação da Inspeção do Trabalho.....</b>	<b>135</b>
<b>4.2 Origem e evolução recente da Inspeção do Trabalho no Brasil e no Maranhão.....</b>	<b>145</b>
<b>4.3 Potencialidades e limites da Inspeção do Trabalho para a redução da informalidade das relações de emprego no Maranhão. ....</b>	<b>154</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>178</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>185</b>

## INTRODUÇÃO

O trabalho concreto é a relação dos homens transformando a natureza, mediante a utilização dos seus atributos físicos e mentais, visando à produção de bens que satisfaçam às necessidades, historicamente construídas, de consumo. Ao intervir na natureza, modificando-a a partir do seu trabalho, os homens também transformam a si mesmos. A identidade objetiva e subjetiva dos indivíduos e, conseqüentemente, a construção e a evolução das sociedades ocorrem a partir das transformações do trabalho realizado individual e coletivamente.

Historicamente, a concepção do trabalho como o esforço humano na produção de bens materiais que garantissem a sua sobrevivência recebeu interpretações e valorações distintas. Na antiguidade grega, o trabalho era visto como incompatível com a vida livre, com a “vida boa” dos cidadãos descrita por Aristóteles. As atividades necessárias ao sustento dos indivíduos não eram dignas de serem incluídas na esfera política, relegando-se o comércio e a manufatura como atribuições dos escravos e estrangeiros, “de sorte que Atenas se transformou realmente na ‘pensionópolis’ com um ‘proletariado de consumidores’ que Max Weber tão vividamente descreveu”. (ARENDDT, p. 46).

A identificação do trabalho humano como fonte de valor - isto é, como gerador da riqueza material socialmente produzida a partir da utilização e transformação dos recursos naturais - é uma posição cultural, econômica e política que remonta ao século XVIII. Surge no antropocentrismo (movimento que marca o Renascimento europeu e afirma a centralidade do homem no universo) e se consolida no Iluminismo que atacou (em termos intelectuais e até certo ponto práticos) a legitimidade da monarquia, da aristocracia, da subordinação da mulher em relação ao homem, da autoridade eclesiástica, da escravatura, substituindo-a pelos princípios da universalidade, igualdade e da democracia. (ISRAEL, 2009, p. 9).

A vinculação do trabalho como fonte de valor surge nos estudos dos denominados “economistas clássicos”, principalmente, em Smith (1723-1790) e Ricardo (1772-1823), corrente de pensadores interessados na análise das relações sociais que estavam surgindo na crise do Antigo Regime, identificado como o modo de produção e o regime político vigentes no feudalismo. A teoria do valor-trabalho, que havia sido fundamental no confronto da burguesia européia - enquanto assumia a condição de

classe hegemônica - em relação ao parasitismo da nobreza, se torna uma crítica ao regime burguês quando retomada por Marx (1818-1883) que investiga e denuncia a exploração dessa classe (capitalistas) sobre os trabalhadores:

O processo de trabalho, quando ocorre como processo de consumo da força de trabalho pelo capitalista, apresenta dois fenômenos característicos. O trabalhador trabalha sob o controle do capitalista, a quem pertence seu trabalho[...]. Além disso, o produto é propriedade do capitalista, não do produtor imediato, o trabalhador. [...] O capital é trabalho morto que, como um vampiro, se reanima sugando trabalho vivo, e, quanto mais suga, mais forte se torna. (MARX, 2008, p. 219, 273).

A relação social fundamental sobre a qual se organiza o modo de produção capitalista é a relação entre os capitalistas – detentores dos meios de produção – e os trabalhadores – que têm como mercadoria exclusiva a sua força de trabalho. No capitalismo, o trabalho se torna mercadoria e a sua oferta no mercado, se dá, por excelência, sob a forma de trabalho assalariado. O assalariamento da força de trabalho sucede o trabalho escravo e o trabalho servil - relações sociais que deram sustentação aos modos de produção anteriores ao capitalismo - vigentes nas sociedades fundadas na divisão social do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção.

A partir do último quartel do século XIX e, especialmente ao longo do século XX, os trabalhadores assalariados conquistaram uma série de direitos em relação às condições de trabalho, de remuneração e de amparo nas situações de incapacidade parcial e permanente para o trabalho. O processo de assalariamento e de aquisição de direitos, entretanto, não afeta a essência da natureza de exploração da relação capitalistas/trabalhadores, na medida em que é justamente do trabalho não pago que se extrai a riqueza e se promove a acumulação capitalista.

Nas sociedades capitalistas contemporâneas, o usufruto ou não desses direitos trabalhistas e previdenciários - construídos paralelamente ao desenvolvimento social e econômico das economias industrializadas -, está representado no binômio formalidade/informalidade. Em síntese, a informalidade das relações de emprego consiste na exposição dos empregados a situações particularmente acentuadas de exploração e de precariedade impostas pelos empregadores.

Nos termos do arcabouço jurídico-institucional brasileiro, o acesso dos empregados aos direitos trabalhistas e previdenciários, bem como aos demais benefícios eventualmente concedidos através de convenções ou acordos coletivos de trabalho, está legalmente condicionado à formalidade institucional do vínculo empregatício. A formalização da relação de emprego é feita pela anotação na Carteira

de Trabalho e Previdência Social do trabalhador, por seu empregador, configurando-se o registro do empregado.

Além da previsão legal de formalização da relação de emprego, o marco regulatório das condições de trabalho assalariado, no Brasil, é extenso e minucioso, composto por uma série de normas agrupadas na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, promulgada em 1943, pelos direitos trabalhistas previstos no Artigo 7º da Constituição Federal de 1988 e por diversas outras legislações complementares sobre temas específicos.

A relação contratual entre empregados e empregadores apresenta como particularidade o fato de que estabelece direitos e obrigações entre partes cujas assimetrias de poder e de autonomia requerem, necessariamente, a existência de instituições que atuem na efetividade das condições acordadas, sob pena de se tornarem inócuas, ou “letras mortas”. Por essa razão, na maior parte dos países capitalistas há duas instâncias garantidoras dos direitos conquistados pela classe trabalhadora: os sindicatos laborais e instituições estatais. As formas de organização, as atribuições legais e a extensão da atuação dessas entidades diferem nacionalmente, em função dos arranjos políticos-institucionais e do padrão de atuação sindical prevalentes ao longo do século XX, quando o referencial legal de normatização das condições de trabalho e suas instâncias garantidoras foram construídos.

No Brasil, a intervenção do Estado visando ao cumprimento do marco jurídico de regulação das relações de emprego está sob a responsabilidade de um tripé institucional composto pela Justiça do Trabalho (Poder Judiciário); pelo Ministério Público do Trabalho (Poder autônomo); e Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (Poder Executivo). A atuação do MTE concretiza-se mediante as ações de fiscalização executadas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, compondo o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

A especificidade da atuação da Inspeção do Trabalho em relação às demais entidades do Estado responsáveis pela materialização do ordenamento jurídico incidente sobre as relações de emprego remete-se a dois fatores: primeiro, as ações de fiscalização ocorrem *in loco*, nos ambientes de trabalho e em contato direto com os trabalhadores; segundo, essas inspeções são realizadas independentemente de qualquer denúncia ou demanda judicial por parte dos empregados ou de seus representantes sindicais.



A despeito da existência de legislação ampla e detalhada e de instituições voltadas para a sua efetividade, o quantitativo de empregados informais no país é elevado, em torno de 35%, segundo os dados da Pesquisa Nacional Por Amostragem de Domicílio – PNAD/2008. Essa informalidade refere-se, especificamente, ao não reconhecimento, por parte do empregador, da relação de emprego mantida com trabalhadores assalariados, isto é, à falta do contrato formal e ao conseqüente descumprimento das normas legais trabalhistas e previdenciárias.<sup>1</sup>

O objetivo deste estudo é refletir sobre o alcance da Inspeção do Trabalho no enfrentamento da informalidade das relações de emprego, enfatizando a sua atuação no mercado de trabalho maranhense. O meu interesse por essa temática deve-se à conjugação da vivência profissional com a minha formação acadêmica na Pós Graduação. Desempenho, desde 1995, a função de Auditora-Fiscal do Trabalho e, desde 2007, estou na Coordenação das Ações de Fiscalização do Trabalho no Maranhão. Conclui a Especialização em Avaliação de Políticas e Programas Sociais, UFMA/2000 e a Especialização em Economia do Trabalho e Sindicalismo, UNICAMP/2006.

A reflexão sobre o poder da Inspeção do Trabalho na redução da informalidade tem sido uma constante na minha experiência profissional, compartilhada e enriquecida pelas contribuições de vários colegas. A primeira sistematização sobre essa questão, agregando o esforço teórico à experiência profissional acumulada, deu-se durante a elaboração da monografia “Condições subjacentes à informalidade nas relações de emprego: um estudo sobre o Maranhão”, apresentada em 2006, no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT, da UNICAMP.

Como referencial analítico estou assumindo que a informalidade - em sentido mais amplo, a precariedade das condições de trabalho - é um fenômeno cuja compreensão não se esgota na dimensão aparente da regularidade/irregularidade jurídico-formal. A informalidade das relações de emprego tem causas diferenciadas e a identificação desses fatores subjacentes é condição fundamental para o seu enfrentamento.

---

<sup>1</sup> O binômio formalidade/informalidade está restrito, neste estudo, às relações de trabalho assalariado, isto é, relações de emprego, entendidas como espécie do gênero trabalho. No caso de outras situações de trabalho, como o trabalho autônomo ou em regime de economia familiar, por exemplo, a informalidade refere-se à não inscrição – e contribuição, quando for o caso, - do trabalhador no Regime Geral da Previdência Social.

As suas determinações resultam de processos relacionados ao ritmo de crescimento econômico, à evolução e estruturação do mercado de trabalho, aos padrões de organização da produção e à correlação de forças conjuntamente dominante no Estado, refletindo no poder efetivamente atribuído aos organismos de monitoramento e fiscalização do marco de proteção legal. Dessa forma, a investigação sobre as origens da informalidade nas relações de emprego parte da análise sobre as condições gerais de organização da estrutura produtiva, que conformam os segmentos formal e informal da economia, e, conseqüentemente, promovem a clivagem do mercado de trabalho, entre trabalhadores formais e informais.

Argumento que no segmento informal da economia as relações de emprego apresentam-se como estruturalmente informais, uma vez que estão condicionadas pela precariedade, em geral, das condições produtivas dos pequenos estabelecimentos que compõem esse setor. A geração insuficiente de postos de trabalho no segmento formal, frente à evolução da População Economicamente Ativa – PEA, promove o deslocamento de parte dos trabalhadores para o segmento informal, no qual atuarão, tanto na condição de empregados, quanto na condição de empregadores e trabalhadores autônomos. A migração para a informalidade constitui, então, a única alternativa de sobrevivência para a parcela dos trabalhadores que não encontra ocupação no segmento formal (organizado) da estrutura produtiva.

Por outro lado, no âmbito do segmento econômico organizado em moldes tipicamente capitalistas, no setor formal da economia, a informalidade nas relações de emprego mantém-se, em grande parte, devido à ineficácia ou à omissão do Estado no exercício do seu poder de regulação. A omissão manifesta-se na insuficiência de recursos humanos e materiais disponibilizados para o exercício do poder regulatório estatal concretizado pelo Sistema de Inspeção do Trabalho e reflete, em última análise, a correlação de forças políticas que dá sustentação ao Estado.

Nesse sentido, a maior ou menor prioridade efetivamente atribuída à regulação das condições de trabalho no país – mediante a garantia de recursos financeiros, materiais e humanos e o fortalecimento jurídico-institucional da Inspeção do Trabalho e dos demais órgãos responsáveis por essa função - não é uma condição aleatória; ao contrário, está determinada pelo arranjo político conjuntamente prevalecente.

Além desse aspecto, nos últimos trinta anos, a capacidade de regulação do Estado sobre o trabalho subordinado – assalariado, subjacente à estruturação do

mercado de trabalho durante os processos de industrialização e urbanização das economias capitalistas – tem confrontado-se com as transformações decorrentes das novas formas de organização da produção (terceirização e desverticalização), com a generalização das novas tecnologias da informação, sobretudo aquelas relacionadas à transmissão de dados e com a ascensão do ideário neoliberal que promoveu a desregulamentação e flexibilização de parte do marco regulatório das economias nacionais, inclusive dos países avançados.

Todos esses fatores têm convergindo para a substituição do trabalho assalariado por outras relações de trabalho, baseadas, em tese, na suposta autonomia do trabalhador. Transformações aparentes na medida em que a exploração e a subordinação que caracterizam a relação entre capitalistas e trabalhadores permanecem inalteradas, sustentadas pela divisão social do trabalho e pela propriedade privada dos meios de produção.

Especificamente em relação ao Brasil, esse padrão de informalidade decorrente de mudanças na legislação nacional é identificado por Maria Augusta Tavares como a “Nova Informalidade”, e tem como finalidade desonerar os empregadores dos encargos sociais – trabalhistas e previdenciários – próprios das relações de emprego.

Feita a distinção entre segmentos formal e informal da economia e examinadas as diferenças nos padrões das relações de trabalho aí prevalentes, analiso a organização e evolução da Inspeção do Trabalho no Brasil e no Maranhão, para, finalmente, discutir os limites que estão postos para a redução da informalidade nas relações de emprego, principalmente, no estado.<sup>2</sup>

A enorme concentração da renda que caracteriza a evolução socioeconômica do Brasil desde a criação da República – tornando-nos um dos países mais desiguais do mundo – está demonstrada na configuração atual do mercado de trabalho nacional, a partir de alguns indicadores: baixa participação de trabalhadores assalariados entre o total de ocupados, quando comparado com a média dos países capitalistas avançados; alto índice de trabalhadores por conta própria e de domésticos, os quais estão, em sua maior parte, na informalidade; elevada participação de trabalhadores voltados exclusivamente para o auto-consumo, que chega a quase 10%

---

<sup>2</sup> Essa distinção é meramente um recurso metodológico na medida em que a totalidade é um sistema de relações econômicas e sociais capitalistas, e o que se denomina como setor informal também está absolutamente submerso na lógica de acumulação e valorização do capital que comanda o dinamismo e a lógica econômica. Essa argumentação será detalhada ao longo dos capítulos 1 e 2.

do total de ocupados; grande informalidade dos empregados assalariados, em torno de 35%; mais de 60% de sua população ocupada com rendimento com renda equivalente a até dois salários mínimos.

No Maranhão, todos esses indicadores denotam uma desestruturação ainda mais acentuada do mercado de trabalho - destacando-se a elevada participação da população economicamente ativa no meio rural e, desta, mais da metade está ocupada em atividades para o próprio consumo. Essa conformação resulta diretamente do padrão especialmente concentrador de renda associado ao baixo dinamismo da economia estadual.<sup>3</sup>

No desenvolvimento deste estudo adotei como referencial teórico as contribuições de autores filiados às correntes de inspiração Marxista e Keynesiana. As categorias analíticas centrais foram: trabalho, Estado, estruturação do mercado de trabalho, formalidade e informalidade das relações de trabalho, diferenciação da estrutura produtiva em segmentos formal e informal, regulação pública das condições de trabalho.

Além da revisão bibliográfica, utilizei como fonte de dados os documentos estatísticos oficiais sobre o mercado de trabalho, especificamente, CAGED, RAIS, PNAD, Pesquisa Economia Informal Urbana, todos disponíveis para a consulta pública através dos endereços eletrônicos do IBGE e do MTE.

Complementei a análise com o desenvolvimento de uma pesquisa de campo, de natureza exclusivamente qualitativa. A pesquisa foi realizada em um bairro da periferia de São Luís, chamado “Divineia”, junto a 12 (doze) proprietários de estabelecimento do segmento informal da economia, com o objetivo de verificar as condições de organização da produção e, principalmente, de contratação e gestão dos seus empregados. Os relatos constituem o anexo deste texto.

Esta dissertação compõe-se de quatro capítulos, concebidos com o objetivo de viabilizar aproximações sucessivas, iniciando pela totalidade aparente – conformação do mercado de trabalho no Brasil – até alcançar a singularidade do objeto e as suas determinações.

No primeiro capítulo, examino a formação e a evolução do mercado de trabalho brasileiro, iniciando com uma análise das suas condições originárias,

---

<sup>3</sup> Esses e outros dados estatísticos sobre a conformação atual do mercado de trabalho, nacional e maranhense são detalhados e analisados no capítulo 3 deste estudo e tomam por base a PNAD/2008.

associadas à transição da economia agrário-exportadora, com mão-de-obra formada por escravos e imigrantes europeus, para uma economia de base urbano-industrial, assentada no trabalho assalariado. Em seguida, na segunda seção, trato da estruturação do mercado de trabalho, entendida como o crescente assalariamento formal da força de trabalho, processo atrelado ao desenvolvimento da economia industrial a partir da década de 1930 e cuja interrupção principia na década de 1980, acentuando-se nos anos de 1990.

Adoto como eixos analíticos o crescimento do trabalho assalariado; a evolução do padrão remuneratório, especialmente, do salário mínimo; o movimento sindical; e a formulação e posterior flexibilização de parte do marco regulatório das condições de trabalho. Na última seção, apresento um panorama sobre as profundas modificações ocorridas na organização da produção e nas formas de gestão da força de trabalho, deslançadas a partir dos movimentos de globalização, reestruturação produtiva, financeirização e ascensão do ideário neoliberal. Processos que se iniciam no centro capitalista e, durante a década de 1980, são internalizados, em maior ou menor grau, pelos países periféricos.

No segundo capítulo, faço um recorte metodológico na totalidade que é o mercado de trabalho para examinar as relações de trabalho no segmento informal da economia. Trago, na primeira seção, considerações teóricas sobre a natureza, a composição e a dinâmica do segmento informal da estrutura produtiva e as características das relações de emprego em empresas de pequeno porte. Na segunda seção, discuto a configuração do segmento informal no Brasil, a partir das informações divulgadas na Pesquisa Economia Informal Urbana do IBGE, realizadas em 1997 e 2003. Em seguida, desenvolvo o conceito de “Informalidade Estrutural”, como a condição insuperável das relações de emprego geradas no setor informal da economia e apresento o estudo de Maria Augusta Tavares sobre a “Nova Informalidade”, resultante da flexibilização do marco regulatório nacional.

No capítulo terceiro, analiso as condições de organização do mercado de trabalho no Maranhão. Preliminarmente, apresento a trajetória recente da economia estadual; na segunda seção, faço considerações sobre a configuração atual das relações de emprego no Brasil e no Maranhão, discutindo sobre as diferenças e similaridades mais significativas. É a partir dessa contextualização que examino o poder da Inspeção no enfrentamento da informalidade nas relações de emprego no Maranhão.

No último capítulo, discorro, a princípio, sobre as determinações que submetem as políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado capitalista. Entendo que a Inspeção do Trabalho é uma política pública cujas características autorizam a sua classificação tanto como política social – uma vez que interfere nas condições de reprodução da classe trabalhadora -; quanto como uma vertente da política econômica, posto que a regulação das condições de trabalho impactam nos custos e na concorrência intercapitalista. Em seguida, faço uma reconstituição histórica sobre as origens e modelos atuais dos Serviços Nacionais de Inspeção do Trabalho. Na segunda seção, apresento dados sobre a composição atual e o desempenho recente da Inspeção do Trabalho no Brasil e no Maranhão, ressaltando a extensão da sua atuação incluindo temas relacionados ao combate do trabalho infatil e em condições degradantes; a promoção da inserção, no mercado de trabalho, de jovens aprendizes e de trabalhadores com deficiência.

Finalmente, na última seção, reflito sobre as limitações intransponíveis – que dizem respeito à natureza, mesma, da informalidade e da atuação do Estado - e conjuturais – estas sim, passíveis de reversão - da Inspeção do Trabalho no combate à informalidade das relações de emprego no Maranhão. Faço, ainda, algumas sugestões no sentido de promover maior eficácia na atuação da Inspeção.

## CAPÍTULO I

### FORMAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO ASSALARIADO NO BRASIL

Contemporaneamente, o trabalho é gênero do qual derivam as seguintes espécies de ocupações: trabalho assalariado, trabalho autônomo ou por conta própria, trabalho doméstico e trabalho em regime de economia familiar. O mercado de trabalho refere-se à totalidade das relações sociais de compra e venda da força de trabalho, incluindo tanto os aspectos jurídico-institucionais, quanto materiais dessas transações. Durante o processo de consolidação do modo de produção capitalista, a partir do século XVIII, a vinculação entre o capital e trabalho assalariado generalizou-se, constituindo a relação social básica e fundamental do processo de acumulação e valorização do capital produtivo.

Marx explica que a relação historicamente única entre o proprietário dos meios de produção e o trabalhador, no mercado de compra e venda da força de trabalho, é a base sobre a qual se funda a especificidade do capitalismo enquanto modo de produção:

As funções particulares desempenhadas pelo dinheiro, mero equivalente de mercadoria, meio de circulação, meio de pagamento, tesouro, dinheiro mundial, indicam, segundo a extensão e preponderância de cada uma das funções, estágios muito diversos do processo de produção social. Apesar disso, ensina a experiência que basta uma circulação de mercadorias relativamente pouco desenvolvida para que se constituam todas aquelas formas. Com o capital é diferente. Suas condições históricas de existência não se concretizam ainda por haver circulação de mercadorias e dinheiro. Só aparece o capital quando o possuidor de meios de produção e de subsistência encontra o trabalhador livre no mercado de trabalho vendendo a sua força de trabalho, e esta única condição histórica determina um período da história da humanidade. O capital anuncia, desde o início, uma nova época no processo de produção social. O que caracteriza a época capitalista é adquirir a força de trabalho, para o trabalhador, a forma de mercadoria que lhe pertence, tomando seu trabalho a forma de trabalho assalariado. Além disso, só a partir desse momento se generaliza a forma mercadoria dos produtos do trabalho. (MARX, 2008, p. 200).

Quando analiso a conformação do mercado de trabalho nacional estou discutindo o processo de generalização do trabalho assalariado como forma de reprodução predominante dos indivíduos que não possuem bens de capital, apenas a venda da sua própria força de trabalho como mecanismo de inserção social.

Neste capítulo, apresento, em linhas gerais, os processos de conformação e evolução do mercado de trabalho nacional, sobretudo no período de 1930 a 1990. Na primeira seção, resalto alguns aspectos originários que considero fundamentais para compreensão do que se tornaria uma das características do mercado de trabalho nacional: a oferta sistematicamente excessiva da força de trabalho em relação à demanda. Esse fenômeno, por sua vez, contribuiu para a segmentação do mercado de trabalho em trabalhadores e empregados formais e informais, como será visto ao longo deste estudo.

Na segunda seção, trago uma análise histórica e reflexões sobre a construção do mercado de trabalho nacional; para tanto, tomo como eixos analíticos o papel do Estado e a formação do arranjo jurídico-institucional de regulação das condições de trabalho; a trajetória dos salários em geral, especialmente, do salário mínimo, e as tentativas, muitas vezes fracassadas, de indexação salarial à inflação; a crescente participação do trabalho assalariado formal, entendido como o processo de estruturação do mercado de trabalho; e, finalmente, o perfil prevalecente da atuação sindical nos diversos períodos históricos e as modificações nas suas demandas.

Por fim, na terceira seção, trato das profundas alterações que ocorreram no centro capitalista desde o final da década de 1960, como uma resposta à crise de rentabilidade do capital, e cujas repercussões sobre o mundo do trabalho ainda são sentidas. Essas alterações nos padrões de organização da produção e de gestão da força de trabalho, inclusive no marco regulatório, foram internalizadas, no Brasil, pontualmente a partir da década de 1980, e aprofundadas, de fato, durante os anos de 1990, sob a hegemonia do ideário político-econômico do neoliberalismo.

## **1 ASPECTOS ORIGINÁRIOS DA CONFORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**

Considerando a literatura especializada, identifico três aspectos como estruturais no processo de conformação do mercado de trabalho brasileiro: I) a formação do mercado de trabalho assalariado livre no contexto do sistema fundiário concentrado e sob a hegemonia do capital cafeeiro agro-exportador paulista; II) as especificidades dos processos de industrialização e urbanização da economia



nacional e III) a concentração espacial do desenvolvimento industrial, notadamente em São Paulo, a partir da década de 1930.

Em relação ao primeiro aspecto, a promulgação da Lei de Terras, em 1850, teve um papel importante durante a formação, então embrionária, do mercado de trabalho nacional. Não por acaso, a lei foi decretada catorze dias após a extinção do tráfico negreiro, determinando que a partir de então a aquisição de terras somente poderia ser realizada por meio da sua compra, impedindo, em tese, a manutenção das modalidades então tradicionais de propriedade fundiária, como a posse e a doação.

A eficácia dessa legislação esteve vinculada às artimanhas e pressões dos latifundiários para a legalização das terras obtidas a partir da grilagem, gerando a indústria de falsificação dos títulos de propriedade. Os custos da fraude eram ínfimos, comparados com o valor potencial das terras griladas, mas, e esse é o fator relevante, eram valores inacessíveis para os trabalhadores sem recursos, especialmente os imigrantes. (BARBOSA, 2008, p, 120-121).

Nesse contexto, ainda que a ocupação das terras tenha acontecido pela ampliação sistemática da fronteira agrícola, a posse ocorria de maneira precária e sem o amparo legal, ficando essa população permanentemente exposta à expulsão para novas áreas fronteiriças, nas quais não havia qualquer infra-estrutura econômica que viabilizasse a comercialização do excedente produzido<sup>4</sup>.

Tratava-se, portanto, da regulação, pelo Estado, dos dois fatores de produção indispensáveis para a dinâmica de expansão do complexo cafeeiro: a forma de propriedade das terras e a geração “disciplinada” de mão-de-obra a partir da gradual substituição do trabalho escravo pela força de trabalho dos imigrantes.

No meio rural, os homens livres que não se incorporavam ao setor agro-exportador, produziam utilizando métodos arcaicos, com baixos níveis de produtividade e resultando em pequenos excedentes, condenando essa população à reprodução nos mesmos níveis de pobreza. Nas cidades, a massa de ex-escravos e de homens brancos não-proprietários, não encontrava demanda para a sua força

---

<sup>4</sup> Como explica Barbosa, se por um lado a Lei de Terras inviabilizou a formação de uma classe de camponeses, por outro lado, a extensão territorial do país disponibilizava uma enorme margem para a expansão além-fronteira: “Isso explica como em São Paulo – que na última década do século XIX ainda possuía cerca de dois terços de seu patrimônio composto de terras devolutas pôde promover ao mesmo tempo uma ocupação territorial sob moldes capitalistas, mantendo paralelamente uma inserção precária e instável dos pequenos posseiros. Provavelmente, tal combinação apenas foi possível por conta da imigração estrangeira em massa, que isentou, na margem, o caipira do concurso ao mercado de trabalho”. (BARBOSA, 2009, P. 121).

de trabalho. O incipiente artesanato era fabricado por ex-escravos e prevaleciam as atividades descontínuas e precárias (pequeno comércio varejista de produtos diversos, comércio ambulante de alimentos, transporte de cargas, serviços pessoais).

Analisando as formas de inserção social e econômica da população de homens brancos pobres, Barbosa (2008, p. 78) afirma:

Paralelamente ao mundo do trabalho escravo, espalhava-se uma massa amorfa e inorgânica de homens livres, 'massa popular', 'os desclassificados, inúteis e inadaptados'. Isso porque restavam poucas ocupações disponíveis ao trabalho livre, tal era o caráter absorvente da escravidão e a instabilidade do sistema de produção voltado para fora. Era o caso de algumas raras ocupações rurais (feitor e mestre de engenho), dos ofícios mecânicos não monopolizados pelos escravos, das funções públicas, para os suficientemente brancos, e das armas ou do comércio.

A assimetria entre oferta e demanda por força de trabalho agravou-se no último quartel do século XIX, quando o governo federal empenhou-se na promoção da imigração em massa de trabalhadores estrangeiros - principalmente italianos - visando ao suprimento de mão-de-obra para o setor agro-exportador cafeeiro, o qual detinha, com exclusividade, a posição de eixo dinâmico da economia nacional.<sup>5</sup>

Enquanto as últimas décadas do século XIX marcam o início do processo de estruturação do mercado de trabalho na região ocupada pelo capital cafeeiro agro-exportador, no nordeste, o limitado alcance do capital, que apresentava lógica essencialmente reprodutiva, abortava o surgimento de relações de trabalho tipicamente capitalistas, pelo menos até meados da década de 1930. Retrospectivamente, a inexistência de um mercado de trabalho nessa região tornou-se estratégica para a geração de um excedente estrutural de força de trabalho nacional sob o domínio capitalista após-1930. (BARBOSA, 2008, p. 163).

---

<sup>5</sup> Segundo Barbosa, pode-se falar em três ciclos de imigração no período entre 1880 e 1928. Um primeiro que vai de 1880 a 1987, acelerado a partir de 1888; um segundo que se inicia na fase depressiva, de 1898 a 1905 e que apresentou movimento ascendente a partir desse ano até 1913; e um último ciclo, que apresenta baixa no período de 1914 a 1918 e acelera-se entre os anos de 1920 a 1928. Para o conjunto do período, verificava-se que a oferta "respondia ao chamado" da demanda, superando-a, estimulando-a. Mas, em grande medida, as oscilações da demanda – diretamente relacionadas com o mercado internacional de café – definiram o ritmo geral da entrada de novos trabalhadores. "Se tomarmos apenas os imigrantes em idade ativa, que entraram entre 1886 e 1892 no estado de São Paulo – ao todo 192 mil pessoas – o seu número era superior à demanda de trabalho necessária em 1892, mesmo quando não se consideram os demais componentes da oferta, tais como ex-escravos, camaradas, antigos imigrantes e os efeitos do crescimento vegetativo". Somente o estado de São Paulo recebeu, entre 1889 e 1928, cerca de 2,2 milhões de trabalhadores imigrantes, quase duas vezes a sua população em 1888. (BARBOSA, 2008, p. 172).

A coexistência entre um setor atrasado – destinado basicamente à produção de subsistência - e um setor moderno - caracterizado pela produção em larga escala para a exportação – contribuiu para a conformação de um mercado de trabalho caracterizado pela oferta abundante de trabalhadores migrantes do setor tradicional. O reiterado excedente da oferta em relação à demanda por força de trabalho pressionava, para baixo, os salários do núcleo dinâmico da economia:

A exclusão social e o excedente de mão-de-obra sempre fizeram parte da sociedade brasileira, que desde o seu período escravista conviveu com esse fenômeno. Caio Prado Jr. demonstra como, entre a camada senhorial e a massa escrava, aparecia no país uma heterogênea população livre que não se enquadrava na estrutura produtiva escravista. (OLIVEIRA, 1998, p. 114).

Além da concentração fundiária e da dicotomia entre setores agrícolas atrasado e moderno, outro fator significativo no processo de conformação do mercado de trabalho nacional referiu-se à particularidade das dinâmicas de urbanização e industrialização das economias latino-americanas. A peculiaridade do desenvolvimento capitalista nesses países, como analisa Castells (2000), residiu no fato de que o ritmo acelerado de urbanização ocorreu dissociado de um correspondente crescimento industrial e da diferenciação da estrutura produtiva<sup>6</sup>.

A trajetória das economias latino-americanas distinguiu-se daquela compreendida pelos países de capitalismo avançado - que alcançaram esse status já na primeira metade do século XX - na medida em que estes conseguiram participar, com maior proximidade cronológica, do desenvolvimento técnico-produtivo gerado a partir das duas grandes ondas de industrialização, representadas pelas I e II Revolução Industrial<sup>7</sup>. Nesses países, a urbanização e a industrialização tornaram-

---

<sup>6</sup> Analisando as similaridades presentes nos processos de urbanização e industrialização nos países que participaram da primeira Revolução Industrial, Castells afirma: “A urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento do tipo produção capitalista é um processo de organização do espaço que repousa sobre dois conjuntos de fatos fundamentais: I) a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização; II) a passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição do meio urbano.” No caso das economias de capitalismo tardio, o acelerado ritmo de urbanização caracterizou-se pelos seguintes fatores: população urbana desproporcional ao nível produtivo dessas economias, ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano, falta de emprego e de serviços para as massas urbanas crescentes: “Essa população desenraizada e em mutação, desempregada, ‘exercito de reserva’ de uma indústria inexistente, está na base do crescimento urbano.” (CASTELLS, 2000, p.81).

<sup>7</sup> São considerados países de capitalismo avançado: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Inglaterra, Estados Unidos, Espanha. (POCHMANN, 2001, p.12).

se movimentos relativamente paralelos e convergentes, de tal maneira que a diferenciação da estrutura produtiva e o crescimento das atividades industriais e dos setores de serviços a elas atrelados puderam absorver, com maiores regularidade e compatibilidade, os fluxos migratórios oriundos dos meios rurais.

Em termos mais específicos, referindo-se à industrialização das economias latino-americanas, Cardoso de Mello afirma que a sua particularidade está determinada por dois aspectos: a sua origem nas economias exportadoras de produtos primários e pelo período histórico em que acontece, quando o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial. Essa forma particular de desenvolvimento industrial é que se denomina “industrialização retardatária”. (CARDOSO DE MELLO, 1984, p. 100).

No caso do Brasil, esse autor chama a atenção para o fato de que a industrialização retardatária garantia a sua lucratividade a partir de duas condições que atuavam cumulativamente: a baixa competitividade do sistema industrial, em função das políticas de proteção do mercado interno à concorrência de produtos importados (salvo no imediato pós-guerra); e em razão dos baixos custos relativos da força de trabalho:

A existência de uma contínua pressão sobre o mercado de trabalho, expressão tanto do crescimento vegetativo da força de trabalho urbana quanto das migrações internas, e o baixo poder autônomo de organização dos trabalhadores não fixava um patamar mínimo para os salários, mas impediam que a sua subida emparelhasse com a da produtividade, assegurando margens crescentes de lucros, uma vez que as empresas foram capazes de transferir aos preços o aumento dos custos monetários da mão-de-obra direta. (CARDOSO DE MELLO, 1984, p. 113).

Na interpretação de Oliveira, as condições sob as quais se deram o êxodo rural e a conseqüente urbanização acelerada da sociedade brasileira - dimensão quantitativa e concentração temporal – são fatores fundamentais para entender-se a evolução do mercado de trabalho nacional:

Apesar do dinamismo da geração de empregos, a velocidade do processo de migração despejou nas cidades um contingente de população que não pôde ser totalmente absorvido no mercado de trabalho formal capitalista. A oferta de trabalho é, até hoje, condição para a manutenção dos salários em níveis baixos. (OLIVEIRA, 1998, p. 121)<sup>8</sup>.

Nos países de capitalismo retardatário, o crescimento das populações urbanas - intensificado pela generalização das relações sociais capitalistas -

---

<sup>8</sup> Entre 1950 e 1980 migraram do campo em direção aos centros urbanos cerca de 35 milhões de brasileiros. (OLIVEIRA, 1998, p. 119).

confrontava-se com uma estrutura econômica que internalizava condições produtivas e tecnologias geradas em outros contextos socioeconômicos. A importação de equipamentos e a absorção de tecnologias, ao mesmo tempo em que viabilizavam a incorporação do padrão produtivo gerado nos países avançados, também implicavam na redução dos efeitos multiplicadores sobre os níveis de renda e de emprego decorrentes do crescimento industrial<sup>9</sup>.

Paralelamente a esse padrão de industrialização, o movimento de urbanização da sociedade brasileira sofria os efeitos cumulativos de outros fatores: a dominância da grande propriedade nos meios rurais; o processo de modernização da agricultura impulsionado pelo Estado que aumentou a produtividade do trabalho e reduziu a capacidade de absorção de força de trabalho, deixando intacta a estrutura fundiária (modernização conservadora); a desarticulação entre o latifúndio, o minifúndio e as produções realizadas em regime de economia familiar; a pobreza crônica e a falta de políticas sociais. Desse ambiente socioeconômico resultou:

Um processo de urbanização que se caracterizou pela alta velocidade. Em três ou quatro décadas inverteu-se a proporção entre população rural e urbana. Ou seja, a urbanização do país se processou num curto período de tempo, sem paralelo com a história de outras nações. (OLIVEIRA, 1988, p. 119).

Também para Francisco de Oliveira, além do êxodo rural e da concentração fundiária, a absorção de tecnologias desenvolvidas externamente foi um fator determinante para a formação de um mercado de trabalho particularmente frágil - tanto em termos quantitativos, quanto em relação à qualidade dos postos de trabalho criados -, gerando um volume relativamente menor de postos de trabalho em comparação às economias avançadas:

Se é verdade que a compra de equipamentos, isto é, de tecnologia acumulada 'queima' etapas da acumulação, ela também reduz o circuito de realização interna do capital; o que tem, entre outras, a conseqüência de

---

<sup>9</sup> Sobre o processo de industrialização no Brasil, Maria da Conceição Tavares explica que a implantação de um setor de produção industrial havia surgido muito antes de 1930, e não como resposta a uma crise do setor externo, mas, ao contrário, no auge do ciclo do café, com o prolongamento e a diversificação do capital cafeeiro. A década de 1930 marca uma alteração na dinâmica de acumulação capitalista no país porque passada a recuperação da crise de 1929, tanto a acumulação industrial-urbana quanto a renda fiscal do governo se desvinculam da acumulação cafeeira e, daí em diante, passam a submetê-la aos destinos e interesses do desenvolvimento urbano-industrial. A dominância do capital industrial no processo global de acumulação, entretanto, consolidou-se somente a partir da década de 1950, com a participação decisiva do Estado e das empresas internacionais. O padrão de industrialização que se estende da década 1930 até os anos de 1950 é designado pelo termo "substituição de importação", dado que a redução da capacidade para importar em termos absolutos, que ocorreu nesse período, resultou no intenso crescimento da produção industrial.

tornar o efeito multiplicador real das inversões mais baixo que o efeito potencial que será gerado no caso de uma realização interna total do capital. É óbvio que um dos multiplicadores afetados, nesse caso, é o emprego direto e indireto. A razão histórica da industrialização tardia converte-se em razão estrutural, dando ao setor secundário e à indústria participações desequilibradas no produto e na estrutura de emprego. (OLIVEIRA, 2003, p. 36).

A condição de desenvolvimento industrial tardio refletiu-se diretamente na formação de um setor terciário “inchado”, no qual predominavam ocupações inseridas no segmento informal do mercado de trabalho, diante da relativamente menor capacidade de geração de empregos do setor secundário. (OLIVEIRA, 2003, p. 57).

Por fim, outra característica da economia nacional, que também contribuiu para a geração de um mercado com oferta sistematicamente excessiva de força de trabalho em relação à demanda, consistiu na concentração espacial do desenvolvimento industrial na região sudeste, sobretudo em São Paulo. Esse estado, mesmo antes da década de 1930, já contava com uma população relativamente abundante de trabalhadores, em decorrência da imigração estrangeira direcionada para o complexo cafeeiro agro-exportador<sup>10</sup>.

Por outro lado, no nordeste, o velho setor primário-exportador que ainda predominava em sua estrutura econômica, evidenciava o esgotamento desse padrão de desenvolvimento econômico, uma vez que a região caracterizava-se, pelo fraco dinamismo. (ARAÚJO, 1995, p.166)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A concentração industrial e o dinamismo da economia paulista remontam à sua condição de centro da economia cafeeira agro-exportadora, na medida em que se criou um ambiente social e econômico favorável ao desenvolvimento acelerado da industrialização após a crise econômica mundial de 1929, tanto em termos de disponibilidade de força de trabalho, quanto de capital acumulado previamente, como explica Cardoso de Mello: “Em suma, o complexo exportador cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação; uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador.” (CARDOSO DE MELLO, 1984, p.101).

<sup>11</sup> O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, coordenado por Celso Furtado e que resultou na criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, tinha como objetivo a promoção da industrialização como estratégia de desenvolvimento econômico. Como afirma Tânia Bacelar Araújo, “uma das propostas centrais do relatório GTDN era estimular a industrialização no nordeste como forma de superar as dificuldades geradas pela velha base agro-exportadora” (ARAÚJO, 1995, p. 167). Os esforços empreendidos pelos Governos Federal, estaduais e pela iniciativa privada foram relativamente bem sucedidos, uma vez que, no global, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, o nordeste foi a região que apresentou taxa média mais elevada de crescimento do Produto Interno Bruto. Entre 1970 e 1987, por exemplo, a participação dessa região no PIB nacional aumentou de 12,6% para 15,7%, enquanto a participação na produção industrial teve significativo incremento, passando de 0,7% para 10,5%. É preciso atentar, porém, para o nível muito baixo de onde partiram esses indicadores, para que se tenha uma compreensão mais precisa da dimensão efetiva desse dinamismo.

Uma das conseqüências do desenvolvimento regional acentuadamente desigual foi o intenso processo de migração de trabalhadores oriundos das outras regiões do país, notadamente da região Nordeste, em direção aos centros urbanos industriais das regiões sudeste e sul, durante as décadas de 1960 e 1970 – auge do crescimento industrial -, pressionando fortemente a oferta de trabalho:

Apesar da elevada capacidade de geração de emprego das atividades industriais e dos novos setores de serviços urbanos que emergiram com o processo de integração nacional (após 1930), constata-se que ela se mostrou incapaz de resolver o problema de absorção de mão-de-obra disponível na região nordeste. Por esse motivo, a industrialização se fará com elevada e recorrente disponibilidade de força de trabalho. (DEDECCA, 2005, p. 114)<sup>12</sup>.

A natureza estrutural desses fatores – formação do mercado de trabalho sob um sistema de propriedade fundiária concentrada e com a presença de grandes contingentes de trabalhadores imigrantes; adoção de um padrão técnico-produtivo desenvolvido externamente *vis a vis* um processo particularmente intenso de urbanização; e o desenvolvimento industrial espacialmente muito assimétrico – advém dos seus efeitos para a conformação de um mercado de trabalho no qual a oferta de mão-de-obra tem sido sistematicamente superior à demanda<sup>13</sup>.

Esse padrão evolutivo do mercado de trabalho nacional contribuiu para a sua segmentação entre trabalhadores assalariados formais – legalmente protegidos – e informais, e para a manutenção de um baixo padrão remuneratório, a despeito

---

<sup>12</sup> Não percebo incompatibilidades entre as análises de Francisco de Oliveira e de Cláudio Dedecca: enquanto o primeiro enfatiza a situação diferenciada de geração de emprego do setor industrial sob a dinâmica da industrialização tardia, quando esses países “consomem” desenvolvimento tecnológico e adotam padrões produtivos criados externamente; o segundo está ressaltando que, a despeito de ter sido muito bem sucedido (o Brasil alcançou a posição de oitava economia industrial do mundo, na década de 1970), o processo de industrialização nacional não pôde absorver, no setor organizado da economia, a força de trabalho migrante das regiões menos desenvolvidas do país.

<sup>13</sup> De fato, a condição de oferta excessiva de força de trabalho em relação à demanda, é inerente ao modo capitalista de produção, em qualquer que seja o estágio de desenvolvimento das economias nacionais, como demonstrou Marx no capítulo XXIII, Livro I, do *Capital*, que trata da Lei Geral da Acumulação. Nesse sentido, sistematicamente o capital ocupa-se do desenvolvimento de tecnologias e de padrões de organização da produção que visam tornar abundante a força de trabalho, como estratégia para a melhor e maior exploração e submissão daqueles que vivem do seu trabalho. A contraposição aqui realizada, entre as condições estruturais de formação dos mercados de trabalho nos países capitalistas avançados e nos países retardatários, tem o objetivo de ilustrar as diferenças nas dinâmicas evolutivas dessas economias, as quais, no caso desses últimos, reforçam a oferta relativamente maior de força de trabalho e garantem a acumulação do capital mediante o estabelecimento de um padrão de relações capital/trabalho com graus de exploração relativamente mais elevados.

do ritmo intenso do crescimento econômico nacional, pelo menos até o final da década de 1970<sup>14</sup>.

Feita a contextualização dos fatores originários da conformação do mercado de trabalho nacional, na próxima seção trato da sua estruturação a partir da década de 1930, período em que a industrialização assume a condição de eixo dinâmico da economia promovendo o processo de assalariamento da força de trabalho nacional.

## **2 CONFORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 1930**

Sob a denominação “mercado de trabalho” incluem-se tanto a dimensão jurídico-institucional, quanto as condições materiais relativas ao processo de compra e venda da força de trabalho, fatores esses que interagem e evoluem permanentemente. Extraio, dessa totalidade, quatro eixos analíticos para o estudo da estruturação e da evolução do mercado de trabalho nacional: a atuação do Estado na regulação do trabalho assalariado, o comportamento do salário mínimo e dos salários em geral, a participação do trabalho assalariado no total das ocupações e a atuação dos sindicatos.

A partir dos efeitos da crise capitalista mundial de 1929 - que restringiu fortemente o fluxo do comércio internacional - a industrialização, no Brasil, vai ocupando, paulatinamente, a centralidade no processo de acumulação de capital, em detrimento da economia agro-exportadora cafeeira. Conduzindo o processo, o

---

<sup>14</sup> Em sua essência, a informalidade refere-se, essencial e invariavelmente, ao trabalho desprotegido. Conforme os marcos jurídico-institucionais de cada país, definem-se os parâmetros para a configuração da relação de emprego e da informalidade.

No caso do Brasil, a relação de emprego define-se pela presença dos seguintes atributos: pessoalidade do trabalhador, não-eventualidade do trabalho, subordinação ao empregador e remuneração do trabalho executado, conforme o artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho. A formalização do contrato ocorre mediante a assinatura da Carteira de Trabalho do empregado, feita pelo empregador. Consequentemente, em termos legais, a informalidade das relações de emprego refere-se à falta de registro do vínculo empregatício na CTPS.

O embrião da CTPS, ou seja, o contrato de trabalho escrito, remonta às cadernetas agrícolas utilizadas para a discriminação das condições de trabalho dos trabalhadores imigrantes no início do século XX, em 1907. (BARBOSA, 2008, p. 185).

Para os trabalhadores autônomos, cooperados ou por conta própria, e para os trabalhadores em regime de economia familiar, a informalidade é representada pela não filiação no Regime Geral de Previdência Social, como será examinado detalhadamente no capítulo 3.



Estado tomou para si a atribuição de promover as condições que viabilizassem o desenvolvimento industrial e a diferenciação da estrutura produtiva interna<sup>15</sup>.

Uma dimensão fundamental da atuação dos Estados nacionais - tanto nos países de capitalismo originário, quanto nos países de capitalismo tardio -, visando ao desenvolvimento da industrialização referiu-se à institucionalização do trabalho assalariado, mediante o estabelecimento de uma legislação específica. No caso brasileiro, Wanderley Guilherme dos Santos, quando analisa o processo de criação do marco regulatório das condições de trabalho assalariado reconhece, a princípio, a similaridade entre o histórico mundial e a experiência nacional. Entretanto, a despeito da equivalência em termos gerais, o autor destaca que os países diferiram-se quanto:

Ao início da intervenção pública, à ordem e ao ritmo em que os regulamentos sociais vão sendo estabelecidos, ao escopo da legislação, tanto em termos de grupos sociais 'legislados', quanto em termos do número de dimensões sociais cobertas pela legislação, no formato burocrático de administração dos programas, no esquema de financiamento e, finalmente, distinguem-se os países quanto à articulação dos programas sociais, presuntivamente destinados a maximizar a equidade com as demais políticas governamentais, sobretudo aquelas que têm por objetivo maximizar a acumulação. (SANTOS, 1987, p. 13).

Como explica Santos (1987, p. 13), a ingerência do Estado brasileiro no âmbito das relações de trabalho motivou-se pelo acirramento dos “conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens.” Sobre a composição e a evolução, relativamente uniformes, das políticas de regulação do trabalho assalariado, esse autor destaca que, no geral, iniciaram-se com programas relativos à proteção em caso de acidente de trabalho; expandindo-se para a inclusão de trabalhadores idosos, inválidos e dos seus dependentes. Posteriormente, previram o amparo à maternidade e às situações de doença e, finalmente, estenderam-se

---

<sup>15</sup> Analisando a inserção tardia no capitalismo mundial, Serra identifica as circunstâncias que deram especificidade a esse processo e demandaram a participação decisiva dos Estados nacionais: I) os países de capitalismo tardio ingressaram na era industrial quando as bases técnicas e financeiras das atividades industriais já eram relativamente complexas, necessitando de grandes dimensões nas plantas industriais e elevadas exigências tecnológicas; II) por outro lado, no interior das economias agro-exportadoras, não geraram-se os mecanismos de centralização financeira privada capazes de promover e sustentar essa dinâmica; III) Os grandes projetos industriais de infra-estrutura apresentavam forte interdependência, demandando a implementação conjunta e coordenada de vários elos das cadeias produtivas; IV) o avanço desses países, nas etapas posteriores de industrialização foi simultâneo – e, em parte, conseqüência – ao acelerado movimento de internacionalização do capital que sucedeu à reconstrução européia, no pós II Guerra, exigindo a coordenação ampla e complexa junto às empresas estrangeiras. (SERRA, 1981, p. 82).

para a concessão de abonos familiares – do tipo salário-família e salário-educação, por exemplo – e do seguro-desemprego.<sup>16</sup>

Os primórdios da proteção social no Brasil remetem-se às conquistas da burocracia civil e militar<sup>17</sup>. Inicialmente restrita aos funcionários estatutários, a regulamentação das condições de trabalho e de amparo aos empregados das empresas privadas somente vai ocorrer a partir das décadas de 1920 e, principalmente, de 1930.

A primeira intervenção do Estado brasileiro objetivando a institucionalização de condições gerais de trabalho ocorreu em 1891, mediante a definição de normas legais a serem observadas para o trabalho infantil utilizado nas fábricas da capital federal<sup>18</sup>. A autorização para associação sindical dos trabalhadores na indústria e na agricultura, em 1903, e a sua regulamentação, em 1907, representou um marco na evolução das políticas direcionadas para as condições de trabalho no país, legitimando-se a organização coletiva dos trabalhadores<sup>19</sup>. É nesse sentido o entendimento de Santos (1987, p. 18):

---

<sup>16</sup> Nos países de capitalismo avançado, as origens da intervenção do Estado sobre o mercado de trabalho remontam à segunda metade do século XIX, no bojo das transformações econômicas, políticas e sociais decorrentes da dinâmica de generalização dos padrões produtivos gerados pela II Revolução Industrial e pelo início do lento declínio do ideário político liberal. (MYRDAL, 1982 e HABERMAS, 1984).

<sup>17</sup> Em 1888, é criada a Caixa de Socorros dos empregados das estradas de ferro do Estado, provendo pequenos auxílios em casos de doença e falecimento. Às conquistas dos trabalhadores nas estradas de ferro, seguiram-se a criação do Fundo de Pensões das Oficinas da Imprensa Nacional (1889); concessão do direito de 15 dias de férias para os trabalhadores no abastecimento de água da capital federal e para os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil (1889); o direito à aposentadoria a todos os ferroviários públicos (1890); a criação do Fundo de pensão para os empregados do Ministério da Fazenda e da Estrada de Ferro Central do Brasil (1890); criação do Fundo de Pensão para o pessoal do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro (1892), estendido para o pessoal da Casa da Moeda (1911) e para o pessoal da Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro (1912). (SANTOS, 1987, p. 17).

<sup>18</sup> Contudo, esse decreto de 1891 não teve nenhuma efetividade, para “a surpresa dos fetichistas da lei”. (SANTOS, 1987, p. 17).

<sup>19</sup> As organizações sindicais são os interlocutores, por excelência, da classe trabalhadora junto ao Estado no processo de regulação das condições de trabalho. Os seus direcionamentos político-ideológicos, notadamente ao longo da primeira metade do século XX, tiveram relação direta para a definição dos arranjos institucionais de proteção aos trabalhadores, ao mesmo tempo em que foram influenciados pelos mesmos. Contextualizando a evolução do movimento sindical ao longo do século XX, BIHR (1998) entende que o movimento operário europeu, a partir do último quartel do século XIX, cindiu-se em duas correntes: o social-democrata e o sindicalismo revolucionário. O modelo social-democrata dividiu-se em duas vertentes: uma variante reformista e outra revolucionária. Na perspectiva da variante reformista, o socialismo reduziu-se à democratização da sociedade capitalista, à concretização dos direitos e ideais da democracia política. Essa variante é, “antes de qualquer coisa, social-democrata no sentido corrente do termo. A outra corrente do modelo social-democrata, a sua variante revolucionária, é representada pelo “leninismo”. Nesse caso, a ação sindical tinha como objetivo “a expropriação da burguesia e a estatização dos conjuntos dos meios de produção mediante a conquista Estado e a ruptura violenta com as formas institucionais da democracia parlamentar.” O traço comum, apesar de suas absolutas divergências em termos

O impacto dessa legislação, se efetivamente honrada pelos diversos governos, está ainda por ser fidedignamente estabelecido, quer em termos do número de organizações que se criaram, quer na abrangência efetiva das organizações – número de pessoas afiliadas e participantes. Em qualquer caso, a aceitação da idéia de que agrupamentos sociais, reunidos por interesses comuns, pudessem ser admitidos como interlocutores no debate social – o que já havia sido reconhecido para os atores em posição privilegiada no processo de acumulação, isto é, os detentores de capital, desde a primeira metade do século XIX – provocou importante fissura na ordem jurídico-institucional do *laissez faire*, ao admitir a legitimidade de demandas coletivas, antes que estritamente individuais<sup>20</sup>.

As reivindicações dos sindicatos voltaram-se principalmente para a regulamentação das seguintes condições de trabalho: jornada, repouso remunerado (férias e descanso semanal), medidas de saúde e segurança (acidentes e higiene), e para a participação de mulheres e crianças. A despeito dessa pauta de demandas, a atuação estatal ocorreu, a princípio, na formalização de um sistema de assistência aos trabalhadores após o seu desligamento do processo produtivo.<sup>21</sup>

O marco temporal na institucionalização do mercado de trabalho assalariado é a década de 1930, no âmbito das políticas sociais e econômicas

---

políticos e ideológicos, seria o fetichismo do Estado, ignorando a relação intrínseca do Estado com o capital, e, portanto, o seu papel de garantidor das condições de reprodução desse modo de produção. O outro modelo de movimento sindical, o sindicalismo revolucionário, foi intenso, pelo menos até 1914, em países do sul da Europa (França, Itália e, principalmente, Espanha) e nos Estados Unidos. Essa corrente opunha-se a qualquer recorrência ao Estado. Ao princípio 'estatista' que anima o modelo social-democrata, essa corrente propõe a ação direta do proletariado. Para esse autor, a vertente social-democrata, em sua variante reformista, generalizou-se de maneira ampla e profunda, especialmente após a Segunda Grande Guerra, a ponto de confundir-se com o movimento sindical no conjunto dos países de capitalismo avançado. As razões desse êxito remetem-se à hegemonia do viés ideológico de impessoalidade do Estado, além das divisões de classes, e à "legalização debutante" do movimento operário, pretendendo resolver a "questão social" por vias pacíficas: desenvolvendo o direito do trabalho, ampliação da assistência social e disponibilidade de instrumentos de negociação coletiva. (BIHR, 1991, p. 26-31).

<sup>20</sup> Apesar da regulamentação dos sindicatos laborais ocorrer somente em 1907, essas organizações já existiam no país desde o século anterior, inclusive com movimentos de paralisação. Somente na cidade de São Paulo, entre 1888 e 1900, foram criadas sete associações de trabalhadores; entre 1901 e 1914, 41; e entre 1915 e 1929, 53 sindicatos laborais. O número de greves, também, nessa cidade, iria de 12 entre 1888 e 1900, para 81 entre 1901 e 1914; chegando a 107 entre 1917 e 1920. (SANTOS, 1987, p. 65).

<sup>21</sup> Esse embrião do sistema de proteção social no país foi o objeto da Lei Eloy Chaves, de 1923. A lei previu a constituição de um fundo, financiado pelo Estado, por empregados e empregadores, para o custeio de um fluxo de renda a ser auferido pelos trabalhadores em casos de velhice, invalidez e aposentadoria; assim como de um abono aos seus dependentes, em caso de morte; além de recursos para a assistência médica. A proteção social regulada pelo Estado fundou-se, dessa maneira, sobre a participação do indivíduo no processo produtivo. E além dessa condição, a sua forma de inserção, bem como a sua ocupação específica, também foram definidas pelo Estado como critérios para o acesso aos benefícios sociais públicos. Em 1933, já no Governo de Getúlio Vargas, esse sistema previdenciário foi alterado para a inclusão de categorias profissionais, mediante a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM, aos quais se seguiram os institutos dos comerciários e bancários em 1934, dos industriários em 1936, e de demais categorias profissionais. A unificação do sistema previdenciário para todos os empregados formais ocorreu somente em 1960, através da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, em 1960.

promovidas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando o Estado brasileiro abandona, explicitamente, o liberalismo como ideal econômico<sup>22</sup>. Especificamente, a regulamentação das relações de trabalho ocorreu entre 1931 e 1934, compreendendo uma série de demandas históricas da classe trabalhadora: promulgação do novo Código de Menores, que fixava em 14 anos a idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho, proibia o trabalho noturno de adolescentes e fixava a sua jornada máxima em oito horas; definição da jornada diária máxima de oito horas para os trabalhadores no comércio e na indústria; ordenamento do trabalho feminino; garantia de remuneração equivalente, sem discriminação em função do sexo; fixação do salário mínimo (esta última regra, já em 1940).

Posteriormente, em 1943, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, o Estado estabeleceu uma regulação bastante abrangente e pormenorizada das condições de trabalho, definindo desde as formas de contratação, as regras vigentes no curso do contrato de trabalho e as condições para a rescisão dessa relação. A CLT determinou, também, o tipo de organização sindical e a organização da Justiça do Trabalho.

Além do ordenamento jurídico, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, viabilizou as condições institucionais, materiais e humanas para o desenvolvimento das ações de fiscalização da legislação trabalhista. Tendo em vista que essa legislação regula transações entre partes com poderes muito assimétricos em termos de autonomia e de imposição de vontades (empregadores e trabalhadores), a sua efetividade depende, em parte, da existência de Sistemas Públicos de Inspeção e de entidades de representação de classe destinados à garantia da sua aplicabilidade<sup>23</sup>.

No caso específico do Brasil, o usufruto dos direitos trabalhistas e previdenciários está condicionado ao emprego formal, gerando o que Wanderley Guilherme dos Santos denominou de “cidadania restringida”, que se concretiza na

---

<sup>22</sup> O liberalismo econômico foi o princípio organizador de sociedades engajadas na criação de um sistema de mercado. Nascido como mera propensão em favor de métodos não-burocráticos, ele evoluiu para uma fé verdadeira na salvação secular do homem através de um mercado auto-regulável”. (POLANYI, 2000, p. 166.). Sobre a ideologia que sustentou o Estado liberal, Santos ressalta que a sua legitimidade baseava-se na crença da desigualdade como um fato natural entre os homens, que não caberia ao Estado remediar. (SANTOS, 1987, p. 16).

<sup>23</sup> As condições de organização e de atuação da Inspeção do Trabalho e a sua relação com a efetividade da legislação trabalhista, objeto central deste estudo, serão analisadas no capítulo 4 deste trabalho.

segmentação do mercado de trabalho assalariado entre empregados formais e informais:

Por cidadania restringida entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (SANTOS, 1987, p. 129).

Partindo de uma interpretação diferente, Francisco de Oliveira afirma que a regulamentação das condições de trabalho incluiu-se na “regulação dos fatores”, condição primordial assumida pelo Estado brasileiro para o desenvolvimento do modo de acumulação de base urbano-industrial, tendo em vista a sua função essencial de “institucionalizar as regras do jogo”. Nessa perspectiva, cabia à legislação trabalhista dois objetivos: “a conversão dos enormes contingentes populacionais em ‘exércitos de reserva’ e a uniformidade, em base reduzida, do preço da força de trabalho”. (OLIVEIRA, 2003, p. 38).

Para o autor, o aparato regulatório serviria para “propiciar o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores”. Além disso, a fixação do salário mínimo “igualava pela base, ‘reconvertia’ inclusive trabalhadores especializados à situação de não-qualificados e impedia – ao contrário do que pensam muitos – a formação precoce de um mercado dual da força de trabalho.” (OLIVEIRA, 2003, p. 38).

Ressalvada a legitimidade da interpretação de Oliveira, duas ponderações devem ser feitas no tocante às funções cumpridas pela legislação destinada à regulação das relações de trabalho no país, particularmente em relação à fixação de um patamar remuneratório mínimo diante das condições originárias da estruturação do mercado de trabalho no país, conforme visto na seção anterior. Primeiramente, no tocante à afirmativa da inviabilidade da competição entre empregadores e trabalhadores no mercado de trabalho, entendo que os “enormes contingentes populacionais” (como o próprio autor menciona) provocariam, certamente, a desvalorização do preço do trabalho assalariado, caso persistisse a inexistência de regulação pública. E o impacto da abundância de trabalhadores não se daria somente sobre o seu preço, mas afetaria as condições gerais de trabalho, resultando em patamares ainda maiores de exploração.

Em relação à “igualdade pela base” que teria sido criada pela legislação trabalhista, a fixação do salário mínimo não inviabilizava que fossem acordados outros valores de remuneração, via negociação individual ou coletiva entre empregados e empregadores. Ademais, como Oliveira (2003, p. 55) observa, “antes da década de 1920, com exceção do Rio de Janeiro, as demais cidades brasileiras, incluindo-se nelas São Paulo, não passavam de acanhados burgos, sem nenhuma preparação para a industrialização rápida e intensa.” Portanto, é pouco provável que a definição legal dos valores mínimos de remuneração tenha impedido que os operários especializados pudessem organizar-se e desenvolver negociações com os empregadores em condições vantajosas, precisamente pela razão de que, àquela época, não havia quantidade significativa de trabalhadores qualificados no país.

De fato, a análise de Oliveira é pertinente quando considerado o longo prazo, no qual estariam construídas as condições para a possível organização de parcelas qualificadas da classe trabalhadora, ligadas aos setores industriais de maior dinamismo e conteúdo tecnológico - como de fato ocorreu, a partir da década de 1960. Porém, é difícil sustentar essa argumentação para o período inicial do desenvolvimento industrial nacional, diante da abundância estrutural de força de trabalho gerada pelo acentuado êxodo rural e pelo grande estoque de imigrantes estrangeiros “disponibilizados” pelo colapso do sistema cafeeiro agro-exportador.<sup>24</sup>

A análise de Maria da Conceição Tavares (1998) sobre o papel da fixação do salário mínimo destaca justamente a existência de interpretações divergentes sobre essa questão, ressaltando tanto os seus efeitos positivos para o fomento da demanda agregada, quanto os seus eventuais efeitos como uma barreira para a pressão dos setores operários mais organizados:

As opiniões sobre esse ponto são divergentes. Do nosso ponto de vista, essa fixação de um piso ao salário urbano é relevante do ponto de vista da acumulação, já que, sem ela, a estrutura da remuneração da força de trabalho poderia ter-se aberto verticalmente... Sem o piso do salário mínimo, verificar-se-ia uma queda brutal do poder de compra das massas urbanas semiproletarizadas e da pequena burocracia privada e estatal, que

---

<sup>24</sup> O êxodo rural, a partir da década de 1950, é intensificado pela difusão do modo de vida urbano, através dos relatos que chegavam das grandes cidades, por parte daqueles que já estavam estabelecidos e, sobretudo nas décadas seguintes, pelos meios de comunicação de massas, como o rádio e a televisão. Foi assim que migraram para as cidades, nos anos de 1950, 8 milhões de pessoas, cerca de 24% da população rural nacional nesse período; quase 14 milhões na década de 1960, em torno de 36% da população rural nessa época; 17 milhões nos anos de 1970, cerca de 40% da população rural nacional nessa década. (CARDOSO DE MELLO & NOVAES, 1992, p. 581).

tenderia a reduzir fortemente o ritmo da demanda corrente. Para os setores de bens de produção e para toda a indústria fortemente empregadora de, mão-de-obra, o salário mínimo funcionava como um controle e uma barreira à possível pressão dos setores operários mais organizados sobre seus custos de produção. (TAVARES, 1998, p. 137).

Na interpretação de Coriat e Sabóia (1988) os estudos sobre esse período indicam que o objetivo principal de Vargas não teria sido aumentar o patamar mínimo de remuneração, mas institucionalizar o salário mínimo visando à monetização da economia e à conseqüente expansão da indústria de bens de consumo duráveis, em fase de significativo crescimento. Ainda que esses autores afirmem que o valor então estabelecido não alcançava a média dos salários mínimos pagos nas diferentes regiões do país, entendo, em síntese, que essa regulação teve impactos positivos significativos, principalmente quando consideramos as bases socioeconômicas sobre as quais estava organizando-se o mercado de trabalho assalariado. Corrobora essa interpretação a ênfase desses mesmos autores quanto aos resultados dessa política: irrigação monetária da economia e incremento do nível de consumo dos trabalhadores, a ponto de viabilizar a expansão industrial então calcada na produção de bens não duráveis:

De qualquer modo é verdade que essa institucionalização era sentida como uma proteção contra as possíveis degradações futuras do poder de compra. É preciso também lembrar que esse período corresponde ao de um crescimento importante do setor de bens de consumo e, sem a menor dúvida, a política de fixação do salário mínimo mantinha estreitas relações com o desenvolvimento desse setor. (CORIAT & SABÓIA, 1988, p. 16).

A evolução do salário mínimo não ocorreu conforme a legislação estabelecia e a sua trajetória descendente foi um dos fatores que mais contribuíram para a elevada abertura do leque salarial da economia nacional – processo acentuado ao longo das décadas seguintes - e para a concentração de renda no país. Assim, embora houvesse a previsão legal para a sua atualização periódica, o salário mínimo sofreu apenas um reajuste na década de 1940 (em 1943), mantendo-se nesse valor até 1951, quando sofreu novo incremento retornando ao patamar da sua implantação.

Em termos gerais, até meados da década de 1940 permaneceu embrionária a estruturação do mercado de trabalho assalariado no país: embora a legislação trabalhista tenha sido consolidada nas décadas de 1930 e início de 1940, os trabalhadores protegidos por esse marco regulatório ainda eram uma pequena

parte do total de ocupados. A maior parte dos trabalhadores, mais de 60%, encontrava-se no meio rural e a legislação restringia-se aos assalariados urbanos. Além disso, mesmo nas cidades de maior porte, a incipiente industrialização absorvia uma reduzida parcela da população economicamente ativa, enquanto a maior parte exercia ocupações precárias no setor terciário tradicional (comércio e transportes) ou trabalhava por conta própria.

Traçando um panorama das condições sociais e econômicas da classe trabalhadora, no início da década de 1950, João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novaes observam a incipiência da estruturação do mercado de trabalho assalariado, sobretudo no meio rural, onde ainda prevaleciam outras formas de inserção social que garantiam, basicamente, a reprodução dessa população nos mesmos níveis de pobreza:

Os assalariados permanentes – por exemplo, o colono da fazenda de café, o trabalhador da usina de açúcar – ganhavam pouquíssimo, mas estavam integrados ao capitalismo. Mas os posseiros pequenos proprietários pobres, ou parceiros, praticamente não. Os pequenos proprietários ou posseiros tinham um pedaço de terra para trabalhar. Os parceiros, ao contrário, viviam dentro de um latifúndio como o ‘morador’ do Nordeste, obrigado a prestar certos serviços ao proprietário da terra, ou então a ceder-lhe parte da sua produção. Todos produziam de uma maneira tecnologicamente rudimentar, quase só para comer. (CARDOSO DE MELLO & NOVAES, 1992, p. 575)<sup>25</sup>.

O movimento sindical, por sua vez, restringia-se a algumas categorias ocupacionais, refletindo a relativa fragilidade da economia urbano-industrial e a conseqüente inexistência de bases organizacionais sólidas e generalizadas para o exercício de uma ação política independente e eficaz visando à consecução e efetividade de direitos trabalhistas. (MATTOSO, 1995, p. 122).

Após a II Grande Guerra e, sobretudo, a partir do Plano de Metas (1956/1961), o movimento de industrialização acelerou-se, impulsionado pela proteção do mercado interno e sob o comando do tripé formado por empresas estatais, empresas nacionais e multinacionais. Nesse período, favorecido pela relativa estabilidade dos padrões tecnológicos, o país implantou as bases produtivas para a fabricação interna de bens de consumo duráveis e de bens de capital,

---

<sup>25</sup> Esses autores descrevem, com riqueza de detalhes e rigor analítico, as profundas transformações sociais e culturais da sociedade brasileira entre as décadas de 1930 e o golpe militar de 1964, na obra intitulada “História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea”.



mediante a incorporação das tecnologias características da II Revolução Industrial – siderurgia, energia elétrica, indústria química, indústria automobilística e petróleo<sup>26</sup>.

O dinamismo da industrialização garantiu o elevado crescimento econômico do pós-guerra e estendeu-se até a década de 1980, com incremento do Produto Interno Bruto a uma taxa média anual de 7%<sup>27</sup>. Ao longo da década de 1950, inclusive durante o período do Governo Juscelino Kubitschek 1955-1961, o valor do salário mínimo foi periodicamente reajustado, tendo adquirido ganhos reais. Essa tendência foi interrompida após o golpe militar de 1964, quando o governo iniciou uma política de compressão salarial que reduziu sistematicamente o valor real do salário mínimo, mesmo durante o período de pico de crescimento econômico.

Para Coriat e Sabóia (1988, p. 18), a contenção do valor remuneratório mínimo vigente no mercado de trabalho foi um dos eixos da política econômica desenvolvida durante o regime militar, cujo traço essencial foi compatibilizar elevados índices de crescimento econômico com crescente concentração da renda. Para esses autores, “a concentração de renda, iniciada na década de 1960, desponta como uma das condições prévias do ‘milagre econômico’”. A magnitude dos efeitos decorrentes da tendência decrescente do salário mínimo para a concentração da renda no país é ressaltada quando se constata que, no princípio da década de 1980, cerca de 40% da população economicamente ocupada recebia até 01 salário mínimo; enquanto cerca de 20% percebia até meio salário mínimo por mês.

A partir do regime militar (1964 - 1985), a política salarial assumiu relevância como instrumento de regulação do Estado sobre as relações

---

<sup>26</sup> A industrialização brasileira deu-se no contexto geral de expansão internacional do padrão de produção industrial norte-americano que tornou-se hegemônico após a II Guerra, e cujas características principais foram: I) rápido e prolongado crescimento da produção e da produtividade; II) no processo de acumulação, liderança do setor industrial, especificamente, dos setores relacionados à produção em massa de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos), aos bens de capital e à química, em particular, à petroquímica; III) importância crescente do comércio internacional e de internacionalização das grandes empresas oligopolistas, mediante a criação de filias; IV) participação crescente do emprego industrial e no setor de serviços em detrimento do emprego agrícola, em queda contínua, nos mercados de trabalho nacionais. (Mattoso, 1995, p. 24).

<sup>27</sup> Os setores produtores de bens de consumo duráveis tiveram crescimento anual de 15% ao ano, entre 1945 e 1980, atingindo taxas anuais superiores a 23% nos períodos de auge do ciclo econômico, entre 1955-1962 e 1968-1973. Os setores produtores de bens intermediários e de bens de capital também apresentaram taxas médias anuais de crescimento bastante elevadas, equivalentes a 10,5% e 12,5%, respectivamente. (CORIAT & SABÓIA, 1988).

econômicas. No início do Governo Militar, o Plano de Ação Econômica – PAEG previa a correspondência entre os comportamentos dos salários, da taxa de inflação e dos ganhos de produtividade. Entretanto, a despeito da intenção contida no plano estatal, os ganhos de produtividade foram apenas parcialmente incorporados aos ganhos salariais. Durante o período de maior crescimento econômico (1968-1973) e em meio à intensa mobilidade social, os salários mais baixos foram comprimidos, acentuando a abertura do leque salarial e a concentração da renda. Além disso, o valor real das remunerações também sofria os impactos negativos da inflação, que não era integralmente repassada às taxas de reajuste salarial. (CORIAT & SABÓIA, 1988, p. 19)<sup>28</sup>.

Em meados da década de 1970, o ciclo expansionista da economia brasileira reverteu-se, evidenciando o esgotamento do padrão de crescimento econômico baseado na produção de bens de consumo duráveis com concentração de renda. A economia nacional passou a evoluir em ciclos cada vez mais curtos, com a sua dinâmica de crescimento comprometida pela inflação, por dificuldades no balanço de pagamentos e pela concentração da renda. (MATTOSO, 1995, p. 132).

Diante da conjuntura de redução acentuada do poder de compra dos assalariados, no final da década de 1970, instaura-se uma política baseada na indexação entre as taxas de inflação e o reajuste salarial, com patamares diferenciados e inversamente relacionados ao nível salarial - inclusive com ganhos reais acima de 10% da inflação para as categorias até três salários mínimos. A indexação salarial ao comportamento da inflação prevista nesse curto período (1979-1983) sustou, momentaneamente, a tendência de perda real dos salários mais baixos. Em 1983, nova alteração da legislação eliminou a concessão dos reajustes superiores à inflação para as categorias com menores salários.

A partir de 1986, no Plano Cruzado, os salários passaram a sofrer reajustes automáticos sempre que a inflação acumulada fosse superior a 20%. Esse

---

<sup>28</sup> Dentre as razões pelas quais os ganhos de produtividade não foram repassados integralmente, Coriat & Sabóia (1988, p.19) apontam o modelo de crescimento com concentração de renda adotado durante o regime militar e apolítica de violenta repressão sindical que impedia a efetiva negociação sobre as condições gerais de trabalho, inclusive salários. Em relação à inflação, os reajustes eram concedidos com base em uma taxa de inflação anunciada previamente e que se mostrava sempre inferior ao crescimento real dos preços. Apenas no início da década de 1980, o salário mínimo recuperou parte do poder de compra perdido na década anterior; em seguida, reiniciou uma trajetória decrescente impulsionada pela escalada inflacionária que atingia a economia nacional. Produto direto dessa política de contenção dos salários base, o salário mínimo apresentava, em 1985, apenas 50% do poder de compra que detinha quando da sua fixação, em 1940. (CORIAT & SABÓIA, 1988, p. 16).

mecanismo, contudo, tornou-se ineficaz quando a inflação acelerou-se, a partir de 1987, atingindo taxas mensais superiores àquele percentual. A persistência de salários relativamente muito baixos diante da evolução do produto interno e dos ganhos de produtividade tem sido uma característica constante da economia nacional, gerando uma distribuição de renda particularmente perversa quando comparada a outros países com padrões similares de desenvolvimento econômico<sup>29</sup>.

A síntese da política salarial vigente no país desde o regime militar até o final da década de 1980, segundo a análise de Coriat & Sabóia (1988, p. 210), é assim descrita:

No geral, a história econômica brasileira apresenta-se como uma longa marcha em direção à indexação institucional, muitas vezes prometida ou reivindicada, mas nunca realizada. Ela aparece, em última análise, como parcial ou condicional ao término do período em exame.

A centralidade que esses autores atribuem à organização institucional e à efetividade da indexação dos salários aos ganhos de produtividade e aos níveis de inflação remete-se ao fato de estarem fazendo uma análise da economia brasileira baseada na “Teoria da Regulação”<sup>30</sup>. Para os autores regulacionistas, uma sistematização fundamental sobre o padrão de desenvolvimento capitalista após a II Guerra está contida no conceito de “fordismo”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> A concentração da renda resulta não somente do comportamento da inflação, mas, principalmente, dos padrões de participação dos salários no custo total da produção e de apropriação, pelo capital, dos ganhos de produtividade prevalecente nas economias nacionais. Esses fatores, por sua vez, são reflexos da correlação de forças entre capitalistas e trabalhadores, mais ou menos mediada pela ação dos Estados nacionais. Nesse confronto pela repartição da renda nacional são significativos os aspectos relacionados ao ritmo de crescimento, ao modo de acumulação hegemônico, à atuação sindical, às condições gerais de ocupação da força de trabalho, ao grau de abertura da economia, à concorrência intercapitalista e à regulação pública efetiva sobre o mercado de trabalho.

<sup>30</sup> A maioria dos chamados “regulacionistas” é composta por politécnicos M. Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz, Jaques Mistral que desenvolveram as suas análises macroeconômicas a partir das pesquisas e estudos realizados nas agências estatais francesas voltadas para o planejamento – Instituto Nacional da estatística e dos Estudos Econômicos (INSEE) e do Centro de Estudos Prospectivos de Economia Matemática Aplicada à Planificação (CEMPREMAP). Seu grupo fundador pertence a uma nova geração de tecnocratas reformistas que, impregnados pelo marxismo ocidental dos anos de 1960 colocam-se o problema, no âmbito das instituições estatais, de saber como a reprodução da relação capital/trabalho é historicamente realizada e regulada. (BRAGA, 2003, p. 32).

<sup>31</sup> O termo “fordismo” foi concebido inicialmente por Antonio Gramsci (1891-1937), pensador e ativista político, um dos fundadores do Partido Comunista italiano. Em seus Cadernos do Cárcere - conjunto de 29 cadernos do tipo escolar que escreveu entre 1929 e 1935, quando esteve em uma prisão fascista - Gramsci refletiu, pioneiramente, sobre o modo de vida que estava desenvolvendo-se nos Estados Unidos com o surgimento de uma nova condição para o operariado, assentada na organização *fordista* do trabalho e da produção. Designando um fenômeno englobando as dimensões cultural, política e econômica, o termo *americanismo* foi elaborado para identificar uma nova etapa do capitalismo, emergente nos Estados Unidos, onde imbricavam-se o *taylorismo* – padrão de organização do trabalho – com o fordismo – um novo mecanismo de acumulação global.

O fordismo representa um novo estágio de regulação do capitalismo, o do regime de acumulação intensiva, no qual a classe trabalhadora busca gerir a reprodução global da força de trabalho assalariada por meio da íntima articulação das relações de produção e mercantis mediante as quais os trabalhadores assalariados adquirem seus meios de consumo. O fordismo, é, pois, o princípio de uma articulação do processo de produção e do modo de consumo, que instaura a produção em massa, chave da universalização do trabalho assalariado. (AGLIETTA, 1997, p. 94, apud BRAGA, 2003, p.17).

Na perspectiva dessa matriz teórica, a indexação dos salários aos níveis de inflação e em estreita correspondência com os ganhos de produtividade caracteriza a relação salarial do tipo “fordiano”. (CORIAT & SABÓIA, 1988, p. 19). A conclusão desses autores é que no Brasil conformou-se um tipo de relação salarial que caracterizam como “fordização pelo alto” e “forçada”. O primeiro traço deve-se à dinâmica de crescimento econômico impulsionado pelo consumo de bens duráveis (eletrodomésticos e automóveis), mediante a elevação, proporcionalmente maior, dos salários percebidos pelos trabalhadores situados nas camadas médias e altas da estrutura profissional.

Assim, ao contrário do que ocorreu nos países de capitalismo avançado, no Brasil não se concretizou a relação salarial típica do fordismo, uma vez que o crescimento econômico não se baseou na elevação, sustentada e generalizada, do consumo por parte da classe trabalhadora; mas, sim, na demanda restrita dos estratos populacionais de rendas média e alta. O caráter “forçado” do fordismo brasileiro refere-se ao fato de que mesmo em relação a essas categorias de trabalhadores com rendimentos mais elevados, não se operou a institucionalização que garantiria o repasse, sistemático e integral, dos níveis de inflação e dos ganhos de produtividade para as suas remunerações:

Os reajustes com relação à inflação foram efetuados de forma caótica ou, no mínimo, sem a indispensável regularidade para assegurar o crescimento e a estabilidade da demanda interna. Da mesma forma, o regime salarial passou por mudanças notavelmente divergentes, resultando em considerável aumento das desigualdades. É nesse sentido que, se houve tentativa de fordização, esta se deu pelo alto e acabou por repousar sobre

---

Gramsci foi quem primeiro refletiu sobre a importância da elevação dos salários – o *five dollars day*, introduzido como remuneração dos operários por Henry Ford em sua empresa de fabricação de automóveis - para a pacificação dos conflitos que ocorriam nas linhas de montagens. Identificou nessa nova norma salarial o principal instrumento de estruturação do “mercado determinado”, organizado pela transferência de parte dos ganhos de produtividade para os salários. Anteviu aquilo que seria denominado como “compromisso fordista”, isto é, a tentativa de estabilização da relação entre trabalhadores e capitalistas por meio, principalmente, do consumo em massa de bens duráveis pela classe trabalhadora norte-americana. (BRAGA, 2009, p. 55-56).

uma base, simultaneamente, muito instável e estreita. (CORIAT & SABÓIA, 1988, p. 43)<sup>32</sup>.

A atuação sindical, que poderia contrapor-se ao achatamento dos salários mais baixos e à abertura do leque remuneratório, sobretudo no período de maior crescimento econômico, foi duramente reprimida durante o regime militar. Mediante a repressão violenta, inclusive da liberdade de expressão de seus dirigentes, o Estado autoritário suprimiu as possibilidades de mobilização e reivindicação do movimento sindical, esvaziando a luta política por condições de trabalho – inclusive salariais - compatíveis com os altos índices de crescimento econômico então registrados.

Sob o comando do poder estatal, promoveu-se a substituição da postura combativa das entidades sindicais por uma atuação eminentemente assistencialista junto aos trabalhadores sindicalizados, sufocando os embates sobre as determinações e os resultados da política salarial implementada durante aquele período – intenso processo de concentração da renda e acentuação de diferenças nas faixas salariais. Uma síntese desse processo é feita por Mattoso:

Após golpe de 1964, através da intervenção estatal, da cassação das lideranças mais expressivas, da supressão do direito de greve e da extinção do poder de negociação dos sindicatos, o regime militar promove o desmantelamento do movimento sindical que, a pesar de ainda frágil, havia ganho significativo dinamismo nos anos anteriores. Eliminando seu papel de negociação e representação dos interesses corporativos, os sindicatos passam por uma forte burocratização, ganhando espaço o assistencialismo e as práticas de cooptação dos trabalhadores. (MATTOSO, 1995, p. 129).

Contudo, se por um lado o regime militar desarticulou o movimento sindical combativo, por outro lado, aprofundou a industrialização (resultando na diversificação da estrutura produtiva e conseqüente criação de novas funções produtivas e administrativas), desenvolveu a modernização conservadora das relações produtivas no setor primário e expandiu o aparelho administrativo estatal e

---

<sup>32</sup> Ainda que a análise dos autores seja relevante para a compreensão da relação entre salários, produtividade, concentração de renda e consumo, entendo que há comprometimento teórico e dificuldades metodológicas para a análise da economia brasileira baseada na concepção do “fordismo”: a estreita articulação que existiu entre produção e consumo de massa, constitutiva desse modo de regulação, vigorou temporariamente e em um contexto social, político e econômico singular, específico da reconstrução dos países capitalistas avançados no pós II guerra. Adotá-lo como referencial para o estudo da economia nacional implica na abstração dessa situação conjuntural e, sobretudo, na desconsideração das particularidades que caracterizaram o desenvolvimento do capitalismo nas economias periféricas, bem como das suas trajetórias políticas e sociais.

a rede de serviços públicos. Todos esses fatores contribuíram para a ampliação das bases do movimento sindical que originaram o “Novo Sindicalismo”, emergente a partir do final da década de 1970. Essa renovação do movimento sindical organizou-se em torno da defesa da democratização da sociedade, reivindicando uma política de desenvolvimento que assegurasse melhores condições de trabalho e a autonomia das entidades sindicais, mediante a liberalização dos direitos de greve, de negociação coletiva e de representação sindical nas fábricas. (MATTOSO, 1995, p. 133).

O “Novo Sindicalismo” fez parte da ampla base dos movimentos populares que atuou para a derrocada da ditadura militar e na definição de novos parâmetros para os direitos civis, políticos e sociais, cuja culminância foi a promulgação da Constituição de 1988.

O crescimento da economia brasileira, em comparação com o restante das economias capitalistas, foi um dos mais elevados no período de 1930 a 1980, com uma taxa média anual de variação positiva do Produto Interno estimada em 4,14%.<sup>33</sup> Apesar da concentração de renda, do achatamento dos salários mais baixos e da abertura do leque remuneratório, as relações de trabalho no Brasil, ao longo das décadas de 1940 e 1970, avançaram no sentido de estruturação e formalização do mercado de trabalho nacional.

A estruturação do mercado de trabalho confundiu-se com a difusão do assalariamento formal na medida em que este – o trabalho assalariado – é identificado como a forma privilegiada de inserção dos trabalhadores nas economias capitalistas, uma vez que lhes assegura o acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários, em contraposição à vulnerabilidade social que caracteriza outras formas de ocupação, como o trabalho doméstico, o trabalho autônomo e o trabalho não remunerado ou para o auto-consumo.<sup>34</sup>

Nesse período, de cada dez postos de trabalho criados, oito eram assalariados, sendo sete na condição de emprego formal. Em geral, o impacto da

---

<sup>33</sup> Somente a Venezuela apresentou crescimento anual médio, nesse período, superior ao desempenho da economia brasileira, com taxas médias anuais estimadas em 4,99%. (POCHMANN, 2002, p. 36).

<sup>34</sup> Os padrões de regulação pública, os conteúdos dos direitos trabalhistas e previdenciários e as eventuais vinculações entre o trabalho assalariado e esses direitos são aspectos que apresentam significativas diferenças entre as sociedades capitalistas contemporâneas, refletindo a diversidade dos arranjos político-institucionais. Estes, por sua vez, resultam das especificidades historicamente construídas, relativas às trajetórias econômica, cultural, social e político-ideológica das sociedades nacionais.

expansão do produto interno sobre o nível de assalariamento, sobretudo o emprego formal, era superior aos seus efeitos sobre as outras formas de ocupação. Para uma variação média anual da População Economicamente Ativa estimada em 2,56% entre as décadas de 1940 e 1970, o total de pessoas ocupadas cresceu 2,65% ao ano, enquanto o incremento médio anual do total de assalariados foi de 6,2% nesse mesmo período. Tendo em vista o crescimento médio do Produto Interno da ordem de 7% ao ano, a elasticidade produto-ocupação foi de 0,37%, enquanto a elasticidade produto-emprego foi bem maior, estimada em 0,89%<sup>35</sup>. (POCHMANN, 2001, p. 96).

A generalização do assalariamento ocorrida nesse período, a despeito do sistemático achatamento da remuneração dos trabalhadores menos qualificados - que compunham a grande maioria da população economicamente ativa - promoveu mobilidade social, absorveu parte da população de migrantes rurais e a ampliação da classe média, em decorrência do intenso processo de diferenciação da estrutura produtiva (industrialização e serviços)<sup>36</sup>:

Por um lado, houve uma forte massificação de certas ocupações, que eram, anteriormente, de qualificação média. Na construção civil, por exemplo, é o caso do pedreiro, do pintor, do encanador e do electricista, afetados pela simplificação trazida pelos novos materiais e pelas novas técnicas. A massificação foi, contudo, de maior profundidade nos serviços e nos trabalhos de escritório, dando lugar ao nascimento de uma nova camada de trabalhadores comuns, cujos salários se aproximavam dos percebidos pelo simples operário industrial. (CARDOSO DE MELLO & NOVAIS, 1992, p. 621).

A grande maioria dos empregos criados nesse período, ainda que situados na base da pirâmide ocupacional, com menores salários, foi de boa qualidade, na medida em que a sua formalização permitia o acesso à proteção prevista pela legislação trabalhista e previdenciária. Somente entre 1960 e 1970, por exemplo, o número de contribuintes da Previdência Social passa de 3 milhões para 9,5 milhões, e chega a 23,8 milhões em 1980. (CARDOSO DE MELLO & NOVAIS, 1992, p. 621).

---

<sup>35</sup> As taxas de elasticidade produto-ocupação e produto-emprego expressam as variações da ocupação e do nível de emprego provocadas pela variação do Produto Interno, isto é, a cada 1% de incremento do produto, a taxa de ocupação geral aumentava 0,37% e o total de assalariados crescia 0,89%.

<sup>36</sup> O setor de serviços compreende quatro classes ocupacionais: I) serviços de distribuição (atividades de transporte, comércio e comunicação); II) serviços de produção (atividades relacionadas ao atendimento das demandas diretas do setor industrial); III) serviço social (atividades de atendimento às demandas coletivas, como educação, saúde e segurança; IV) serviços pessoais (atividades relacionadas ao atendimento do consumo pessoal). (POCHMANN, 2002, p.56).

Contudo, principiando nos anos de 1980, e, principalmente, ao longo da década de 1990, desenvolveu-se o processo de desestruturação do mercado de trabalho nacional, com a redução da taxa de formalidade, aumento do desemprego, precarização das condições gerais de trabalho e flexibilização da legislação. Esse processo resultou tanto da reversão na trajetória de crescimento econômico do país, quanto da internalização das profundas mudanças políticas, sociais e econômicas que estavam acontecendo nos países capitalistas centrais. Essas transformações devem ser analisadas porque estão na origem do contexto socioeconômico que prevalece na contemporaneidade. Vejamos.

Em meados da década de 1970 findava o ciclo mais extenso de crescimento contínuo dos países avançados, em razão do acirramento da competição internacional, da estagflação e da queda dos ganhos de produtividade. As condições subjacentes - extraordinária e conjuntural - àquele período são ressaltadas por Mattoso:

Este quarto de século que se seguiu à II Guerra Mundial assegurou características inusitadas ao desenvolvimento capitalista, permitindo que se definisse esse período como os anos dourados (na expressão inglesa) ou trinta anos gloriosos (em versão francesa). A natureza e a intensidade das características que o desenvolvimento capitalista assumiria nesse período ocultariam a plena visão das condições extraordinariamente favoráveis em que estas se deram, assim como o relativamente breve período em que isto ocorreu, tendo como referência a história de três séculos do capitalismo. (MATTOSO, 1995, p. 27).

Quatro fenômenos imbricaram-se e complementaram-se visando ao enfretamento da crise de rentabilidade do capital: o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a financeirização como modo hegemônico de acumulação e a globalização.

O neoliberalismo promoveu o redirecionamento radical da atuação do poder público em oposição ao Estado regulador que havia prevalecido nas três décadas posteriores à II Guerra. A ascensão desse paradigma ideológico legitimou-se na medida em que se atribuiu aos Estados nacionais a responsabilidade pela inflação crescente - supostamente decorrente do aumento dos gastos com as políticas sociais - e pelos obstáculos à livre competição<sup>37</sup>. Capitaneado pelos

---

<sup>37</sup> O neoliberalismo significa, ao mesmo tempo, a continuidade e uma inovação em relação ao liberalismo do século XVIII e XIX. O liberalismo surgiu e tornou-se hegemônico na Europa ocidental com o desenvolvimento do capitalismo e a consolidação da ordem burguesa contrapondo-se diretamente ao "Estado absolutista". Esse Estado, que havia sido decisivo para a promoção da "revolução comercial" e acumulação primitiva, tornou-se um entrave à liberdade do capital. No liberalismo, o ataque à intervenção do Estado fundamenta-se na premissa de que a ação econômica e política dos indivíduos não devem ser cerceadas. O neoliberalismo, por sua vez, surgiu no após a II



governos conservadores norte-americano (Ronald Reagan, 1981/1988) e inglês (Margaret Thatcher, 1979/1990), o movimento de destruição da lógica econômica e do arranjo político-social construídos no pós-guerra foi generalizado:

Em todos os países, mesmo nos governados por partidos socialistas, como Espanha, França, Itália, Grécia e Portugal, o mundo do trabalho e dos sindicatos foi derrotado, no início dos anos oitenta, perdendo direitos, empregos e salários. Uma derrota que adquiriu tamanhas proporções com o avanço da década que vários autores chegaram a falar de uma 'verdadeira era de vingança do capital contra o trabalho'. Até os anos noventa, o movimento sindical praticamente desapareceu do cenário político europeu e norte-americano, colocado na defensiva pela força das novas legislações conservadoras e pelo medo do desemprego produzido pelas políticas deflacionistas. Por todo o lado, o velho consenso 'Keynesiano' em torno do crescimento, do pleno emprego e equidade foi substituído pelo novo consenso 'neoliberal' em retorno aos equilíbrios macroeconômicos, à competitividade global e à eficácia empresarial e individual. Havia sido 'restaurada a ordem' no mundo do trabalho, enquanto o capital se libertava das peias da regulamentação estatal. (FIORI, 1998, p. 117).

O ideário e a prática do neoliberalismo baseavam-se na substituição das políticas macroeconômicas voltadas para o estímulo da produção e do pleno emprego por políticas monetárias e fiscais direcionadas para a estabilização da moeda (contenção da inflação) e para a redução dos déficits públicos. Além do redirecionamento de objetivos da política macroeconômica, cabia aos Estados promoverem a diminuição ou eliminação (em casos extremos) da sua participação na esfera produtiva e, não menos importante, estimularem a competição interna e internacional, a abertura dos seus mercados produtivos e financeiros e a desregulação e flexibilização do mercado de trabalho.

Visando à retomada dos níveis de acumulação, as grandes empresas transnacionais associaram profundas modificações na organização e gestão produtiva e da força de trabalho ao desenvolvimento e difusão de um novo paradigma tecnológico. Diante da natureza sistêmica e da profundidade das mudanças geradas, a literatura especializada denominou tal processo de "reestruturação produtiva".

Fenômeno de natureza microeconômica, a reestruturação produtiva iniciada na década de 1970, concretizou-se pela flexibilização nas formas de

---

Guerra como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista Keynesiano, presente na Europa e nos Estados Unidos. Nesse caso é uma doutrina construída em oposição ao chamado Estado do Bem-Estar Social, tendo como princípio máximo que a desigualdade é um valor positivo e imprescindível na formação de uma sociedade democrática, uma vez que seria a base da liberdade e da vitalidade da concorrência. (FILGUEIRAS, 1997, p, 3-4).

organização do capital e do trabalho visando à redução máxima dos custos, dos tempos ociosos e dos riscos impostos pela instabilidade e mutação dos mercados. A flexibilização do uso do trabalho deu-se pela recomposição da autonomia e do poder diretivo do capital sobre três eixos principais: na alocação e mobilidade do trabalho no interior das plantas produtivas; na forma de gestão e do uso do tempo de trabalho, mediante a modulação das jornadas, e na alteração das regras e normas de determinação dos salários, com crescente individualização desse processo. (DEDECCA, 1999, p. 22).

Tendo como pano de fundo a consolidação do neoliberalismo, as mudanças na relação capital/trabalho promovidas no âmbito da reestruturação produtiva tornaram-se possíveis graças à atuação dos Estados na desregulação e na flexibilização dos seus mercados de trabalho, revogando parte da legislação trabalhista construída nas décadas anteriores<sup>38</sup>. As alterações no arcabouço institucional que deu sustentação à relação capital/trabalho própria do “fordismo” permitiram a proliferação de formas até então consideradas atípicas de contratação – trabalho por tempo parcial, em domicílio, por conta própria, por tempo determinado, por tarefa ou serviço prestado -, a substituição dos contratos coletivos por acordos individuais ou firmados por empresa e a modulação das jornadas de trabalho<sup>39</sup>.

A adoção de novos padrões de organização e gestão da força de trabalho aconteceu cumulativamente à emergência de um agrupamento de inovações tecnológicas baseadas no desenvolvimento da tecnologia digital de base microeletrônica, na automação flexível, na produção de novos materiais, na biotecnologia e nos progressos na química fina. Essa onda de inovações favoreceu

---

<sup>38</sup> A desregulação e a flexibilização são fenômenos diferentes: a primeira refere-se à eliminação de parte ou da totalidade da legislação, conferindo-se maior autonomia às partes; enquanto a flexibilização assegura a possibilidade de formas alternativas para a negociação entre as partes. No caso específico das relações de trabalho, por exemplo, a flexibilização significou que, além do contrato estável, por tempo indeterminado, poderiam ser acordadas outras formas de contratação, como o trabalho em tempo parcial, por prazo certo, entre outros.

<sup>39</sup> A renúncia aos compromissos em torno do crescimento com maior equidade, de busca pelo pleno emprego e a ruptura do pacto social entre o capital e o trabalho afiançado pelos Estados nacionais, tornou-se possível à proporção em que “apagava-se lentamente o espírito de solidariedade social e colaboração de classes forjado pela Grande Depressão e pela Guerra.” (FIORI, 1997, p. 110). A intensidade desse processo variou muito em cada país, dependendo, inclusive, da solidez do arranjo político-social construído no pós-guerra e das condições econômicas nacionais. Sob o título “Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado”, publicado em 1999, Dedecca (2002) faz um estudo detalhado dessas transformações e das suas especificidades em países da Europa ocidental, Japão e Estados Unidos.

a desverticalização das plantas produtivas, a redução dos custos operacionais e, sobretudo, diminuiu a participação do trabalho vivo nos processos produtivos.

As grandes empresas utilizaram as inovações tecnológicas, a abertura comercial e a desregulação/flexibilização do mercado de trabalho para promoverem a fragmentação do processo produtivo, mediante a terceirização da produção de bens e serviços. A fundamentação lógica era a focalização na produção de bens ou de serviços considerados estratégicos, enquanto contratavam uma rede de pequenas e médias empresas para o fornecimento dos demais produtos. Dessa forma, reduziram seus custos fixos e transferiram para os seus fornecedores parte dos riscos inerentes às oscilações conjunturais, em um contexto de elevada instabilidade econômica e de variações no nível da demanda.

A nova configuração da estrutura produtiva modificou a distribuição das ocupações por setor e tamanho das empresas, com a redução acentuada do emprego nas grandes empresas e o seu crescimento nas de médio e pequeno portes. Em geral, tais mudanças contribuíram para a redução de direitos trabalhistas, tendo em vista que os padrões de contratação, remuneração e gestão da força de trabalho característicos das grandes empresas, ainda que flexibilizados, não se reproduziram, via de regra, no segmento das empresas menores. (DEDECCA, 1992).

Paralelamente ao aprofundamento e disseminação da reestruturação produtiva, a busca pela intensificação do ritmo de acumulação operou-se mediante a migração do capital produtivo para o aproveitamento das oportunidades de valorização na esfera financeira. O processo de financeirização avançou graças às inovações tecnológicas e operacionais surgidas a partir do final da década de 1960, estimulado fortemente pela elevação das taxas de juros decorrente das políticas adotadas pelos estados nacionais para o combate à inflação.

A financeirização, consistindo na valorização fictícia do capital, subordina a dinâmica econômica geral a taxas reduzidas de expansão da produção e serve de parâmetro para a fixação dos níveis de rentabilidade a serem alcançados pelo capital produtivo, repercutindo na intensificação do grau de exploração da força de trabalho. A política neoliberal de desregulamentação financeira dos mercados nacionais e as inovações tecnológicas, sobretudo nas áreas de comunicação e de

informação, intensificaram esse processo substancialmente a partir da década de 1980<sup>40</sup>.

Simultaneamente, a reestruturação produtiva e as políticas neoliberais aceleraram o movimento de globalização do capital, entre os países do centro capitalista e desses em direção aos países da periferia, posto que os aumentos de produtividade e a financeirização requeriam a expansão dos mercados, via a liberalização comercial e a desregulamentação financeira. No movimento contemporâneo de globalização associado às inovações tecnológicas e às políticas neoliberais, assistiu-se à eliminação de parte significativa das restrições técnico-produtivas para a localização, distribuição e consumo da produção, recriando-se a divisão internacional do trabalho<sup>41</sup>.

Para Pochmann (2001), essa nova divisão internacional do trabalho está fundada na polarização entre a produção de manufaturas, pelos países periféricos, e a produção de bens industriais de informação, de comunicação e de serviços de apoio à produção com alto conteúdo tecnológico, pelos países do centro. A

---

<sup>40</sup> Esses quatro processos convergiram para impor um novo paradigma de gestão e utilização da força de trabalho, como se verifica nessas observações de Chesnais: “Apesar das grandes diferenças que houve (e ainda há) entre os principais países capitalistas, nesse aspecto, o modelo americano e inglês, com eixo na desregulamentação e na ‘flexibilização’ dos contratos de trabalho, vem ganhando terreno. Cada passo dado na introdução da automação contemporânea, baseada nos microprocessadores, foi uma oportunidade para destruir as formas anteriores de relações contratuais. O sistema mundial ‘começa a se tornar integrado quanto às mercadorias; tende igualmente a se integrar no que diz respeito às tecnologias e às novas técnicas financeiras, mas não está integrado quanto ao trabalho. Ora, um mercado não-integrado nessa terceira dimensão permite que as companhias explorem a seu bel-prazer as diferenças de remuneração do trabalho entre diversas regiões (depois de mandar pelos ares a legislação trabalhista e as convenções salariais nacionais), entre diferentes países, entre continentes. A liberalização comercial e dos movimentos do capital permitiram impor, às classes operárias dos países de capitalismo avançado, a flexibilização do trabalho e o rebaixamento dos salários. A tendência é para o alinhamento nas condições mais desfavoráveis aos assalariados.” (CHESNAIS, 1996, p.40).

<sup>41</sup> Tanto a reestruturação produtiva quanto a globalização são fenômenos constitutivos do modo capitalista de produção, orientados pelas determinações da lógica de acumulação do capital. A identificação histórica e espacial desses fenômenos é um recurso metodológico para ressaltar as suas particularidades e os seus impactos sobre as relações sociais capitalistas. Nesse sentido, analisando o processo de globalização Harvey explica: “O que vemos então é que algo assemelhado a ‘globalização’ tem uma longa presença no capitalismo. Não há dúvida de que desde 1492, e mesmo antes disso, a internacionalização das trocas e do comércio estava em pleno florescimento. O capitalismo não pode sobreviver sem seus ‘ajustes espaciais’. O capitalismo tem recorrido repetidas vezes à reorganização geográfica (tanto em termos de expansão como de intensificação) como solução parcial para as suas crises e seus impasses. Se, portanto, a palavra ‘globalização’ significa alguma coisa relativa à nossa geografia histórica recente, é bem provável que designe uma nova fase de exatamente esse mesmo processo intrínseco da produção capitalista no espaço.” (HARVEY, 1999, p.80). Também nessa perspectiva, Edmundo Dias afirma: “A história do capitalismo é a história da ‘reestruturação produtiva’. O capitalismo, desde o início, teve que seguida e permanentemente revolucionar-se sem cessar e expropriar os trabalhadores, tanto em relação aos instrumentos de produção quanto ao conhecimento e à identidade; expropriá-los na sua própria condição de existência enquanto classe”. (EDMUNDO DIAS, 2009, p. 2).

segmentação da produção mundial causou impactos diretos na composição dos mercados de trabalho nacionais e na divisão internacional do trabalho:

Nas economias semiperiféricas, a especialização em torno das atividades da indústria de transformação resulta, cada vez mais, da migração proveniente da produção de menor valor agregado e baixo coeficiente tecnológico do centro capitalista, que requer a utilização de mão-de-obra o mais barata possível, além do uso extensivo de matérias-primas e de energia, em grande parte sustentada em atividades insalubres e poluidoras do ambiente, não mais aceitas pelos países ricos. No centro capitalista, a redução da capacidade de produção intensiva em mão-de-obra foi complementada, em parte, pela ampliação de fábricas intensivas em capital e conhecimento, com valor adicionado por trabalhador muito mais alto. (POCHMANN, 2001, p. 34).

Nesses países, o desemprego evoluiu de uma taxa média igual ou inferior a 3% no final da década de 1960, para um índice estimado em 6,18% no final da década de 1990. (POCHMANN, 2001, p. 86)<sup>42</sup>. Resultado efetivo e condição permanentemente ameaçadora, o aumento do desemprego enfraqueceu o movimento sindical e viabilizou a reorganização dos mercados de trabalho, fazendo da flexibilização um mecanismo de sobrepujamento absoluto da lógica de acumulação do capital sobre os interesses da classe trabalhadora. As estatísticas sobre o desemprego retratam apenas a sua face visível, manifestada no desemprego aberto, enquanto as precariedades de algumas formas de ocupação significam, de fato, formas ocultas desse fenômeno.

A partir da década de 1980 essas transformações no centro capitalista repercutiram fortemente na dinâmica da economia brasileira e, conseqüentemente, na evolução e composição do mercado de trabalho nacional. Na última seção deste capítulo apresento a reorganização ocorrida no mercado e nas relações de trabalho brasileiro resultante desse novo padrão de acumulação e da hegemonia do ideário neoliberal.

---

<sup>42</sup> A utilização de tecnologias poupadora de trabalho para a super exploração dos trabalhadores, não somente em termos de aumento da produtividade e redução do trabalho vivo; mas, também, como mecanismo de enfraquecimento da mobilização operária, é fenômeno intrínseco e, portanto, recorrente no modo de produção capitalista. A lógica desse processo é descrita no capítulo XXIII, livro I, do Capital: "A lei geral da acumulação capitalista". Por outro lado, os efeitos perversos do desemprego para a manutenção do ritmo de acumulação geral – via redução do consumo e comprometimento da realização da produção – são uma das contradições do capitalismo.

### **3 EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NO FINAL DO SÉCULO XX**

Nos três primeiros anos da década de 1980, ainda durante o regime militar, iniciou-se o ajuste da dinâmica econômica ao novo contexto externo - taxas elevadas de juros e redução dos níveis de crescimento - visando à melhoria no comportamento do balanço de pagamento, mediante a maxidesvalorização cambial e a restrição às importações. Como resultado, o produto industrial caiu a uma taxa média de 4% ao ano, enquanto o produto interno bruto reduziu-se em 1,3%, ao ano. Conseqüentemente, o desemprego aumentou, sobretudo no setor industrial, reverberando no aumento da informalidade das relações de trabalho e de emprego. Em 1983, no âmbito do acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional – FMI eliminou-se a previsão de elevação salarial acima da inflação.

Apesar de apresentar ciclos curtos de crescimento seguidos de redução do nível de atividade, o Brasil não desenvolveu um processo de desindustrialização, – como a Argentina e México, por exemplo - mantendo sem alterações estruturais o seu parque produtivo. O movimento sindical, especialmente as suas camadas mais organizadas e combatentes, vinculadas à indústria automotiva e ao setor de serviços, continuou a sua trajetória de fortalecimento tornando-se, ao final dessa década, um agente social de importância significativa como interlocutor da sociedade junto ao Estado e ao capital. (MATTOSO, 1995, p. 137).

Durante os anos de 1980, a absorção dos novos padrões de organização e de gestão da produção e da força de trabalho foi pouco significativa, uma vez que o mercado interno ainda estava relativamente protegido, em razão da desvalorização cambial e dos incentivos fiscais. As inovações técnicas e de gestão da produção e da força de trabalho foram introduzidas pontualmente, notadamente nos setores mais expostos à concorrência internacional, como o setor automotivo ou no setor financeiro, onde teve início um processo de intensa automação. (DEDECCA, 1998, p. 181).

Embora não tenha resultado em elevação significativa do desemprego, justamente em razão da preservação da capacidade industrial, essa década marcou a interrupção do processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro,

entendido como a participação crescente do emprego formal na estrutura ocupacional<sup>43</sup>.

Contudo, apesar da inflexão na tendência de crescente formalização das relações de emprego, a previsão na Constituição de 1988 de um extenso rol de direitos trabalhistas (artigo 7º) e de livre organização sindical (artigo 8º), bem como da atribuição privativa da União na organização, execução e manutenção da Inspeção do Trabalho (Artigo 21, Inciso XXIV), significaram uma conquista estratégica da classe trabalhadora para a sustentação da institucionalização do mercado de trabalho no país<sup>44</sup>.

Em meio a diversidades de alternativas para a retomada do crescimento econômico e reformulação do Estado, o grupo político que assumiu o poder a partir das eleições de 1989 tinha como diretriz básica a abertura comercial e a flexibilização dos instrumentos e políticas estatais de regulação da atividade econômica. A atuação do Estado também sofreu alterações em relação à formulação e ao desenvolvimento de políticas sociais, que se tornaram focalizadas, contrariando a concepção de universalidade prevista na Constituição de 1988<sup>45</sup>.

Entretanto, as diretrizes econômicas adotadas não lograram êxito e a economia nacional apresentou desempenho medíocre durante a década de 1990, com crescimento médio anual do Produto Interno Bruto - PIB equivalente a 2,7%,

---

<sup>43</sup> A desestruturação relativa do mercado de trabalho nacional e a concentração particularmente perversa de renda são demonstradas quando se compara o Brasil e os países do centro capitalista: Em 1990, o Brasil tinha 64,7% da sua força de trabalho na condição de assalariado (formal e informal) e os salários representavam 38% do Produto Interno Bruto; nesse período, as taxas apresentadas pelos países do centro capitalista eram, respectivamente: Estados Unidos - 91,8% e 74,9%; Alemanha: 90,1% e 67,8%; França: 88,3% e 68,8%; Grã-Bretanha: 88,1% e 74,4%; Japão: 79,9% e 68,6% e Suécia: 94,4% e 78,2%. (BALTAR, 1998, p.157).

<sup>44</sup> O período de discussão de uma nova Constituição foi marcado pela emergência de diferentes projetos político-ideológicos visando à retomada do crescimento econômico; incluindo, para alguns grupos, a necessidade de superação do atraso social, "as expectativas, portanto, encontravam-se voltadas para a construção de um Estado de bem-estar social que havia sido obstruído durante o longo período de desenvolvimento econômico vivido pelo país depois dos anos 30." (DEDECCA, 2003, p. 71).

<sup>45</sup> Esse modelo de crescimento econômico - implementado no Governo de Fernando Collor, mantido por seu sucessor Itamar Franco e aprofundado por Fernando Henrique Cardoso - baseava-se na concorrência como motor primordial, em oposição à lógica que havia norteado o modelo de crescimento econômico anterior, ancorado no processo de substituição de importações e garantia de demanda para a produção interna. A abertura comercial provocou significativas alterações na composição do produto interno bruto, passando o coeficiente importando de 5,7% em 1990 para 20,3% em 1998. Em termos gerais, Carneiro conclui que a exposição da produção nacional à concorrência internacional resultou na especialização regressiva da economia brasileira, com a ampliação do peso dos setores intensivos em trabalho e recursos naturais e redução da importância - com exceções, notadamente no setor de transporte - dos intensivos em capital e tecnologia. (CARNEIRO, 2002, p. 315-320).

um pouco acima do 2,3% alcançado na década anterior e menos da metade do crescimento médio obtido entre 1930 e 1980. (CARNEIRO, 2002, p. 341).

O baixo dinamismo econômico acumulado desde a década de 1980, a nova forma de inserção na economia internacional globalizada - via acelerada e indiscriminada abertura comercial - e o desenvolvimento de políticas de inspiração neoliberal visando à desregulamentação dos direitos sociais, contribuíram para a precarização do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 1990. O trabalho assalariado formal caiu, relativa e absolutamente, enquanto aumentavam o desemprego, o trabalho assalariado informal, o trabalho por conta própria e o trabalho doméstico. Nesse período, de cada dez postos de trabalho criados, somente dois eram assalariados, porém, sem registro formal. (POCHMANN, 2001, p. 97)<sup>46</sup>.

A reversão na tendência de assalariamento formal deveu-se a dois fatores: baixo dinamismo do setor industrial -, resultado do padrão de crescimento adotado e da redução da relação produto/trabalho, em função do aumento de produtividade -, e à adoção das novas formas flexibilizadas de organização da produção e de gestão da força de trabalho<sup>47</sup>.

A alteração na estrutura produtiva industrial, fruto da substituição de parte da produção nacional por produtos importados e da diminuição das relações intersetoriais, refletiu-se diretamente na precarização das condições de trabalho. Isso ocorreu porque o setor industrial caracteriza-se pela absorção relativamente mais elevada de emprego formal quando comparado aos outros setores da economia nacional, além de sediar o núcleo do movimento sindical historicamente mais atuante. Em 1970, cerca de 20% da força de trabalho brasileira estava ocupada no setor industrial, enquanto em 1999 esse percentual atingia menos de 13%<sup>48</sup>. (POCHMANN, 2001, p. 55).

---

<sup>46</sup> Em 1980 o Brasil possuía cerca de 23 milhões de trabalhadores assalariados com registro formal e, em 1989, havia passado para 25,5 milhões. No ano de 1999, contudo, a quantidade de empregados formais havia caído para 22,3 milhões de trabalhadores, segundo dados do Ministério do Trabalho. (POCHMANN, 2001, p. 98).

<sup>47</sup> A relação produto/emprego mede a variação do trabalho assalariado em relação às variações do produto. É um indicador relevante para entender-se que a utilização do trabalho assalariado oscila, não somente em função do ritmo de crescimento da produção; mas também é influenciado pelo perfil dos setores econômicos que comandam esse processo e pelos padrões tecnológico e de gestão da força de trabalho e da produção predominantemente utilizados.

<sup>48</sup> A redução do emprego industrial no total das ocupações é uma tendência generalizada, vista em todas as economias capitalistas avançadas, reflexo da reestruturação produtiva, do desenvolvimento de novo paradigma tecnológico, da financeirização e globalização. Contudo, nesses países, a



A redução, absoluta e relativa, do emprego formal derivou, também, dos aumentos de produtividade gerados pela absorção de novas tecnologias e adoção dos padrões de gestão da força de trabalho e de organização da produção desenvolvidos pelos países do centro capitalista. Premidas pela concorrência internacional – intensificada pela abertura comercial na perspectiva da globalização e pelas políticas neoliberais - as grandes empresas deslançaram o processo de reestruturação produtiva:

É nesse contexto que as empresas começarão paulatinamente a introduzir algumas técnicas japonesas de produção, como os Círculos de Controle de Qualidade, bem como os novos equipamentos de base microeletrônica, como Controladores Lógico Programáveis, robôs, Máquinas-ferramenta a comando numérico, os quais foram sendo acompanhados por inovações do produto e de processo. (LEITE, 2003, p. 70)<sup>49</sup>.

A elevação da produtividade deu-se tanto pela introdução de tecnologias poupadoras do trabalho vivo, quanto pela utilização de novos modelos de gestão da força de trabalho, baseados na redução de níveis hierárquicos e na polivalência dos trabalhadores. Além disso, as grandes empresas intensificaram o processo de terceirização de serviços e produtos, enxugando significativamente o seu contingente de empregados diretos. Nesse processo, minimizaram o custo fixo com a força de trabalho, deslocando para a rede de médias e pequenas empresas o conjunto de trabalhadores não especializados ou ocupados em atividades mais vulneráveis às oscilações no ritmo de crescimento econômico<sup>50</sup>.

No cenário de baixo ritmo de crescimento econômico, os aumentos de produtividade e a redução da relação produto/emprego contribuíram para o incremento da taxa de desemprego, que passou de menos de 5% em 1989, para 7,2% em 1992, para 8,4% em 1994 e terminou a década em torno de 10%. (BALTAR, KREIN e MORETTO, 2006, p. 4)<sup>51</sup>.

---

diminuição do trabalho no setor secundário tende a ser compensada, em parte, pelo crescimento do setor de serviços de apoio à produção, com alto conteúdo tecnológico.

<sup>49</sup> Márcia de Paula Leite ressalta que em meados da década de 1990 realizaram-se estudos que destacaram a relatividade e a diversidade desse processo, indicando que o entusiasmo inicial parece não ter correspondido à realidade dos fatos. (LEITE, 2003, p. 80).

<sup>50</sup> As condições de trabalho nas empresas terceirizadas – tipos de contrato, padrão remuneratório, direitos convencionados em instrumentos coletivos, aspectos relativos à saúde e segurança – podem ser distintas daquelas apresentadas pelas empresas tomadoras de serviços, uma vez que, normalmente, não participam de acordos coletivos nos quais são disponibilizados direitos e garantias além daqueles previstos na legislação.

<sup>51</sup> Entre o início e o final dessa década, a relação produto/emprego recuou de 0,91% para 0,53%. (POCHMANN, 2001, p. 97).

Para Baltar, o baixo ritmo de crescimento econômico da década de 1990, aliado à absorção de inovações tecnológicas e à abertura comercial indiscriminada - que destruiu parte de algumas cadeias produtivas nacionais – provocaram tanto a elevação do desemprego aberto quanto o aumento de pequenos negócios e do trabalho por conta própria, refletindo o crescimento da informalidade no mercado de trabalho:

O crescimento intenso e generalizado do emprego sem carteira assinada reflete, em grande medida, o fato de as grandes empresas, que utilizam exclusivamente empregados formais, terem contribuído muito pouco para o crescimento do emprego, na retomada da atividade econômica depois de 1992, (enquanto) as empresas não-grandes e especialmente as pequenas geram tanto emprego formal quanto informal. Essa mudança na distribuição do emprego segundo o tamanho dos estabelecimentos e a proliferação do trabalho por conta própria foram as principais responsáveis pelo forte declínio do grau de formalização do trabalho. (BALTAR, 2003, p. 137).

A desestruturação do mercado de trabalho não se manifestou somente no aumento da informalidade e diminuição dos assalariados no total de ocupados; recaindo, também, sobre a remuneração do trabalho em geral. Durante o período de 1992 a 1999, a renda dos trabalhadores assalariados caiu de 37,5% para 32,8% do total nacional; excluídas as contribuições sociais e considerando-se apenas o total de salários pagos, a variação foi de 32% para 26,5%. Em contrapartida, a renda bruta das empresas, excluídos os impostos e incluídos os subsídios, aumentou de 38,5% para 41,4%. (DEDECCA, 2003, p. 77).

Especificamente em relação ao salário mínimo, a tendência de diminuição do seu poder de compra ao longo da década de 1980 e início dos anos 1990, reverteu-se a partir de 1994, quando tem início uma série de reajustes acima da inflação, garantindo ganhos reais. Entretanto, a magnitude da compressão do valor do salário mínimo foi de tal monta que, aplicados reajustes reais sistemáticos desde 1994, o seu valor real em 2000 equivalia ao patamar médio do período entre 1987-1989. (SANTOS & GARRIDO, 2006, p.24).

Analisando o comportamento da renda do trabalho durante a década de 1990, Dedecca (2003) conclui que dentre os trabalhadores verificou-se a tendência de diminuição das desigualdades; contudo, a concentração da renda nacional tornou-se ainda maior em razão do aumento da participação dos ganhos de capital<sup>52</sup>:

---

<sup>52</sup> O estudo apresentado por Dedecca (2003) no artigo “Anos 90: estabilidade com desigualdade” analisa as mudanças na composição do perfil ocupacional do mercado de trabalho, as variações da

Pode-se concluir que os anos 90 continuaram a reproduzir o desemprego e a desigualdade já observados na década anterior. A grande diferença constatada foi que o aumento da desigualdade mais relevante não se circunscreveu àqueles que auferem renda do trabalho, mas entre estes e aqueles que têm sua renda na propriedade do capital. Ante a baixa taxa de formação bruta do capital fixo prevalecente em toda a década de 1990, conclui-se que a mudança da distribuição funcional da renda tenha se realizado em favor do capital financeiro. (DEDECCA, 2003, p. 104).

O padrão extremamente regressivo de distribuição da renda desenvolvido ininterruptamente no Brasil - a despeito do crescimento extraordinário da economia nacional e do projeto bem sucedido de industrialização tardia – é demonstrado quando se verifica que, em 2000, alcançando o status de uma das quinze maiores economias capitalistas, o país tinha cerca de 50% da sua população ocupada ganhando entre 0,5 e 2 salários mínimos<sup>53</sup>.

O baixo ritmo de crescimento da economia, a reestruturação produtiva em curso, as políticas de inspiração neoliberal, o incremento das taxas de desemprego e de informalidade do mercado de trabalho foram fatores que se agregaram para minar a postura reivindicativa do movimento sindical que havia prevalecido na década anterior – especialmente nos setores produtivos de maior dinamismo. À medida que as condições gerais de funcionamento do mercado de trabalho tornavam-se mais desfavoráveis aos trabalhadores assalariados, as formas, o alcance e os conteúdos das negociações sofreram alterações relevantes.

As demandas propostas pelas centrais sindicais, de âmbito nacional e centradas basicamente na questão salarial e na democratização das relações de trabalho - características do perfil combativo consolidado nos anos de 1980 - foram gradativamente substituídas por negociações individuais ou acordos coletivos envolvendo o sindicato e uma empresa específica. O marco referencial dessa mudança na postura das entidades e no conteúdo das pautas sindicais, para Marco Antônio de Oliveira (2003), foi o fim da política de indexação salarial prevista no plano de estabilização econômica implementado em 1994 (Plano Real). A perda da garantia do reajuste mínimo fragilizou a unidade do movimento liderado pelas centrais sindicais, uma vez que cada categoria profissional teria que fazer valer

---

renda por faixa de remuneração e por níveis hierárquicos e os diferenciais de renda familiar segundo as categorias ocupacionais.

<sup>53</sup> O censo demográfico de 2000 registrou 39,4 milhões de pessoas, com dez anos ou mais, nessa faixa de rendimento, para uma população ocupada totalizando 79 milhões de pessoas. (ANSELMO & GARRIDO, 2006, p. 26).

isoladamente o seu poder de barganha, junto aos seus empregadores, para negociar os eventuais reajustes salariais:

Ao estabelecer as bases do novo plano de estabilização econômica, a lei nº. 8.880/94 (Plano Real) proibiu reajustes automáticos de salários, com o que deixou de haver um patamar mínimo de correção salarial estipulado oficialmente, válido para todas as categorias profissionais e que servia de ponto de partida para as negociações coletivas com os empresários e com o próprio governo. (OLIVEIRA, 2003, p. 280).

Pressionadas pela elevação das taxas de desemprego e pelas mudanças decorrentes da reestruturação produtiva - notadamente aquelas relacionadas à terceirização e à flexibilização das formas de contratação e gestão da força de trabalho - as entidades sindicais recuaram na reivindicação de novos direitos, adotando uma postura defensiva de preservação das conquistas anteriores, em meio à onda de reformas neoliberais. A manutenção dos postos de trabalho substituiu o reajuste salarial como a questão central das negociações e acordos coletivos.

A conjuntura econômica recessiva e politicamente conservadora dos anos 90 favoreceu o desenvolvimento do posicionamento anti-sindical por parte das empresas e a disseminação de práticas negociais individualizadas<sup>54</sup>. O esvaziamento da legitimidade e do poder reivindicativo dos sindicatos - apontado por vários estudos - não por acaso, aconteceu concomitantemente ao processo de reestruturação produtiva da economia brasileira, de maneira similar à experiência dos países desenvolvidos. (LEITE, 2003, p. 91-92)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> O estudo do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas do Trabalho – DIEESE (2001) sobre o conteúdo das negociações coletivas realizadas durante os anos de 1990, destaca como tendências predominantes: I) a redução da abrangência das convenções coletivas, com a redução ou estagnação do número de cláusulas convencionadas, II) intransigência dos empregadores em relação à participação dos trabalhadores na definição das condições de trabalho, traço constitutivo do caráter particularmente autoritário que, historicamente, caracteriza as relações de trabalho no país), III) introdução de cláusulas que visavam à flexibilização do trabalho e às negociações por empresa. (LEITE, 2003, p.95).

<sup>55</sup> A tendência mundial de redução do trabalho assalariado estável e a disseminação de formas precárias de utilização da força de trabalho – trabalho em tempo parcial, por tempo determinado, em domicílio, por conta própria, prestado através de empresas terceirizadas – estreitaram a base de sustentação do movimento sindical. Além disso, as novas formas de contratação e gestão da força de trabalho comprometem a formação da identidade de classe dos trabalhadores, representando um desafio para a permanência dessa forma de organização.

Dentre as estratégias desenvolvidas pelo movimento sindical nacional visando novas formas de intervenção social Leite (2003) ressalta as negociações tripartites efetuadas no âmbito das câmaras setoriais, a institucionalização da participação de representantes dos trabalhadores no Fundo de Amparo aos Trabalhadores – FAT, responsável pela formulação e execução de políticas para a geração de trabalho e renda; e os arranjos produtivos típicos da economia solidária, como as associações cooperativas.

A extinção do reajuste automático dos salários, contida na legislação do Plano Real, foi apenas uma das medidas adotadas pelo Estado brasileiro visando à desregulação do mercado de trabalho nacional, no bojo das reformas neoliberais acentuadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994/2002).

O neoliberalismo disseminado pelos países do centro capitalista trouxe duas mudanças fundamentais em relação à atuação do Estado na organização e regulação das condições de trabalho: em primeiro lugar, atribuiu-se à interferência estatal, direta ou indireta, via legislação trabalhista e sindical, parte da responsabilidade pela queda de produtividade e diminuição das taxas de crescimento econômico. As alegações eram no sentido de que essa intervenção impedia que as relações de trabalho acompanhassem a evolução econômica em função do novo paradigma tecnológico. Partindo desse pressuposto, organismos internacionais de concessão de crédito e os governos dos países avançados elaboraram receituários visando à desregulamentação e/ou de flexibilização da legislação trabalhista. Em segundo lugar - e essa foi uma alteração fundamental -, a busca pelo pleno emprego deixou de ocupar a centralidade das políticas macroeconômicas então desenvolvidas, sendo substituída por políticas visando à estabilização econômica (equilíbrio orçamentário das contas públicas e combate à inflação).

A elevação sustentada do nível de emprego deixou de ser considerada como um objetivo das políticas econômicas; para o enfrentamento do desemprego desenvolveu-se uma série de políticas focadas basicamente no mercado de trabalho<sup>56</sup>.

O início desse processo, no Brasil, remonta ao final da década de 1980, quando assumiu a presidência da república Fernando Collor de Melo, liderando um grupo político que incorporava o ideário neoliberal de reforma do Estado,

---

<sup>56</sup> A questão central é que o desemprego torna-se **um dos aspectos** do mercado de trabalho, supostamente passível de enfrentamento nessa esfera, deixando de ser tratado como um dos resultados diretos das políticas macroeconômicas.

A partir da consolidação do paradigma neoliberal, as políticas de emprego anteriormente tidas como “acessórias”, tornaram-se centrais e visavam a dois objetivos: reduzir a pressão do mercado de trabalho e facilitar a inserção/reinserção ocupacional dos grupos confederados mais vulneráveis.

Conforme os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, há duas categorias básicas para a classificação dessas políticas de emprego que ganharam centralidade a partir dos anos de 1980: I) medidas ativas compreendem a intermediação da mão-de-obra, a qualificação profissional, programas de incentivos à contratação de jovens e portadores de necessidades especiais e outras ações de incentivo à contratação; II) medidas passivas construídas a partir da lógica de garantia de renda, como o seguro-desemprego e o incentivo à aposentadoria. (MORETTO, GIMENEZ & PRONI, 2003, p. 243).

flexibilização dos mecanismos de regulação dos mercados, abertura comercial e financeira e focalização das políticas sociais<sup>57</sup>. Durante os mandatos de Collor de Melo (1990/1992) e Itamar Franco (1992/1993), a concepção neoliberal do Estado em relação à organização do mercado de trabalho manifestou-se, principalmente, mediante a inércia pública na regulamentação de artigos importantes da Constituição de 1988, condição necessária para a sua efetividade.

Nesse sentido, o artigo 7º da Constituição Federal traz cinco direitos trabalhistas condicionados à regulamentação posterior. O primeiro deles refere-se à relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa. Esse direito permanece, ainda, sem regulamentação e a indenização prevista para a demissão sem justa causa é substituída pela multa de 40% sobre o total dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Trabalho – FGTS, conforme determinação das “Disposições Transitórias” do texto constitucional. Dentre os direitos previstos na Constituição de 1988, esse é, certamente, o de regulamentação e aplicação menos provável, porque interfere em um dos pilares do sistema capitalista: a livre contratação e dispensa da força de trabalho<sup>58</sup>.

A participação nos lucros e resultados - PLR, foi regulamentada em 2000, através da Lei nº. 10.101/00; contudo, a sua efetividade está, ainda hoje, comprometida porque a legislação não prevê qualquer penalidade no caso do seu descumprimento por parte das empresas, isto é, a sua implementação não é obrigatória, estando condicionada à inclusão em acordos ou convenções coletivas. Além disso, percebe-se nas mesas de negociação realizadas nas Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego, que os parâmetros para a sua aplicação – basicamente, resultados de assiduidade e produtividade – são, em geral, disponibilizados de forma imprecisa pelos empregadores, dificultando substancialmente a análise por parte dos sindicatos laborais. Portanto, a aplicação

---

<sup>57</sup> No capítulo 2 analiso, com maiores detalhes, as repercussões da flexibilização e da desregulamentação do mercado de trabalho para o aumento da informalidade nas relações de emprego. Tomo como pano de fundo para essa análise o estudo de Maria Augusta Tavares (2004) sobre a emergência da “Nova Informalidade”.

<sup>58</sup> As restrições a demissão arbitrária, sujeitas à negociação com sindicatos, estiveram presentes no marco regulatório de alguns países avançados durante o período muito específico do arranjo social e político que vigorou nos trinta anos pós-guerra. A absoluta liberdade de contratação e demissão é um dos aspectos sobre os quais os empregadores mostram-se mais intransigentes nas negociações coletivas. Em um balanço das convenções coletivas realizado pelo DIEESE, em 1997, apontou-se a questão da proteção contra a despedida arbitrária e em massa como uma das preocupações centrais nas mesas de negociação, substituindo, inclusive, a centralidade das demandas salariais; entretanto, foram poucas as cláusulas relacionadas à garantia, por tempo determinado, naturalmente, dos postos de trabalho. (OLIVEIRA, 2003, p. 287).

desse direito constitucional, apesar de regulamentado, depende inteiramente do poder de organização e barganha das entidades laborais, caso a caso<sup>59</sup>.

A proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, prevista no inciso XX, permanece sem regulamentação, comprometendo o objetivo geral do texto constitucional de garantir a isonomia entre os gêneros no mercado de trabalho.

A inexistência de regulamentação do aviso prévio proporcional ao tempo trabalhado, nos termos do Inciso XXI, impede a aplicação desse dispositivo, o qual poderia garantir uma compensação relativamente compatível ao período gasto pelos trabalhadores em cada empresa.

Por fim, a ausência de regulamentação do direito à proteção em face da automação deixa vulneráveis justamente os trabalhadores ocupados nos setores produtivos de maior dinamismo econômico e mais expostos, portanto, à concorrência internacional e às inovações tecnológicas poupadoras de mão-de-obra.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, contudo, é que avança o movimento específico de flexibilização e desregulação do mercado de trabalho nacional. Condizente com o receituário neoliberal, essas reformas tinham como estratégia o enfrentamento do desemprego via alterações focadas no mercado de trabalho e fundamentavam-se na premissa da necessidade de ajustar-se a organização e o funcionamento da economia nacional à nova configuração dos mercados internacionais, transformados no contexto da globalização e da reestruturação produtiva:

A preocupação básica que presidiu as iniciativas do Poder Executivo sob o governo de Fernando Henrique Cardoso foi a subordinação das demandas trabalhistas ao seu programa de estabilidade econômica e a tentativa – em alguns casos bem sucedida – de desregular direitos sociais e de ampliar o grau de flexibilidade do mercado de trabalho sob o pretexto de amenizar o desemprego crescente, reduzir supostas pressões de custo atribuídas aos encargos sociais e adequar as relações de trabalho a novos imperativos de produtividade e competitividade. (OLIVEIRA, 2003, p. 272).

Considerando a tipologia definida por Dari Krein (2003), as medidas de flexibilização e desregulamentação implementadas a partir desse período, no Brasil, podem ser classificadas em relação a quatro dimensões da relação capital/trabalho:

---

<sup>59</sup> Por essa razão a previsão da participação em lucros e resultados restringe-se às categorias profissionais com maior poder de mobilização, ocupadas nos setores produtivos de maior conteúdo tecnológico e de maior dinamismo.

I) formas de contratação; II) tempo de trabalho; III) remuneração; IV) mecanismos e abrangência da negociação. Vejamos as alterações mais importantes em cada um desses aspectos e os seus reflexos para as condições gerais de estruturação e organização do mercado de trabalho nacional.

As medidas visando à flexibilidade na contratação podem provocar efeitos consistentes e duradouros para a precarização do mercado de trabalho porque institucionalizam a substituição do trabalho assalariado, por tempo indeterminado e com todos os direitos trabalhistas e previdenciários, por formas alternativas de utilização da força de trabalho, com a redução dos direitos dos trabalhadores. A justificativa para tais mudanças assentou-se na suposição de que a diminuição dos custos com a mão-de-obra provocaria a geração de novos postos de trabalho ou, pelo menos, a sua eliminação ocorreria em menor intensidade. Entre essas medidas ressaltamos como as mais significativas: a crescente terceirização de serviços e a falta de regulamentação dessa forma de contratação de mão-de-obra; a definição expressa da inexistência de relação de emprego entre os trabalhadores cooperados e a cooperativa ou a empresa tomadora de seus serviços; a instituição do trabalho em tempo parcial; a flexibilização do trabalho por tempo determinado e temporário; e os contratos de estágio<sup>60</sup>.

A reunião de trabalhadores para a produção de bens e serviços tem sido uma forma de organização do trabalho desde os primórdios do modo capitalista de produção e, em sua concepção original, seria uma alternativa para a sobrevivência fora da relação capital/trabalho. Então, em princípio, não se confundem o trabalho em cooperativas com a precarização das relações de trabalho; assim como a terceirização, a rigor, não implica, necessariamente, informalidade e nem a redução de direitos<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Cabe ressaltar como as iniciativas neoliberais requerem não um Estado apartado das relações econômicas e sociais; mas, ao contrário, demandam um Estado forte o suficiente para intervir, vigorosa e sistematicamente, na implementação das reformas consideradas adequadas para a sustentação de uma economia de mercado auto-regulada.

<sup>61</sup> A terceirização é uma modalidade contratual que se expandiu significativamente no país a partir da década de 1990 e é pouco regulada, apenas a lei nº. 6.019/74, do trabalho temporário e a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho tratam diretamente dessa questão. Legalmente, somente podem ser terceirizadas as atividades que não são imprescindíveis ao desenvolvimento dos produtos ou serviços da empresa contratante, denominados de atividades-meio e desde que inexistentes, com a empresa tomadora de serviços, requisitos da relação de emprego: pessoalidade e subordinação direta.

A falta de regulamentação permite muitas ambigüidades, tanto no âmbito administrativo quanto no judiciário, em relação à caracterização da terceirização legal ou fraudulenta.



Em relação às cooperativas, a perda de direitos pode acontecer pelo desvirtuamento da Lei nº. 8.949/94, cujo conteúdo expresso é no sentido de que não se estabeleça relação de emprego entre os cooperados e as empresas tomadoras de serviços. A fraude ocorre quando as empresas, ou os governos, contratam serviços de cooperativas e a relação que de fato se estabelece entre os trabalhadores cooperados e esses contratantes é uma relação de emprego, estando presentes todas as características desse tipo de trabalho: subordinação, não-eventualidade e pessoalidade. Os contratantes ou tomadores de serviço – empresas privadas ou órgãos da Administração Pública - aproveitam-se desse dispositivo legal para burlar a legislação e não arcar com os encargos do trabalho assalariado. A proliferação dessa simulação tem sido barrada pela atuação da Inspeção do Trabalho mediante a verificação, *in loco*, das condições reais de trabalho, a despeito da aparente legalidade das cooperativas<sup>62</sup>.

O trabalho em tempo parcial – jornada semanal máxima de vinte e cinco horas, quando a jornada regular é de quarenta e quatro horas semanais – foi estabelecido em 1998, através de medida provisória. Assim como a terceirização, essa modalidade contratual, em tese, não significa a precariedade dos contratos de trabalho. Os trabalhadores dispõem de direitos trabalhistas equivalentes àqueles com jornada regular (a remuneração tem como referência a jornada regular e a sua redução é proporcional a jornada parcial), e, além disso, há ocupações cujas peculiaridades são compatíveis com a jornada reduzida, notadamente nos setores de alimentação, alojamento e entretenimento. Portanto, regulamentar esse tipo de jornada pode ser visto, em princípio, como uma maneira de estimular a contratação legal desses trabalhadores. A perda de direitos acontece quando esse tipo de contrato é utilizado para mascarar situações em que a jornada de trabalho real

---

Pesquisa recente da Confederação Nacional da Indústria revela que nos últimos três anos, aproximadamente 54% das empresas industriais brasileiras utilizaram serviços terceirizados. O estudo apurou que para 91% dos entrevistados, a terceirização é uma alternativa para a redução dos custos; para 86% é associada à melhoria da qualidade e 75% vinculam-na à atualização tecnológica. (site: <http://www.sindeepres.org.br>, em 30/04/2010).

<sup>62</sup> A distinção entre trabalhadores assalariados e trabalhadores autônomos é que estes não têm empregadores e, portanto, não contam com os benefícios da legislação trabalhista, devendo os mesmos assumir com os custos da sua inserção no sistema previdenciário. Essa questão será analisada detalhadamente no capítulo terceiro tendo em vista a sua importância para a informalidade do mercado de trabalho em geral no Brasil. O Estado, em suas três esferas, utilizou intensamente o trabalho cooperado como forma de transferir para a iniciativa privada serviços sob a sua responsabilidade e cuja execução demandaria a contratação de servidores públicos. A forma como se tem dado a privatização e a expansão do setor de saúde, no país, é emblemático quanto a esse fato.

extrapola o limite máximo previsto de vinte e cinco horas, provocando a redução ilegal da remuneração e dos encargos previdenciários desses trabalhadores.

A possibilidade de utilização do contrato por tempo determinado, mediante convenção ou acordo coletivo, independentemente das condições previstas no artigo 443 da CLT, foi instituída pela Lei nº. 9.601/98<sup>63</sup>. Nesse caso, a flexibilidade da legislação - viabilizando o contrato por tempo determinado em todos os setores e tendo como única condição o aumento do quantitativo de empregados – significa a perda de direitos, uma vez que os trabalhadores assim não contam com os seguintes direitos trabalhistas: Aviso Prévio, multa indenizatória de 40% sobre o FGTS depositado e seguro-desemprego.

A legislação que regulamenta a realização do estágio é outro exemplo típico da flexibilização cuja utilização tem se dado com o intuito de ocultar o trabalho assalariado. Aliás, a última modificação nessa legislação, feita em 2008, acentua esses efeitos perversos, ao prever a possibilidade de estágio para estudantes do ensino fundamental, menores de 16 anos.

Similarmente à terceirização mediante cooperativas e ao trabalho em tempo parcial, o estágio, em princípio, não significa a perda de direitos trabalhistas – não se trata formalmente de uma situação de prestação trabalho, mas de um “ato educativo”. Contudo, durante as ações fiscais nos ambientes de trabalho, constata-se, com muita frequência, que se trata, meramente, da substituição fraudulenta de trabalho assalariado pelo estágio, estando presentes todas as condições que caracterizam a relação de emprego. A ampliação dessa legislação para incluir estudantes do ensino fundamental somente agrava as distorções possíveis, na medida em que permite a absorção de uma força de trabalho muito jovem, cuja vulnerabilidade é mais acentuada.

A flexibilização da legislação sobre o tempo trabalhado incluiu duas medidas: a criação de um banco de horas para a compensação da jornada de trabalho com validade de um ano e a extensão da autorização para o trabalho aos domingos no comércio varejista. A institucionalização de um Banco de Horas com

---

<sup>63</sup> O contrato por tempo determinado implica, via de regra, sempre na maior vulnerabilidade do trabalhador, uma vez que o seu desligamento está, por definição, já acertado.

O artigo 443 da CLT restringe a celebração do contrato por tempo determinado às seguintes situações: I) para a realização de serviços cuja natureza ou transitoriedade justifique a predeterminação do prazo; II) para a realização de atividades empresariais de caráter transitório; III) contrato de experiência, que não poderá ser superior a noventa dias. A flexibilização da legislação eliminou essas restrições previstas na CLT. O período de redução da alíquota do FGTS já expirou.

duração de um ano para a compensação das horas extras prestadas tendeu a piorar o grau de exploração sobre os trabalhadores. A partir dessa legislação promulgada em 1998, não apenas estendeu-se o prazo legal para a realização sistemática de jornada extraordinária – o trabalhador pode passar onze meses ininterruptos trabalhando sob o regime de horas extraordinárias, por exemplo -, mas, também, dificultou-se significativamente o acompanhamento das horas extras por parte dos trabalhadores para a eventual reivindicação posterior das compensações.

A permissão legal para o trabalho aos domingos no comércio varejista tem sido justificada como um sinal de modernidade do mercado de trabalho. Nessa flexibilização da jornada, contudo, o que não se contabiliza, nem se indeniza ou compensa e tampouco se justifica, é a perda do convívio familiar sofrida pelos trabalhadores, particularmente, das mães trabalhadoras e dos seus filhos.

Em relação à flexibilização das condições de remuneração dos trabalhadores, a alteração de maior impacto negativo foi a extinção da correção salarial automática. Os trabalhadores deixaram de contar com qualquer segurança quanto à manutenção do seu poder de compra, ficando absolutamente expostos à negociação com os empregadores e dependentes da organização e mobilização sindical de sua categoria, isoladamente. A gravidade da precarização decorrente dessa flexibilização advém do fato de que essa é uma das dimensões do mercado de trabalho onde mais claramente se manifesta e se exercita a assimetria de forças na relação capital/trabalho.

A flexibilização do conteúdo e abrangência dos instrumentos coletivos deu-se, principalmente e de maneira indireta, a partir da perda do reajuste salarial automático e generalizado. Depois dessa extinção, as entidades sindicais foram pressionadas por suas categorias a barganharem particularmente com os seus empregadores, considerando as suas condições de trabalho específicas, ou seja, fazendo valer as diferenças no seio da classe trabalhadora em busca de melhores vantagens. O movimento sindical foi confrontado com a idéia de “cada um por si” e as negociações centralizadas cederam espaço para os acordos entre sindicatos e empresas<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> A utilização dos acordos individuais e por empresas em substituição às negociações coletivas é destacada na literatura especializada como uma das tendências mais fortes verificadas nos países de capitalismo avançado.

Além dessa mudança no padrão de atuação do movimento sindical e de elaboração dos instrumentos coletivos, uma alteração significativa foi a criação das Comissões de Conciliação Prévia, em 2000. Prevista para funcionar como uma primeira instância na solução de conflitos individuais em empresas com mais de cinquenta trabalhadores, as Comissões são facultativas e uma vez instaladas podem repercutir no enfraquecimento da representatividade e na perda de legitimidade dos sindicatos correspondentes às categorias e às empresas abarcadas. Se por um lado as Comissões podem trazer maior celeridade para a discussão e solução dos conflitos, por outro lado, pode ser um instrumento de precarização para a reivindicação de direitos e denúncias de abusos, porque a sua instalação diretamente nos ambientes de trabalho personaliza os conflitos e as reivindicações por melhores condições de trabalho.<sup>65</sup>

A despeito dos efeitos deletérios de algumas dessas medidas – especialmente, a eliminação do reajuste salarial automático e periódico, a flexibilização dos contratos por tempo determinado, o Banco de Horas e o desvirtuamento do instituto do estágio –, a desregulamentação e a flexibilização do mercado de trabalho, no Brasil, não atingiram conquistas fundamentais dos trabalhadores. Nesse sentido, é emblemático que os direitos previstos no artigo 7º da Constituição Federal tenham permanecido inalterados. A permanência de parte substancial do arcabouço institucional dos direitos trabalhistas resulta do poder de organização da classe trabalhadora, a despeito das investidas do capital em nome da competitividade e da modernidade.

Corroborando o entendimento de que a desregulamentação e a flexibilização não afetam positivamente a taxa de emprego, ao final da década de 1990 - a despeito das alterações implementadas - o mercado de trabalho brasileiro havia passado por um processo significativo de desestruturação, com elevação da taxa de desemprego, redução da participação dos salários na renda nacional e diminuição absoluta do contingente de assalariados formais. Todos esses indicadores apontavam para o aumento da informalidade no mercado de trabalho.

No segundo capítulo, trato da conformação, composição e evolução do setor informal no Brasil e analiso alguns aspectos subjacentes à informalidade nas relações

---

<sup>65</sup> As decisões no âmbito das Comissões de Conciliação têm efeito de coisa julgada, podendo ser alterada posteriormente no Judiciário somente em casos previamente ressalvados e as suas decisões não estão condicionadas pelas cláusulas acordadas nos instrumentos coletivos.

de emprego, relacionados às condições gerais de organização dos estabelecimentos produtivos.

## **CAPÍTULO II**

### **AS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SETOR INFORMAL DA ECONOMIA E AS MANIFESTAÇÕES DA INFORMALIDADE NAS RELAÇÕES DE EMPREGO.**

Tendo em vista que o objetivo deste estudo é analisar os limites da Inspeção do Trabalho no combate à informalidade nas relações de emprego e que esse fenômeno, - a informalidade – está presente tanto no segmento formal, quanto no segmento informal da economia, é necessário que este último também seja examinado. Assim, neste segundo capítulo discuto a origem, a dinâmica e a composição do segmento informal da economia com o propósito de evidenciar as características das condições de trabalho aí prevalentes.

O capítulo está dividido em três seções: na primeira, trago as referências teóricas sobre a formação e determinações do segmento informal da economia, utilizando principalmente as contribuições teóricas de Paulo Renato Souza e de Maria Cristina Cacciamali, tendo em vista a sua consistência para a compreensão do tema. Analiso também as condições de trabalho prevalentes nos estabelecimentos de pequeno porte, que podem estar tanto no segmento formal, quanto no segmento informal da economia.

Em seguida, na seção dois, apresento um panorama geral sobre a composição do segmento informal no Brasil, a partir da pesquisa Economia Informal Urbana – 2003, feita pelo IBGE. Na seção três, elaboro e discuto o conceito de “Informalidade Estrutural”, que considero como intrínseca às relações de emprego mantidas no segmento informal. Também na última seção, trago o estudo realizado por Maria Augusta Tavares sobre as transformações no mundo do trabalho, em especial, os impactos das alterações no marco legislativo nacional para o surgimento de novas manifestações da informalidade nas relações de emprego, denominada pela autora de “Nova Informalidade”.

#### **1 ORIGEM, DINÂMICA E COMPOSIÇÃO DO SETOR INFORMAL**

A dificuldade inicial para a compreensão do segmento informal da economia refere-se à inexistência, na literatura especializada, de um marco

conceitual rigoroso para a sua definição. Maria Cristina Cacciamali (1983) apresenta como interpretações originárias desse conceito três matrizes analíticas: a primeira vincula-se aos estudos da Organização Internacional do Trabalho – OIT, efetuados a partir da década de 1970, sobre as condições de trabalho e de geração de renda nas economias africanas e asiáticas; a segunda conceituação é extraída dos relatórios efetuados no âmbito do Programa Regional de Emprego para a América Latina – PREALC, da OIT, também iniciados nos anos de 1970; e, por último, as formulações de autores de inspiração marxista, que ressaltam a coexistência, nas economias capitalistas, de esferas produtivas com distintos graus de organização<sup>66</sup>.

Os estudos da OIT sobre as economias africanas e asiáticas, utilizaram como determinantes para a caracterização do segmento informal as condições de estruturação da produção. Nesse sentido, seriam informais aqueles estabelecimentos nos quais se empregava pequeno capital, com o uso de técnicas pouco complexas e intensivas de trabalho, fosse esse realizado por membros da família ou por um reduzido número de trabalhadores remunerados. Posteriormente, estudos empreendidos sob essa ótica deslocaram a organização da produção como o parâmetro para a definição desse setor, atribuindo essa função ao nível – abaixo de um determinado patamar - da renda auferida pelos indivíduos, independente da sua posição na ocupação.

Segundo Cacciamali, duas vertentes de recomendações políticas emergiram nos estudos desenvolvidos a partir dessa caracterização do segmento informal. Uma delas referia-se à necessidade de apoio a esse setor, tendo em vista a concentração, nesse segmento, dos grupos populacionais com maior grau de precariedade, em termos de renda e de condições de trabalho. A outra vertente de políticas públicas sugeria a mudança no padrão de desenvolvimento capitalista existente, com ênfase na redução da dependência por recursos e técnicas importados e no crescimento econômico não acelerado, em pequena escala.

As análises da OIT para a América Latina partiam da concepção anterior e delimitavam o segmento informal como o agrupamento de atividades de baixa

---

<sup>66</sup> O estudo de Maria Cristina Cacciamali baseou-se em pesquisa realizada sobre o setor informal urbano da cidade de São Paulo e deu origem ao texto “Setor informal urbano e formas de participação na produção” publicado em 1983, na Série de Estudos Econômicos do Instituto de Pesquisas Econômicas – IPEA.

produtividade – sejam os pequenos estabelecimentos com empregados familiares ou não, sejam os trabalhadores por conta própria -, excetuando-se os profissionais liberais. O contingente de trabalhadores ocupados nesse segmento constituiria a força de trabalho não absorvida pelo segmento formal da economia.

Nessa perspectiva a origem do segmento informal estaria no padrão de desenvolvimento capitalista próprio da região – baseado na substituição de importações. Esse modelo geraria poucos empregos diante do crescimento demográfico verificado, criando, dessa forma, excedente expressivo de força de trabalho, que encontraria no auto-emprego ou no segmento informal uma alternativa de sobrevivência.

Os relatórios do PREALC apresentam os segmentos formal/informal como estratos de um único sistema produtivo, no qual este último significaria a forma menos estruturada da produção, definida pelo pequeno porte das unidades produtivas, pela parca utilização de tecnologia e pela ocorrência freqüente de participação do proprietário dos meios de produção na divisão do trabalho. Essas atividades estariam inseridas, geralmente, em setores competitivos ou na base dos segmentos produtivos oligopolizados.

Considerando a capacidade do setor informal em absorver força de trabalho não utilizada pelo segmento formal, as análises do PREALC distinguem dois grandes grupos de atividades informais: funcionais e marginais. As primeiras seriam exercidas com um nível de produtividade que viabilizaria a sua concorrência com as empresas tipicamente capitalistas, devendo, portanto, ser estimuladas. As atividades marginais, por sua vez, tenderiam ao rápido desaparecimento, restando somente a alternativa da capacitação para os trabalhadores ali inseridos objetivando a sua inserção em outras formas de ocupação.

A terceira matriz teórica reportada por Cacciamali para apresentar as concepções originárias sobre o segmento informal refere-se às análises de autores de filiação marxista, que ressaltam o caráter subordinado dessa produção à dinâmica capitalista das grandes empresas e grupos oligopolistas. Para esses autores, a subordinação das unidades produtivas informais acontece em todos os aspectos da sua relação com o restante da estrutura produtiva; verificando-se tanto na ocupação dos espaços produtivos, no acesso ao crédito, à tecnologia, à aquisição de matérias primas e equipamento, quanto nos vínculos concretos de



subcontratação.

O segmento informal é considerado como parte da dinâmica de reprodução da estrutura produtiva tomada como um todo. A atuação governamental proposta, nesses casos, pressupõe que a redução do desemprego não se efetiva mediante a implementação de políticas focalizadas sobre o segmento informal; mas, sim, a partir do desenvolvimento de políticas de natureza macroeconômica, com impactos sobre o ritmo e o padrão de crescimento econômico, e sobre a formação e distribuição da massa de salários do total da economia.

A autora resume da seguinte forma as características essenciais desses três enfoques:

Enquanto o primeiro grupo trata a produção como sendo dual, o segundo ora mantém a abordagem dual, ora expõe uma visão estratificada do quadro produtivo e enfatiza as relações entre os setores formal e informal e o terceiro, pelo menos ao nível das intenções, analisa a produção como um todo e insere intersticialmente, e de forma subordinada, o setor informal no conjunto das relações de produção vigentes. (CACCIAMALI, 1983, p.18).

A distinção entre essas vertentes baseia-se, também, nas diferentes propostas de políticas públicas voltadas para minorar as condições de pobreza e vulnerabilidade às quais estão submetidos os trabalhadores inseridos no segmento informal. Com o propósito de evidenciar essas variações, a autora destaca que as duas primeiras perspectivas são favoráveis a medidas centradas especificamente sobre o segmento informal da estrutura produtiva, e, até certo ponto, otimistas quanto aos seus impactos em termos de redução da pobreza nos países atrasados. Por sua vez, as interpretações de inspiração marxista mostram-se céticas em relação ao alcance dessas políticas focalizadas e recomendam uma atuação do Estado no sentido de promover políticas destinadas à indução e sustentação do crescimento econômico de maneira geral.

Adoto como referência para este estudo sobre a natureza e o papel do segmento informal nas economias capitalistas as abordagens que enfatizam a sua subordinação à dinâmica econômica de valorização e acumulação do capital. Portanto, analiso a formação, a composição e a dinâmica do segmento informal a partir do processo de generalização, em maior ou menor grau, das relações sociais tipicamente capitalistas no interior das economias nacionais e entendo que as políticas públicas focadas não têm impacto significativo na sua composição e extensão.

Tomando como referência também a literatura internacional, Mandel (1982, p. 30) observa que nas economias capitalistas coexistem relações de produção capitalistas, semi-capitalistas e pré-capitalistas, todas sujeitas à dinâmica de valorização e acumulação do capital. Ao longo do desenvolvimento capitalista, processos de acumulação primitiva do capital aconteceram paralelamente aos processos dominantes de acumulação do capital: camponeses, lojistas, artesãos, operários qualificados, servidores públicos, tentam tornar-se capitalistas e explorar a força de trabalho ao conseguirem apropriar-se de um volume inicial de capital. A transição das relações de produção semi-capitalistas e pré-capitalistas para as relações capitalistas é possível mediante a acumulação do capital.

O autor destaca a importância desse fenômeno principalmente nos países chamados “em desenvolvimento”:

Em geral, nessas áreas, esse processo permanece ainda, quantitativa e qualitativamente mais decisivo para a estrutura social e o desenvolvimento econômico do que a criação de mais-valia no decorrer do processo de produção. (MANDEL, 1983, p. 30).

No Brasil, Paulo Renato Souza elaborou um estudo pioneiro, em 1980, sobre a formação e o papel do segmento informal, entendido como a totalidade das relações produtivas que não se organizam em moldes tipicamente capitalistas e, assim como Mandel, ressaltou a sua participação, relativamente maior, nas economias atrasadas:<sup>67</sup>

Em qualquer caso, porém, o problema crucial a ser respondido por uma teoria da determinação dos salários é a sua relação com os rendimentos dos ocupados em outras formas de organização. O desenvolvimento peculiar desses países levou à conformação de uma estrutura de emprego em que grande proporção da mão de obra, tanto rural quanto urbana (da ordem de 50% e 30%, respectivamente) não está ocupada em organizações tipicamente capitalistas. (SOUZA, 1999, p. 81).

Souza ressalta que em várias passagens da obra *O Capital*, Marx referiu-se a formas pré-capitalistas ou ‘capitalistas simples’ de organização da produção, com a intenção de identificar padrões de organização econômica que antecederam ao capitalismo e que permaneceram, mesmo quando esse modo de

---

<sup>67</sup> O estudo de Paulo Renato Souza discutiu a determinação dos salários e empregos nas economias atrasadas e foi apresentado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, como a sua tese de doutoramento. O texto foi publicado em 1999, na “Coleção Teses”, dessa universidade.

produção já encontrava-se absolutamente dominante, como resquícios dessas formações anteriores. (SOUZA, 1999, p. 112)<sup>68</sup>.

Preliminarmente, esse autor (1999, p. 18) adverte que o reconhecimento do segmento informal da economia não significa que estejamos na presença de vários modos de produção; ao contrário, “entendemos que o modo de produção capitalista comporta a existência de várias ‘formas de organização da produção’ articuladas de acordo com as exigências da dinâmica da acumulação capitalista”. As formas denominadas como “não tipicamente capitalistas” englobam um conjunto muito heterogêneo de situações, que vão desde o trabalhador por conta própria até as pequenas empresas.

Afirma que essas formas não tipicamente capitalistas de produção geram padrões de ocupação ou tipos de estabelecimentos que podem ser reunidos em dois grandes grupos: situações em que o assalariamento não existe (podendo ocorrer o assalariamento eventual); e outros negócios que podem ser definidos como quase capitalistas, isto é, o assalariamento permanente existe, mas o trabalho familiar também é importante e o empregador não está desvinculado das tarefas produtivas<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Souza afirma que Marx indica quatro dessas situações em O Capital: I) o trabalho deslocado pela introdução de maquinaria segue dois caminhos: regressa a formas primitivas desse ramo ou inunda todos os ramos de produção como Exército de Reserva; II) em decorrência do aumento da produtividade industrial e conseqüente liberação de força de trabalho, a sua ocupação em tarefas improdutivas, voltadas, sobretudo, para o trabalho doméstico; III) a “manufatura moderna” que não utilizaria a maquinaria em grande escala, englobando desde a produção mineira e carbonífera, até alfaiates, olarias e gráficos, cuja função seria a formação para grande indústria; IV) o “moderno trabalho em domicílio”, para a realização de tarefas contratadas por empresas capitalistas. Paulo Renato, cita, ainda, referências encontradas no capítulo VI (inédito) de O capital, onde Marx indica três outras formas de organizações simples ou pré-capitalistas: I) pequenas empresas em que o capitalista emprega operários em número insuficiente para que a mais-valia extraída garanta-lhe uma renda e um fundo de acumulação, liberando-os das tarefas diretamente produtivas; II) produtores independentes condicionados ao crédito disponibilizado pelos capitalistas; III) produtores independentes cuja manutenção está condicionada às encomendas do capital comercial. (SOUZA, 1999, p. 112-114).

<sup>69</sup> A expressão “organizações não-tipicamente capitalistas” cunhada por Paulo Renato Souza não tem conceituação explícita. Infere-se o seu significado pela oposição às condições gerais de organização da produção capitalista (como faz Maria Cristina Cacciamali), em termos de montante de recursos investidos, da possibilidade de acumulação, da lógica de valorização e das relações sociais que concretizam a produção. Nesse sentido, organizações tipicamente capitalistas partem de um capital previamente acumulado, seja por conta própria, seja através de crédito; há valorização do capital aplicado no final do processo de produção, isso é, há reprodução ampliada do capital; o capital acumulado é reaplicado mediante considerações sobre o lucro potencial a ser obtido; a produção assenta-se sobre a relação social estabelecida entre compradores e vendedores de força de trabalho. Sobre a definição desse termo, Cacciamali afirma: “Comando sobre assalariados, desvinculamento entre propriedade dos meios de produção e trabalho na produção, propriedade individual dos meios de produção ou de grupos de indivíduos, direcionamento da produção via taxa de lucro, manutenção de escala e produtividade socialmente necessária para, pelo menos, a permanência no mercado e, portanto, na produção, estão entre as características primordiais das

As organizações não tipicamente capitalistas que prescindem do trabalho assalariado são: I) as empresas familiares, cujos bens de produção foram adquiridos de poupanças anteriores ou resultam da operacionalização do próprio negócio, concentrando-se no pequeno comércio e na pequena indústria (padarias, confecções, serralherias, oficinas mecânicas); II) os trabalhadores por conta própria que formalmente são autônomos mas prestam serviço ou produzem para uma única empresa, “trata-se de uma forma especial de assalariamento e submissão de trabalhadores que empresas dos mais diversos portes e graus de modernidade utilizam para rebaixar alguns custos de mão-de-obra”, como trabalhadores em domicílio ou vendedores ambulantes de uma marca exclusiva; III) os pequenos vendedores de serviços, incluindo uma imensa gama de trabalhadores que não estão subordinados a um só capital, como os vendedores ambulantes em geral. (SOUZA, 1999, p. 104-105)<sup>70</sup>.

O autor denomina os estabelecimentos que não se organizam em moldes tipicamente capitalistas e utilizam o trabalho assalariado de “quase empresas capitalistas”. Nessas, o padrão produtivo é semelhante ao apresentado pelas empresas familiares, exceto pelo fato de contratarem, permanentemente, força de trabalho assalariada. Geralmente, o empregador está diretamente envolvido na produção e a taxa de lucro não é a variável fundamental para o funcionamento do negócio, sendo mais importante a renda auferida que se confunde com a renda pessoal do proprietário. (SOUZA, 1999, p. 103).

A magnitude e composição do setor informal estão determinadas pela dinâmica de acumulação da produção capitalista:

O próprio Marx mostrou como o processo de acumulação do capital tende a elevar a composição orgânica, fazendo crescer a superpopulação relativa. Não parece, portanto, estranha a essa formulação a existência de um excedente de mão-de-obra que deva refugiar-se em outras formas de

---

formas de organização tipicamente capitalistas. Conseqüentemente, em relação às características típicas das “organizações não-tipicamente capitalistas”, conclui-se que se apresentam da seguinte forma: a organização da produção, dada a sua incipiência, não requer capital previamente acumulado, ou, quando o faz, utiliza montante pouco significativo de recursos produtivos; em geral, não há acúmulo de capital ao término do ciclo produtivo, ocorrendo a “reprodução simples do capital”; a taxa de lucro não é a variável-chave do funcionamento desses ‘pequenos negócios, sendo mais importante o nível de rendimento obtido que se incorpora diretamente à renda familiar dos proprietários; estão incorporados nesse segmento tanto trabalhadores autônomos, por conta própria, quanto o pequeno proprietário, que participa diretamente do processo produtivo e conta com o trabalho familiar e/ou assalariado, em geral, empregados informais.” (CACCIAMALI, 1983, p. 47).

<sup>70</sup> Essa identificação dos trabalhadores que legalmente estão na condição de autônomos; mas, de fato, são assalariados cuja relação empregatícia é ocultada pelas empresas com o objetivo de redução de custos, assemelha-se com a descrição da “Nova Informalidade” sistematizada vinte anos depois por Maria Augusta Tavares, como será visto na última seção deste capítulo.

organização não tipicamente capitalistas. Não se trata de uma esfera produtiva autocriada nem independente da produção capitalista: está a ela subordinada. Parte da mesma é explorada pelo capital e mesmo em caso contrário, cumpre um papel importante na produção de determinados bens ou serviços. Não obstante, é preciso lembrar que a produção capitalista determina separadamente o tamanho do espaço econômico a ser ocupado pela produção não capitalista, por um lado, e a sua dimensão ocupacional, por outro. (SOUZA, 1999, p.139).

Enfatizando que a dimensão e o conteúdo do segmento informal estão absolutamente determinados pela lógica de expansão do capital produtivo, constituindo uma única totalidade, Souza descreve que as formas de organização não tipicamente capitalistas articulam-se ao capital de várias formas, desde a ocupação de espaços produtivos do mercado deixados vazios pela exploração capitalista, até a subordinação imediata e direta, mediante relações de subcontratação:

No primeiro caso, o núcleo capitalista da economia nos seus movimentos de expansão e contração, vai criando, destruindo e recriando espaços no mercado a serem preenchidos pela produção não tipicamente capitalista. No segundo caso, temos as formas de organização diretamente vinculadas por laços de subcontratação a uma empresa capitalista ou subordinação a um único capital onde se caracteriza a superexploração da mão-de-obra. (SOUZA, 1999, p. 136).

Cacciamali (1983, p. 27) também utiliza como referencial analítico a dinâmica geral de acumulação do capital para a delimitação e evolução do segmento informal<sup>71</sup>. Segundo essa autora, a esfera da estrutura produtiva que não se organiza nos padrões tipicamente capitalistas caracteriza-se pela presença dos seguintes fatores: I) o produtor direto é possuidor dos bens de produção e ocupa, simultaneamente, as funções de patrão e empregado; II) a produção utiliza mão-de-obra familiar e/ou um número pequeno de trabalhadores remunerados; III) a renda obtida com a venda das mercadorias ou execução dos serviços é revertida para o consumo familiar e para a manutenção da atividade econômica, não havendo, em geral a possibilidade de acumulação; IV) a atividade é dirigida pelo fluxo de renda que fornece ao proprietário dos meios de produção e não por uma taxa de retorno competitiva, isto é, por uma taxa de lucro; V) existem vínculos pessoais entre os que trabalham, sendo usual a utilização de mão-de-obra familiar;

---

<sup>71</sup> Exemplificando as atividades típicas do setor informal urbano, Cacciamali menciona: serviços de reparação de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, bicicletas e automóveis), o pequeno comércio varejista do tipo 'armazéns do bairro', voltados para a comercialização de alimentos e bens de consumo não duráveis, sobretudo, vestuário e calçados; a pequena manufatura e o comércio ambulante.

VI) a eventual fragmentação do trabalho não impede que o trabalhador tenha conhecimento de todo o processo de produção ou de prestação do serviço. (CACCIAMALI, 1983, p. 29)<sup>72</sup>.

Em síntese, o setor informal deve ser entendido como:

Forma de organização da produção dinâmica que se insere e se amolda aos movimentos da produção capitalista. Sua composição e seu papel modificam-se com o padrão de expansão e reprodução capitalista e, assim, ele é continuamente deslocado e recriado, tornando-se flexível e permeável, adaptando-se às condições gerais da economia, em especial, da urbana (CACCIAMALI, 1983, p. 27).

Os espaços produtivos acessíveis ao setor informal são destruídos ou limitados na medida em que as condições relativas à magnitude do mercado, tecnologia disponível e rentabilidade tornem-se atrativas à produção tipicamente capitalista. A condição de inserção subordinada do setor informal na estrutura produtiva remete-se justamente a essa relação. Como afirma a autora:

À medida que o mercado se amplia e a tecnologia imprime níveis de produtividade social que permitem a exploração dos mercados ocupados em bases capitalistas, a produção informal é deslocada e, não obrigatoriamente, extingue-se. O movimento relevante é que a produção capitalista pode vir a destruir certas atividades informais em um determinado momento e local e, simultaneamente, criar e recriar outras. (CACCIAMALI, 1983, p. 29)

A configuração do segmento informal em função do ritmo de acumulação capitalista ocorre tanto porque o processo de diferenciação da estrutura produtiva cria e destrói, permanentemente, oportunidades para a pequena produção; quanto porque, diante da retração econômica, é para esse segmento que migrarão os trabalhadores desempregados, em busca de alternativas de ocupação e geração de renda.

Entretanto, a origem do segmento informal não reside na existência de força de trabalho não incorporada pelo segmento formal. A situação de desemprego aberto demonstra, em última análise, as limitações do segmento informal na absorção de força de trabalho. O excedente de força de trabalho, por si só, não é

---

<sup>72</sup> Dentre essas características apontadas por Cacciamali, entendo que a de maior significado para a delimitação do setor informal seja a manutenção da atividade, não a partir da utilização da taxa de lucro como referencial (característico do setor produtivo organizado em moldes tipicamente capitalistas), mas do fluxo de renda que o proprietário pode obter. Não se tratam, portanto, de negócios mantidos a partir do cálculo capitalista quanto ao custo de oportunidade da aplicação do capital.

condição suficiente para a constituição do setor informal. O seu surgimento é, antes, função da dinâmica de acumulação capitalista na criação de espaços produtivos passíveis de serem ocupados a partir de uma lógica não tipicamente capitalista de organização da produção e não é consequência necessária da oferta relativamente excessiva de força de trabalho, como explica Cacciomali (1983, p. 34):

Parte do excedente de mão-de-obra é criativo na adequação aos trabalhos possíveis, deixados em aberto pelas formas de organização da produção capitalista, contudo, o excedente de mão-de-obra não pode gerar espaço produtivo. Os movimentos da produção capitalista determinam num só movimento e momento os Setores Formal e Informal. Contudo, a dinâmica entre os dois é assimétrica a favor do setor formal e é criada por este.

Dependendo do ritmo e do padrão de crescimento econômico - em especial, das relações de elasticidades produto-ocupação e produto-emprego, da composição do produto interno e do padrão de concorrência intercapitalista - promove-se a segmentação da estrutura produtiva com maior ou menor espaço econômico possível de ser ocupado pelo segmento informal. Por outro lado, também são esses os parâmetros que irão determinar a magnitude da força de trabalho absorvida pelo setor organizado em moldes capitalistas e, por consequência, o quantitativo de mão-de-obra excedente que será, em maior ou menor grau, incorporada pelo segmento informal.

A questão central para a compreensão do segmento informal remete-se à existência, na estrutura produtiva, de pequenas unidades de produção que são criadas e geridas em função do rendimento esperado ser suficiente para a sobrevivência dos proprietários/empregadores. O caráter de inserção subordinada desses pequenos negócios refere-se ao fato de não terem como lógica de reprodução a acumulação de capital, restringida em razão do aporte mínimo de capital e dos baixos níveis de produtividade que limitam a rentabilidade possível.

A organização em moldes não capitalistas das unidades produtivas do segmento informal determina o padrão das relações de trabalho aí estabelecidas. Nesse contexto, a característica essencial do segmento informal é a precariedade, determinada pela incipiência da organização produtiva, e que se estende sobre as condições gerais de trabalho aí estabelecidas.

A precariedade se manifesta de várias formas. Em primeiro lugar, em relação ao nível de renda que, em geral, é extraído nesse segmento, qualquer que

seja a forma de ocupação dos indivíduos -, trabalhador autônomo, pequeno empregador, assalariado -, em razão da baixa produtividade que lhe é característica; em segundo lugar, porque prevalece a forma de ocupação do tipo trabalhador autônomo ou por conta própria, que inclui desde o profissional com algum grau de qualificação (como bombeiros, mecânicos, eletricitas, pintores, etc.), vendedores ambulantes e pequenos empregadores (que também utilizam a sua própria força de trabalho). Em sua grande maioria, todos estão sem cobertura previdenciária, de tal forma que não auferem qualquer rendimento em situações de impossibilidade (doença, invalidez, velhice) ou inexistência de demanda por seu trabalho. Finalmente, os empregados assalariados que aí se incluem também estão sujeitos a essas mesmas condições de vulnerabilidade das condições de trabalho, de instabilidade da remuneração e de falta de proteção em casos de incapacidade – momentânea ou permanente – para o trabalho<sup>73</sup>.

O segmento informal é composto, em sua totalidade, por unidades produtivas de pequeno porte. Contudo, o inverso não é verdadeiro, ou seja, o porte da empresa – tendo como referencial o número de trabalhadores ocupados – não determina, *a priori*, a sua inclusão no segmento informal da economia.

Considerando a tipologia elaborada por Anselmo Santos (2006), as empresas de pequeno porte são estratificadas em três grupos, definidos a partir das variações nos padrões de organização da produção, dos níveis de produtividade e das formas de inserção na estrutura produtiva. Esse estudo é importante para a análise das relações de trabalho nas pequenas unidades de produção diante da escassez, na bibliografia nacional, de sistematizações dessa natureza, apesar da maioria absoluta de pequenos negócios no perfil produtivo do país. Porém, a sua pertinência deve-se, sobretudo, ao referencial analítico utilizado, pressupondo que a precariedade das relações de trabalho decorre de fatores estruturais, relacionados às condições gerais de organização da produção:

Apesar das dificuldades, a tentativa de identificar características e processos distintos de organização da produção e do trabalho nos pequenos negócios pode permitir, não somente uma avaliação mais

---

<sup>73</sup> Entre os principais direitos trabalhistas e previdenciários que os empregados informais não têm acesso destaca: férias remuneradas (acrescidas de um terço), gratificação natalina, depósitos do FGTS, aviso prévio, indenização em caso de despedida imotivada (equivalente ao saque do FGTS acrescido de 40%), seguro-desemprego (que varia entre três e cinco parcelas mensais), aposentadoria, ausência integralmente remunerada em caso de doença ou de acidente profissional, pensão em caso de incapacidade permanente para o trabalho, e pensão para os familiares em caso de morte do empregado segurado.



detalhada da natureza e dos determinantes das precariedades das relações e das condições de trabalho nesse universo, mas, principalmente, uma compreensão dinâmica e estrutural das determinações e das diversas formas de existência de pequenos negócios e de seus possíveis impactos sobre o conjunto da estrutura ocupacional e do mundo do trabalho. ” (SANTOS, 2006, p. 71).

Inicialmente, esse autor chama a atenção para o fato de que as características históricas e estruturais do desenvolvimento capitalista de cada economia nacional são decisivas para a compreensão das especificidades dos segmentos dos pequenos negócios. Entre esses fatores, o autor destaca: as condições de acesso à propriedade rural, os ritmos de migração e de crescimento da PEA, os monopólios sociais, padrões tecnológicos e de financiamento predominantes, a participação das grandes empresas na estrutura produtiva e a forma de inserção no mercado mundial, o volume de excedente de força de trabalho, o padrão de regulação do mercado de trabalho e de proteção social, os modelos de organização sindical, a política salarial, as barreiras institucionais à criação de pequenos negócios precários. (SANTOS, 2006, p. 65).

A classificação é crescente em termos de grau de estruturação das relações produtivas. A passagem da denominação “unidades de produção não-mercantil” (Grupo I) para “pequenas empresas” (Grupos II e III) refere-se à alteração no padrão de organização dos estabelecimentos produtivos ou prestadores de serviços. Primeiramente são agrupadas as unidades de produção não capitalistas, próprias do setor informal, nas quais predomina o trabalho familiar e, por último, são contempladas as pequenas empresas capitalistas que se encontram articuladas a outras empresas, e nas quais são mantidas relações de trabalho assalariado.

Tabela 01

### Classificação tipológica e principais características das empresas de pequeno porte

<b>Grupo I – Unidades de produção não capitalista, inseridas em mercados marcados pela concorrência imperfeita e não concorrentes com grandes empresas, pequenas unidades produtivas no comércio e na prestação de serviços; baixa participação de atividades industriais.</b>		
<b>Subgrupos</b>	<b>Formas de inserção na estrutura de concorrência e de organização.</b>	<b>Formas de organização do trabalho e exemplos.</b>
<b>IA</b>	Unidades de produção mercantil não capitalista em mercados imperfeitos onde os ganhos de escala são inexistentes ou irrelevantes. Não concorrem com grandes empresas, irrelevância em termos de capital inicial, reduzida utilização de máquinas e equipamentos. Predominam os estabelecimentos informais.	Prevalência do trabalho autônomo ou familiar. O assalariamento é praticamente inexistente ou irrelevante. Baixíssima produtividade. Ex: comércio ambulante de mercadorias, prestação de serviços no próprio domicílio ou no domicílio do cliente.
<b>IB</b>	Unidades de produção mercantil não capitalista em mercados imperfeitos onde ganhos de economia de escala não são importantes; atendimento de demandas locais. Alguma exigência em termos de capital e qualificação profissional. Predomina a informalidade dos estabelecimentos.	Predomina o trabalho autônomo e familiar, embora o assalariamento seja maior que no grupo anterior, mas ainda marginal. Ex: comércio local estabelecido nas regiões mais pobres ou deterioradas, prestadores de serviço com alguma qualificação.
<b>IC</b>	Unidades de produção mercantil e não tipicamente capitalista em mercados imperfeitos onde a concorrência com as grandes empresas e os ganhos de escala não são irrelevantes; atendimento de demandas locais. Alguma exigência em termos de capital e tecnologia e, principalmente, de qualificação profissional. Maior grau de formalização dos estabelecimentos.	Predominam os profissionais liberais e os pequenos empresários com a maior ocorrência do trabalho assalariado, tanto formal quanto informal. Ex: pequenas atividades industriais, pequeno comércio situado em regiões de renda mais elevada, prestação de serviços especializados.
<b>GRUPO II - Pequenas empresas capitalistas independentes em mercados competitivos e semi monopolísticos, inseridas em mercados onde os ganhos de escala são mais relevantes, concorrendo com grandes e médias empresas; estratégias de concorrência da grande empresas têm importância para a sobrevivência dessas pequenas unidades. Geralmente formalizadas e localizadas no segmento industrial e mais intensiva em trabalho assalariado.</b>		
<b>Subgrupo</b>	<b>Formas de inserção na estrutura de concorrência e de organização.</b>	<b>Formas de organização do trabalho e exemplos.</b>
<b>IIA</b>	Pequenas empresas capitalistas independentes em mercados competitivos e semi monopolistas concorrendo com grandes empresas. Geralmente os estabelecimentos são formalizados para os quais a redução dos custos do trabalho - além da fabricação de produtos com baixa qualidade - significa estratégia de competitividade.	Prevalência do trabalho assalariado, com padrão rebaixado de utilização da força de trabalho. Menores benefícios trabalhistas e menores salários. Ex: indústria de bens de consumo direcionadas para a produção de alimentos, bebidas, têxteis, metalúrgicas, construção civil, comércio varejista e atacadista.
<b>IIB</b>	Pequenas empresas capitalistas independentes concorrendo em mercados onde estão presentes médias e grandes empresas com estrutura organizacional mais flexível, especializadas em um produto ou serviço, altamente dinâmicas, utilizam tecnologias avançadas e trabalho qualificado.	Predomina o trabalho assalariado de maior qualificação com baixo índice de informalidade e melhores salários. Ex: produção industrial em ramos mais modernos e dinâmicos tipo os setores químicos, farmacêutico, eletrônico.
<b>GRUPO III - Pequenas empresas capitalistas com estratégia de concorrência assentada nas relações com outras empresas - pequenas ou grandes -, em relações de cooperação em sistemas comunitários ou em relação de dependência com uma empresa-mãe. Estruturas organizacionais mais flexíveis e especializadas.</b>		
<b>Subgrupo</b>	<b>Formas de inserção na estrutura de concorrência e de organização.</b>	<b>Formas de organização do trabalho e exemplos.</b>
<b>IIIA</b>	Pequenas empresas capitalistas cooperando entre si em aglomerações setoriais sem relação de dependência direta com grandes empresas, altamente flexíveis e especializadas ou assentadas em um padrão rebaixado de utilização da força de trabalho e concorrência via preços.	Heterogeneidade no padrão de utilização da força de trabalho. Ex: empresas inseridas em ramos industriais tradicionais ou em setores relativamente novos (eletrônico, informática).
<b>IIIB</b>	Pequenas empresas capitalista que apresentam vínculos de dependência com grandes empresas, na condição de terceirizadas. Podem ser altamente especializadas e intensivas em trabalho. Buscam reduzir custos como estratégia de competitividade.	Heterogeneidade no padrão de utilização da força de trabalho.. EX: empresas subcontratadas ou que atuam na condição de terceirizadas.

O subgrupo IA inclui, basicamente, atividades nas quais inexistem barreiras à entrada no mercado, relacionadas a fatores financeiros, tecnológicos e de qualificação profissional. Predomina o trabalho autônomo não qualificado, com ou sem a participação de familiares, sendo bastante reduzida a presença de assalariados. A ocupação nesse estrato é razão inversa do comportamento do nível geral de emprego da economia, e funciona como estratégia de sobrevivência para os trabalhadores que não encontram outra forma de inclusão no mercado.

Os subgrupos IB e IC compreendem atividades realizadas com incidência um pouco maior de trabalho assalariado, operando em mercados com reduzidas barreiras à entrada, sendo mínimo o capital inicial requerido e nenhum uso de tecnologia. A quantidade de estabelecimentos e de trabalhadores ocupados nesse estrato também é função inversa do ritmo de crescimento econômico e da dinâmica de absorção de força de trabalho pelo setor formal da economia.

Esses subgrupos constituem, grosso modo, o segmento informal da estrutura produtiva, apresentando elevada informalidade das relações de trabalho e da constituição legal dos estabelecimentos. As suas características são compatíveis com a conceituação de Souza, denominadas como “quase empresas capitalistas”. Em relação a esses estabelecimentos, o autor ressalta o padrão de utilização do trabalho assalariado predominante:

O assalariamento, nestes casos, tem algumas peculiaridades dignas de menção. Tendem a prevalecer relações não formalizadas legalmente, como também não são rígidos os horários, a jornada de trabalho, etc. As operações, em geral, são suficientes para garantir um nível adequado de rendimento ao proprietário, mas não necessariamente para que a mão-de-obra assalariada possa ser remunerada de acordo com a legislação vigente. Isso faz supor que boa parte dos empregados com salários inferiores ao mínimo, que aparecem nos censos demográficos e pesquisas de domicílios, esteja ocupada nessas empresas. A grande instabilidade e rotatividade de mão-de-obra seria característica desse mercado de trabalho (SOUZA, 1999, p. 107).

O grupo II inclui as empresas de pequeno porte, com lógica de reprodução e acumulação tipicamente capitalistas, que operam em mercados com maiores barreiras à entrada, ocupados por médias e grandes empresas.

O subgrupo IIA compreende as pequenas unidades produtivas ou prestadoras de serviços que utilizam como estratégia de competitividade a redução de custos. Estão voltadas para a produção de bens ou a prestação de serviços de baixa qualidade, incorporam padrão rebaixado de utilização da força de trabalho –

informalidade, baixos salários, alta rotatividade, precárias condições de segurança e saúde – e dispõem de tecnologia convencional.

O subgrupo IIB inclui as pequenas empresas especializadas em apenas um produto ou serviço, com estruturas organizacionais mais flexíveis, incorporação de trabalho qualificado e utilização de tecnologias avançadas. As condições de trabalho tendem a ser melhores do que aquelas prevalentes no subgrupo anterior. A persistência nesse estrato requer elevados níveis de produtividade e eficiência econômica, de modo a viabilizar a sua concorrência com as empresas de maior porte.

As pequenas empresas do subgrupo IIIA utilizam como estratégia de permanência no mercado a cooperação com outras empresas, sejam essas de médio ou grande porte, sejam outras empresas de pequeno porte, prevalecendo o trabalho altamente qualificado e especializado. Entretanto, algumas vezes a vantagem competitiva desses distritos industriais pode estar assentada em um padrão rebaixado de utilização da força de trabalho.

O subgrupo IIIB inclui as pequenas empresas que se inserem no mercado mediante a articulação com empresas de médio, e, principalmente, de grande porte. São as empresas subcontratadas, terceirizadas ou franquizadas, e, também, aquelas que apresentam forte dependência da demanda exclusiva de uma média ou grande empresa. Via de regra, as condições de trabalho nessas empresas de pequeno porte sofrem influência direta das empresas de maior porte com as quais se relacionam<sup>74</sup>.

Em síntese, quando as pequenas unidades produtivas e de prestação de serviços preenchem espaços econômicos sob uma lógica de reprodução não capitalista, compõem o segmento informal, no qual prevalecem as relações de trabalho precárias, desvinculadas da proteção trabalhista e previdenciária. Por outro lado, quando são diretamente articuladas às médias e grandes empresas, operando sob a lógica de acumulação e reprodução capitalista, podem estabelecer e manter um padrão de organização das relações de trabalho predominantemente formal.

A evolução da economia brasileira nos últimos vinte e cinco anos - com baixo crescimento associado à reestruturação das relações de produção e de

---

<sup>74</sup> A última seção deste capítulo trata justamente dos impactos da terceirização na precarização do mercado de trabalho.

trabalho - resultou na diminuição do nível geral de emprego assalariado formal nas grandes empresas e no aumento do nível de emprego nas empresas de pequeno porte e no nível de ocupação do segmento informal.

Além dos fatores históricos de conformação do mercado de trabalho assalariado nacional - que convergiram para a oferta estruturalmente excessiva de força de trabalho -, a elevação do desemprego durante a década de 1990 provocou a expansão do segmento informal e o enfraquecimento do poder de negociação dos trabalhadores formais, repercutindo no rebaixamento dos salários, sobretudo daqueles trabalhadores de menor qualificação.

Sobre os efeitos sociais decorrentes da redução do emprego formal no Brasil, durante a década de 1990, é válida a conclusão de Pochmann (2000) que se aplica, não somente à realidade nacional, mas também se estende às economias capitalistas avançadas, nas quais se originaram as formas atípicas de contratação da força de trabalho que têm resultado, via de regra, em maior vulnerabilidade para a classe trabalhadora:<sup>75</sup>

Ao se reconhecer que o emprego assalariado formal é o que de melhor o capitalismo brasileiro tem constituído para a sua classe trabalhadora, pois vem acompanhado de um conjunto de normas de proteção social e trabalhista, conclui-se que a sua redução absoluta e relativa nos anos 90 vem acompanhada do aumento de vagas assalariadas sem registro e de ocupações não-assalariadas, implicando aumento considerável da precarização das condições e relações de trabalho (POCHMANN, 2000, p. 98).

Analisando as repercussões sobre o mercado de trabalho motivadas pelo

---

<sup>75</sup> Reconhecer o trabalho assalariado amparado por direitos trabalhista e previdenciários como a melhor conquista da classe trabalhadora, não se trata, penso, de uma particularidade da economia brasileira, mas de uma condição do capitalismo, mesmo. Aliás, como esse modo de produção e de organização socioeconômica poderia oferecer alguma situação mais vantajosa para a classe trabalhadora do que contratos de trabalho relativamente estáveis, com níveis de remuneração mais ou menos atrelados a ganhos de produtividade e que viabilizam o consumo de bens produzidos em massa e com garantias de renda e proteção social em casos de invalidez, de doença e de aposentaria? Superar essa condição da relação entre capitalistas e trabalhadores equivaleria ao abandono da divisão social do trabalho e da propriedade privada dos meios de produção, gerando um outro modo de organização social, diferente do capitalismo.

A maior precariedade das condições de trabalho, em geral, e a redução relativa do trabalho assalariado estável e protegido na composição ocupacional das economias nacionais, inclusive daquelas de capitalismo avançado, tem respaldado interpretações – inclusive no mundo acadêmico - no sentido de que o capitalismo estaria aproximando-se do seu esgotamento. Avalio que essas são interpretações equivocadas, uma vez que a essência da organização produtiva e social permanece inalterada: propriedade privada dos meios de produção e mercantilização da força de trabalho - qualquer que seja a sua aparência, mediação ou forma -, como a única alternativa de sobrevivência daqueles que não possuem meios de produção. Entendo que a superação do capitalismo se dará a partir da destruição das suas estruturas sociais, econômicas e ideológicas, gerando a construção de um outro modo de produção e de organização social. Infelizmente, não percebo, em nossa contemporaneidade, situações embrionárias de vontades e organizações coletivas e de transformações técnico-produtivas para a criação desse novo sistema.

baixo crescimento econômico da década de 1990 conjugado ao movimento de reorganização das relações de produção e de trabalho com vistas à redução de custos, Baltar (2003, p. 142) observa:

A reestruturação da economia, com pouco investimento e lento crescimento do produto teve, por saldo líquido, a eliminação de muitos empregados *'celetistas* e estatutários e criou, fundamentalmente, oportunidades de emprego sem carteira de trabalho assinada em estabelecimentos e nos serviços domésticos remunerados, além do trabalho por conta própria. Para as implicações dessa reestruturação da produção sobre grau de formalização do emprego assalariado pesou o fato de ela ter envolvido uma terceirização das atividades antes realizadas dentro das grandes empresas.

Quanto à natureza dos postos de trabalho gerados nesse contexto macroeconômico, em especial, aqueles decorrentes da terceirização e da redução de empregos nas grandes empresas, esse autor afirma:

Essa mudança na distribuição do emprego segundo o tamanho dos estabelecimentos e a proliferação do trabalho por conta própria, foram as principais responsáveis pelo forte declínio do grau de formalização do trabalho, medido pela proporção na ocupação dos empregados celetistas e estatutários. Embora os estabelecimentos pequenos (menos de cinquenta empregados) também gerem empregos celetistas, é possível interpretar o forte crescimento do emprego sem carteira de trabalho como resultado da geração de emprego nos estabelecimentos pequenos. (BALTAR, 2003, p. 137).

Em relação a essa afirmação, faço a seguinte ponderação: é bastante provável que as relações de trabalho geradas nos pequenos negócios em período de baixo crescimento apresentem maior grau de informalidade. Isso porque, sob tal conjuntura econômica, os trabalhadores que são dispensados do segmento formal irão migrar para o segmento informal, seja na condição de empregador, de trabalhador autônomo ou de empregado. Por outro lado, quando as pequenas unidades produtivas estão diretamente integradas à produção das grandes empresas, ou surgem em função das novas formas de gestão da produção, dos novos mercados e dos novos produtos, alguns com alto conteúdo tecnológico, passíveis de serem organizados em pequena escala, não há razão para supor-se que, necessariamente, apresentem relações de emprego predominantemente informais.

Nesta seção, apresentei considerações teóricas sobre a origem, a dinâmica e as condições gerais de trabalho predominantes no setor informal da economia. A seguir, trago um panorama geral sobre a composição desse setor no Brasil, conforme dados coletados e análise elaborada pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística – IBGE, a partir das duas pesquisas realizadas exclusivamente para a investigação desse tema.

## **2 CONFIGURAÇÃO DO SETOR INFORMAL URBANO DO BRASIL**

As informações estatísticas de maior consistência sobre o setor informal no Brasil foram captadas pelo IBGE durante duas pesquisas por amostra de domicílio em áreas urbanas, ocorridas em 1997 e em 2003. Essas pesquisas, denominadas “Economia Informal Urbana”, foram desenvolvidas através da identificação de proprietários de estabelecimentos informais, visando à investigação das características de funcionamento dessas unidades produtivas.<sup>76</sup>

Para o IBGE, a importância desses estudos reside na avaliação do “peso real” dessas atividades informais para a geração de oportunidades de trabalho e renda; na ampliação do conjunto de informações estatísticas, e na sua utilização como subsídio para estudos sobre as condições de trabalho e remuneração, em particular, aqueles relacionados às situações de pobreza urbana no país.

Tendo em vista a recomendação emanada da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, realizada em janeiro de 1993, sob a coordenação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, o IBGE utilizou os seguintes parâmetros para a delimitação do setor informal: I) o ponto de partida é a unidade econômica, entendida como unidade de produção, e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida; II) constituem esse segmento as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços para a geração de rendimento e emprego para os ocupados, estando excluídas as unidades produtivas voltadas exclusivamente para o autoconsumo; III) essas unidades produtivas caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção; IV) a ausência de registros, embora útil para propósitos analíticos, não serve para a definição do setor informal, na medida em que o substrato das informações se

---

<sup>76</sup> A metodologia adotada pelo IBGE compreendeu duas etapas: inicialmente, foram selecionados, dentre os indivíduos pesquisados no Censo Demográfico 2000 aqueles que preenchem os requisitos pré-definidos para o enquadramento no setor informal, seja na condição de empregador, seja na condição de trabalhador por conta própria; em seguida, esses indivíduos selecionados anteriormente compuseram a amostra da pesquisa, realizada mediante questionários individuais.

refere ao modo de organização e funcionamento da unidade produtiva, e não ao seu status legal ou às relações que mantêm com as autoridades públicas; e V) a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, ocasional ou sazonal) e nem do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário.

Além desses requisitos, o Instituto acrescentou como condição para o enquadramento no segmento informal o número máximo de 05 empregados por estabelecimento, ressaltando, entretanto, que a informalidade é decorrente, essencialmente, das condições gerais de organização da produção e que esse corte tem natureza metodológica:

Na definição operacional das unidades produtivas pesquisadas a serem consideradas na economia informal foram consideradas como objeto de pesquisa aquelas que operassem com até cinco empregados...Como qualquer outro, o corte no número de empregados é também um corte arbitrário. Reconhece-se que o caráter informal de uma determinada atividade não é dado pelo seu tamanho, mas, principalmente, pela particular divisão técnica e social do trabalho que ali se estabelece. Admite-se, contudo, que essa divisão tenda a passar também pelo corte já adotado por diversos estudos sobre a economia informal. (IBGE, Pesquisa Economia Informal Urbana – 2003, p. 7)

Os condicionantes adotados pelo IBGE para definir o segmento informal da economia aproximam-se bastante dos propostos por Cacciamali, vistos anteriormente. Nesse sentido, vale destacar que a definição da autora é mais precisa e rigorosa ao incorporar como um dos elementos constitutivos dos negócios gerados no segmento informal a sua manutenção a partir do fluxo de renda recebido pelo proprietário e não pela taxa de lucro, como é próprio das empresas do setor formal. Isso ocorre porque no setor informal, a receita dos negócios, via de regra, tem a função de constituir diretamente a renda familiar do proprietário, considerando justamente as características desses negócios em termos de organização e produtividade<sup>77</sup>.

O IBGE ressalta a limitação geográfica da pesquisa, uma vez que deixa de incluir todas as atividades não-agrícolas desenvolvidas nas áreas rurais, como por exemplo, a pequena indústria alimentar, o artesanato, a confecção e os

---

<sup>77</sup> Sobre a lógica de operacionalização dos pequenos negócios constitutivos do setor informal e que caracteriza-os como “não tipicamente capitalistas, Paulo Renato Souza afirma: “A ‘taxa de lucro’ não é a variável chave do funcionamento dessas empresas, sendo mais importante o nível de rendimento total do proprietário.” (SOUZA, 1999, p. 108).



serviços. Também foram excluídos os trabalhadores domésticos, a denominada "população de rua" e as atividades ilegais. As pesquisas da Economia Informal Urbana cobrem apenas o espectro das atividades "socialmente aceitas" - excluídas as atividades ilícitas -, realizadas por indivíduos com domicílio fixo e que atendam aos requisitos acima dispostos.

Foram identificados, em 2003, 10.525.954 estabelecimentos urbanos como integrantes do segmento informal; em 1997, esse total foi estimado em 9.580.840, verificando-se, no período entre as duas pesquisas, um incremento de 9% no total desses micro empreendimentos. Um indicador que revela a grande dimensão do setor informal nacional e a prevalência absoluta do baixo nível organizacional das micro-empresas do país: segundo o IBGE, em 1997, 99% do total das empresas não-agrícolas brasileiras, com até cinco empregados, preenchem as condições para o seu enquadramento no setor informal. Esse percentual caiu para 98%, em 2003, indicando um pequeno aumento na proporção de formalização desses estabelecimentos.

Esse segmento compõe-se de trabalhadores por conta própria, de pequenos empregadores, aqui denominados proprietários, e dos empregados assalariados, sejam familiares dos proprietários ou não. Os primeiros responderam por 88% dos negócios constitutivos do setor informal, enquanto os pequenos empregadores constituíam os 12% restantes. Constatou-se, então, que a maior parte do setor informal é formada por trabalhadores autônomos, que têm como fator de produção a sua própria força de trabalho, já que não possuem empregados. Os empregadores, em geral, participam diretamente do processo produtivo/negócio e possuem, no máximo, 05 empregados, incluindo uma parcela de não-remunerados, como será visto adiante.

O total de pessoas ocupadas no segmento informal, em 1997, alcançava pouco mais de 12,8 milhões de trabalhadores, enquanto em 2003 esse montante foi estimado em 13,8 milhões de trabalhadores, com variação positiva de 8%. Conforme a pesquisa, o motivo principal alegado pelos proprietários em geral (31%, incluindo os trabalhadores por conta própria) para iniciarem o negócio foi o fato de não terem encontrado emprego no setor formal; enquanto entre os empregadores apenas, o motivo informado pela maioria foi o desejo de tornarem-se

independentes. Entre 1997 e 2003, verificou-se o aumento de 12% para 16% do total de proprietários que declararam a pretensão de abandonar a atividade e “procurar emprego”. A elevada incidência da justificativa “falta de emprego” como razão para a inserção nesse segmento da economia corrobora a argumentação de que a sua dimensão está diretamente associada ao ritmo de crescimento econômico.

As atividades predominantemente identificadas foram: comércio e reparação (33%), construção civil (17%) e indústria de transformação e extrativa (16%). Os empregadores concentravam-se nas atividades de comércio, principalmente, seguida da indústria de transformação.

A informalidade, como apresentado na seção anterior, está determinada, em última análise, pelas limitações dos recursos produtivos utilizados, gerando a precariedade geral das condições de organização e de funcionamento dos estabelecimento, incluindo a gestão da força de trabalho. A identificação desse universo, segundo o IBGE, pode ser aferida mediante a avaliação de vários indicadores: a forma da constituição jurídica e a eventual existência do registro desses pequenos negócios junto ao Estado, o tipo de contabilidade utilizada para o registro das transações, a composição do quadro de pessoal ocupado e o local onde se desenvolve a atividade. Nesse sentido, apenas 7% dos trabalhadores por conta própria e 44% dos pequenos empregadores possuíam constituição jurídica. Desse total, 38% tinham registro de microempresa e 2% haviam aderido ao sistema de tributação SIMPLES, do Governo Federal<sup>78</sup>.

Grande parcela dos empreendimentos (53%) não fazia nenhum tipo de registro contábil, enquanto em 36% deles os proprietários desempenhavam pessoalmente essa função. Quase a totalidade dessas empresas declarou não ter

---

<sup>78</sup> O Simples Nacional é um Regime Especial Unificado de Arrecadação de Impostos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, criado pela Lei Complementar nº. 123, de 14/06/2006 e vigente a partir de 01/07/2007 em substituição ao extinto Simples Federal. O Simples Nacional unifica e arrecada, em uma alíquota, os tributos administrados pela União (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ; Imposto sobre produtos Industrializados – IPI; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins; Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição Previdenciária Patronal – CPP), um imposto estadual (Imposto sobre operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS) e um imposto municipal (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS). Microempresa é o estabelecimento que obtém receita bruta anual igual ou menor a R\$ 240 mil reais; enquanto Empresa de Pequeno Porte é o estabelecimento cuja receita bruta anual seja superior a R\$ 240 mil reais e igual ou menor que R\$ 2.400 milhões.

recebido assistência de qualquer tipo – técnica, jurídica ou financeira nos últimos cinco anos. Entre as empresas que se beneficiaram de algum tipo de assistência (apenas 4%), a maioria recebeu capacitação em gestão e estavam localizadas no grupo de comércio e reparação.

Analisando a situação ocupacional da população inserida nesse setor, verifica-se que 69% eram trabalhadores por conta própria e 10% empregadores, totalizando 79% na condição de proprietários, enquanto 10% eram empregados sem carteira assinada, 6% empregados com carteira assinada e 5% empregados não-remunerados. Em relação a 1997, houve pouca alteração nessa composição, quando 67% eram trabalhadores por conta própria, 12% empregadores, 10% empregados sem carteira assinada, 7% trabalhadores com carteira assinada e 4% não-remunerados. A taxa de informalidade das relações de emprego foi de 70% do total de vínculos mantidos nesse setor.

Entre os proprietários, apenas 20% do total de trabalhadores por conta própria e 47% do total de empregadores contribuíram para a previdência pública. O motivo alegado pela maioria para a não contribuição previdenciária foi o custo elevado, mencionado por 41% dos entrevistados, seguido da informação de desconhecimento das regras sobre aposentadoria, segundo 15% desse total, fatores coerentes com a sua inserção nesse segmento da estrutura produtiva<sup>79</sup>.

Em relação aos aspectos econômico-financeiros, os resultados de 2003 indicaram que cerca de 30% desses proprietários não precisaram de capital para abrir o negócio, sendo que apenas 11% solicitaram empréstimos a terceiros. Em 1997, 93% das empresas do setor informal informaram ter obtido lucro, enquanto em 2003 esse percentual caiu para 73%. Dentre os negócios declarados como lucrativos, 87% consistiam nas pequenas empresas, indicando a baixa renda obtida pelos trabalhadores por conta própria, com impactos diretos sobre a condição de vida desses indivíduos e de suas famílias.

A receita média declarada por esses proprietários é muito baixa, em torno de 22% dos trabalhadores por conta própria auferiram renda entre R\$ 500,00 e

---

<sup>79</sup> Como apresentarei no capítulo 4, os dados estatísticos demonstram que a informalidade das relações de emprego, no Brasil, é muito maior do que essa encontrada no setor informal, ela também permeia o setor formal da economia, inclusive nas grandes empresas, viabilizada pela ausência do poder fiscalizador do Estado em extensas áreas do país, sobretudo nas zonas rurais. A permanência desse cenário, ou mesmo a sua pequena alteração, em um contexto de maior longevidade da população, como já acontece, resultará em um enorme contingente futuro de idosos sem renda e sem o acesso a benefícios previdenciários.

1.000,00. Os pequenos empregadores apresentaram desempenho relativamente bem melhor, com receita média mensal equivalente a R\$ 6.033,00, enquanto a receita média mensal dos trabalhadores por conta própria foi igual a R\$ 1.164,00<sup>80</sup>.

Em síntese, a sistematização das informações contidas na Pesquisa sobre a Economia Informal - 2003 respalda a análise feita anteriormente sobre as condições precárias de organização da produção e das relações de trabalho. Nessa perspectiva, destaco os seguintes aspectos: a baixa participação de negócios iniciados a partir da mobilização prévia de capital (apenas 30% dos estabelecimentos demandaram recursos prévios); o grau de formalização das relações de trabalho (somente 30% do total de empregados); a inexistência de qualquer tipo de assistência requerida pelas unidades produtivas (96% das empresas); a participação nesse segmento em função da "falta de Trabalho" (alegação de 30% dos proprietários); e, finalmente, o alto índice de proprietários não contribuintes de qualquer sistema de previdência (42% do total de proprietários-empregadores e 77% do total de proprietários- trabalhadores por conta própria).

### **3 A INFORMALIDADE ESTRUTURAL E A "NOVA INFORMALIDADE"**

As análises teórica e estatística apresentadas nas seções anteriores objetivaram a delimitação do segmento informal, evidenciando os fatores subjacentes a sua conformação e a sua lógica de reprodução. Adotando como referencial as conceituações de Cacciamali e Souza, o setor informal foi definido como o espaço econômico permeado por pequenas unidades de produção ou de prestação de serviços que apresentam padrões de organização e de reprodução distintos daqueles característicos das empresas tipicamente capitalistas. Em seguida, apresentei um painel das condições de organização da produção e das relações de trabalho para o total das empresas de pequeno porte, através da tipologia elaborada por Santos. Através dessa estratificação, visualizaram-se, sobretudo nos subgrupos IA e IB, os traços constitutivos do setor informal, nos moldes definidos anteriormente.

---

<sup>80</sup> A receita significa o total bruto do valor obtido com a venda de produtos e serviços, a parte desse total serão pagos todos os custos fixos e variáveis necessários para a manutenção do negócio, inclusive fornecedores e empregados e extraído o eventual lucro dos proprietários.

Para as unidades produtivas que compõem esses subgrupos identifico como condição característica das relações de emprego o que denomino como Informalidade Estrutural. O caráter estrutural dessa informalidade é determinado pela dinâmica de formação e reprodução do segmento informal – em termos de aporte mínimo de capital, produtividade, padrões de concorrência e rentabilidade - que obstaculiza a acumulação do capital, permitindo simplesmente a sua manutenção nas mesmas condições iniciais.

A predominância da informalidade nas relações de emprego constitui um mecanismo de adequação (supressão) dos custos às condições (mínimas) de rentabilidade e produtividade geradas no segmento informal. O rebaixamento do custo do trabalho, proporcionado pela informalidade, contribui para viabilizar a participação desses estabelecimentos no mercado.

No segmento informal, o cumprimento das legislações trabalhista e previdenciária e a efetividade da fiscalização do Estado sobre as relações de emprego confrontam-se com as condições gerais de organização da produção. A limitação dos poderes de fiscalização e de regularização do Estado ocorre, não porque os pequenos empregadores tenham uma “inclinação natural” à fraude trabalhista e previdenciária; mas, basicamente, porque o padrão precário de uso da força de trabalho é utilizado como um mecanismo que promove a competitividade e a permanência desses negócios no mercado – dados os seus condicionantes de produtividade, aporte de capital e rentabilidade. Daí decorre a natureza estrutural da informalidade nas relações de emprego e de trabalho. Para os proprietários/empregadores do segmento informal, o rebaixamento do custo do trabalho é um aspecto sobre o qual têm poder de gestão e que contribui para a sua permanência no mercado.

De fato, a informalidade remete-se, essencialmente e invariavelmente, ao trabalho desprotegido e assume formas variadas, conforme os arcabouços jurídico-institucionais de cada país. Especificamente no Brasil, a informalidade nas relações de trabalho assalariado é representada pela ausência de reconhecimento da relação empregatícia pelo empregador, expressa na falta de anotação desse contrato na Carteira de Trabalho e Previdência Social do Empregado, documento

que atesta a sua condição de empregado formal<sup>81</sup>.

A Informalidade Estrutural é um dos fatores explicativos para a geração e a manutenção de relações de emprego sob condições que descumprem as legislações trabalhista e previdenciária vigentes. Além da informalidade nas relações de emprego inerente ao segmento informal da economia, a partir da década de 1990, as profundas transformações verificadas na atuação do Estado, nos objetivos da política econômica, na organização produtiva e nas formas de gestão da força de trabalho, como visto no capítulo anterior, determinaram o surgimento da “Nova Informalidade” na conceituação de Maria Augusta Tavares (2004).

Essa autora ressalta a precarização das relações de emprego decorrentes da flexibilização e da desregulamentação promovidas no âmbito da reestruturação produtiva sob o ideário neoliberal. A autora não desenvolve a sua análise sobre a informalidade a partir da falta de reconhecimento do vínculo empregatício na Carteira de Trabalho do empregado. Tavares reflete sobre essa questão em sentido amplo, associando diretamente a redução do emprego nas médias e grandes empresas, decorrente da terceirização, à precarização e redução do trabalho assalariado, independentemente da existência ou não de vínculos formais, isto é, contratos assinados na Carteira de Trabalho e cobertos pelos direitos básicos da legislação trabalhista.

A sua investigação direciona-se para o exame da informalidade que se origina na terceirização, disseminada no país a partir da adoção das novas formas de organização da produção e de gestão da força de trabalho importadas dos países de capitalismo avançado. A autora enfatiza que essa informalidade não se confunde com a precariedade da organização da produção e tampouco se restringe aos estabelecimentos que operam com baixíssima produtividade, que identifico como a Informalidade Estrutural; ao contrário, apresenta-se em situações de subordinação direta ao médio e grande capital.

Para Tavares, as duas alterações na legislação brasileira que contribuíram decisivamente para a emergência e consolidação da “Nova

---

<sup>81</sup> Na elaboração desse conceito estou referindo-me, especificamente, à informalidade dos trabalhadores assalariados, isto é, das relações de emprego, essa é uma ressalva fundamental para a sua compreensão. A Informalidade dos empregadores e dos trabalhadores autônomos é de outra ordem e remete-se, exclusivamente, à informalidade previdenciária, como será visto no capítulo 3.

informalidade” foram a formulação da Súmula 331 pelo Tribunal Superior do Trabalho, em 2003, considerando legal a terceirização nas “atividade-meio” ; e a modificação do artigo 442 da CLT, ocasionada pela Lei nº. 8.949/94, que estabeleceu a inexistência de vínculo empregatício entre trabalhadores cooperados e a empresa contratante ou tomadora de serviços.<sup>82</sup>

Graças à terceirização, emerge, e é central a esta pesquisa, uma nova modalidade de exploração do trabalho, mediante relações informais, que pode ser identificada nas esferas da produção e da circulação de mercadorias. Trata-se de um segmento moderno da informalidade, cujo trabalho informal cumpre a mesma função do formalmente assalariado, que desenvolve a sua ocupação no interior da fábrica, ou nos ramos comerciais, sob o comando explícito do capitalista empregador. Esta é a nossa tese. (TAVARES, 2004, p. 142).

A Nova Informalidade manifesta-se no trabalho em cooperativas, em domicílio e nas pequenas empresas. Histórica e conceitualmente, o trabalho em cooperativas - reunião de trabalhadores para a execução e/ou aquisição de bens e serviços sem relação de subordinação entre os seus membros e entre esses e terceiros -, não significa, a princípio, a precarização das condições de trabalho dos cooperados<sup>83</sup>. Entretanto, a partir da década de 1990, no Brasil, o cooperativismo foi utilizado, por médias e grandes empresas e, também pelo Estado, como alternativa para a terceirização da produção e da prestação de serviços. Amparados

---

<sup>82</sup> A terceirização pode ser entendida como uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços que realiza as suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviço; a empresa terceirizada, que contrata esse obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação do labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalho envolvido.

<sup>83</sup> A experiência pioneira de organização do trabalho em regime de cooperativa remonta ao capitalismo inglês da primeira metade do século XIX, promovida por Robert Owen. Como ensina Aloísio Teixeira (2002), Robert Owen, Saint Simon e Fourier foram designados por Engels como “Socialistas utópicos”, em sua obra “Do Socialismo utópico ao socialismo científico”, que assim o fez com o propósito de evidenciar a ambigüidade das suas idéias. Cada um dos termos, Teixeira esclarece, tem sua própria história. A palavra *socialismo* surgiu quase que simultaneamente na França e na Inglaterra, na década de 30 do século XIX, com um significado pouco preciso, mas em geral utilizada em oposição a individualismo; posteriormente, passou a ser associada ao movimento de formação de cooperativas, adquirindo, só mais tarde, o seu conteúdo atual como a designação de um sistema social contraposto ao capitalismo. *Utopia* tem como referência a obra de Thomas Morus, publicada em 1516. Morus fazia uma crítica severa à formação socioeconômica da época, em que o feudalismo em desagregação mesclava-se com o mercantilismo em ascensão, mediante a idealização de uma nova sociedade sem as mazelas da sociedade existente. A partir daí, a palavra *utopia* passou a designar projetos sociais concebidos de forma quimérica, sem atenção aos aspectos políticos, práticos e concretos, da sua construção, sendo por isso não só irrealizáveis, como incapazes de superar a ideologia da sociedade que recusam. A denominação de socialistas utópicos, ressalta Teixeira, pode perfeitamente ser utilizada em relação a esses três pensadores, pois foram reformadores sociais que conceberam fantásticos sistemas de organização da sociedade sem atenção aos aspectos políticos e aos interesses materiais envolvidos. (TEIXEIRA, 2004, p.27-28).

pela Súmula TST 331/2003 e pela Lei nº. 8.949/94, os empregadores, inclusive a Administração Pública em suas três esferas – União, Federações e Municípios –, substituíram parte de seus empregados formais por trabalhadores autônomos contratados através de cooperativas de trabalho ou de produção. Trabalhando no interior das empresas, exercendo atividades similares ou diretamente associadas àquelas desenvolvidas por empregados formais, freqüentemente os trabalhadores cooperados assumem funções indispensáveis ao processo produtivo das empresas contratantes, contrariando o conteúdo da Súmula TST 331/2003<sup>84</sup>.

A lógica motivadora dessa simulação é a redução de custos trabalhistas e previdenciários, tendo em vista que, juridicamente, os cooperados são considerados trabalhadores autônomos<sup>85</sup>.

O renascimento do trabalho em domicílio é outra forma que assume a Nova Informalidade identificada por Tavares. As empresas reduzem custos trabalhistas, previdenciários e produtivos transferindo parte do processo produtivo, do interior das fábricas, para o domicílio dos trabalhadores, os quais, via de regra, não possuem qualquer relação contratual com a empresa contratante, sequer são considerados prestadores de serviço legalmente reconhecidos, como nos caso dos trabalhadores cooperados. Novamente, trata-se de um artifício destinado a substituir, fraudulentamente, o trabalho assalariado por outra forma de contratação. O trabalho em domicílio, por definição, ocorre fora do alcance do poder de regulação do Estado, desenvolvendo-se, via de regra, sob condições inadequadas de saúde e segurança no trabalho e sem que os trabalhadores tenham acesso aos

---

<sup>84</sup> No caso da Nova informalidade, Maria Augusta Tavares chama a atenção para o fato da utilização generalizada e oportunista desse dispositivo legal para a criação de cooperativas de trabalho com o objetivo exclusivo de mascarar relações de emprego sob a aparência de trabalho autônomo, minimizando custos trabalhistas para esses empregadores e retirando direitos dos trabalhadores envolvidos.

Em geral, essas cooperativas são criadas por ex-empregados, com boa qualificação profissional, que recrutam trabalhadores para a prestação de serviços para uma única média ou grande empresa. A relação dessas empresas tomadoras de serviço com os trabalhadores supostamente cooperados apresenta todos os atributos da relação de emprego. Os profissionais que executam a tarefa de recrutamento dos trabalhadores são conhecidos como “cooper gatos” ou “gatos”, em analogia aos aliciadores de trabalho degradante, e as suas cooperativas como “cooper fraudes”.

<sup>85</sup> Toda a legislação trabalhista e, conseqüentemente, os direitos trabalhistas – salário mínimo ou piso profissional, jornada de trabalho regulamentada, férias remuneradas, gratificação natalina, adicionais por trabalho noturno, extraordinário, penoso ou insalubre, estabilidade da trabalhadora gestante e do trabalhador acidentado, pensão em casos de incapacidade e morte, aviso prévio, FGTS, indenização por demissão sem justa causa, seguro-desemprego – referem-se exclusivamente aos trabalhadores assalariados ou empregados, não alcançando os trabalhadores autônomos ou por conta própria. Na condição de autônomos, os trabalhadores cooperados não contam com empregadores responsáveis para o custeio de encargos e obrigações trabalhistas e previdenciárias.



direitos trabalhistas e previdenciários próprios dos assalariados<sup>86</sup>. Esse tipo de informalidade permite, inclusive, que a exploração do capital ultrapasse os trabalhadores tidos como “responsáveis diretos” pela produção, moldando toda a rotina familiar:

O trabalho domiciliar assume um caráter familiar que cria condições de exploração impossíveis no ambiente fabril: a) por ser realizado em casas populares onde, geralmente, não se dispõe de muitos espaços, a proximidade com a atividade faz com que todos os membros da família aprendam a desenvolvê-la e, pouco a pouco, todos são envolvidos, às vezes, simplesmente para ajudar na cota que foi repassada para a dona de casa. Esse ambiente propicia a prática do trabalho infantil; b) dadas as múltiplas atividades do trabalho da mulher, o trabalho pode se prolongar pela noite e finais de semana; c) sendo uma produção doméstica, escapa à fiscalização dos organismos responsáveis pela higiene e segurança no trabalho. (TAVARES, 2004, p. 178).

Por último, Tavares aponta a informalidade decorrente do aumento de postos de trabalho nas pequenas empresas, criados a partir da terceirização e da flexibilização da produção nas médias e grandes empresas. Parte dos empregos formais das grandes empresas são trocados pela relação contratual do tipo comercial com empresas de pequeno porte ou mesmo com ex-empregados, que passam a trabalhar na condição de pessoa jurídica. Nesse caso, a autora está relacionando, diretamente, o emprego em empresas de pequeno porte à informalidade e assumindo que a assimetria econômica entre as empresas repercute, necessariamente, na desigualdade – e informalidade - das condições de trabalho dos empregados:

Ao subcontratar a pequena empresa, em lugar de contratar diretamente força de trabalho, a exploração se dá por formas indiretas, metamorfoseadas pelo contrato de fornecimento de mercadorias, adulterando, assim, ‘o princípio segundo o qual o contrato é uma transferência recíproca de direitos entre os contratantes, na medida em que só o trabalhador transfere para o capitalista o direito de este explorar o uso de sua força de trabalho’ (TAVARES, 2004, p.192).

Portanto, a Nova Informalidade resulta de modificações no marco regulatório e na organização da produção que visam ocultar a natureza da relação socioeconômica entre capitalistas e trabalhadores. O fato de que tais mudanças tenham sido introduzidas justamente em um período de particular vulnerabilidade da

---

<sup>86</sup> Esse tipo de informalidade é característico de atividades industriais intensivas em mão-de-obra e com a predominância do trabalho de mulheres, como os setores calçadista e vestuário. (TAVARES, 2004, p. 171).

classe trabalhadora e das suas entidades de representação reafirma esse entendimento quanto à origem e à lógica dos interesses contemplados.

A respeito da ideologia que dá sustentação à Nova Informalidade, Tavares afirma que o trabalho em domicílio, em cooperativas e os pequenos negócios são incentivados como sinal de autonomia e independência desses trabalhadores, como se modificações na forma institucional da relação entre capitalistas e trabalhadores pudessem alterar a essência da divisão social do trabalho no capitalismo. É a retórica do “fim do emprego” como sinal de “modernidade das relações sociais” e na qual se aponta para a “superação dos conflitos entre as classes sociais”:

A divisão do trabalho, como parte integrante de um conjunto histórico-social, pode assumir um novo perfil, mas todas as formas dessa organização econômica estão estruturalmente relacionadas, não podendo, portanto, ser modificadas por conceitos do mundo das idéias, a exemplo dos que, não querendo enfrentar o problema do desemprego, para não admitir os limites do capital, afirmam o fim da sociedade do trabalho pela vã tentativa de transformar trabalho informal em empresa. Equívocos dessa natureza, cuja pretensão é mascarar o antagonismo de classes sem atentar para a base da questão. Nesse sentido, observa-se que a literatura contemporânea, quando se refere ao trabalho informal (via de regra denominado pequena empresa), caracteriza-o pela autonomia, independência, liberdade, etc. Faz-se crer que todos podem ser empresários, quando, concretamente, sob nenhuma circunstância tal crença ou desejo faz sentido no capitalismo. (TAVARES, 2004, p. 63).

Sob a justificativa do “inevitável fim do emprego” e de “autonomia dos trabalhadores”, o que se obtém, concretamente, é a crescente equivalência entre os termos “precariedade das condições de trabalho” e “modernidade das relações de trabalho”. É sintomático que a maior parte dos meios de comunicação de massa, entidades de classe patronal e, mesmo algumas vertentes do pensamento acadêmico absorvam, sem reflexão crítica, esse discurso. Quando o fazem, não reconhecem – proposital ou equivocadamente - que essas “novas formas de contratação”, significam, de fato, o retorno a um padrão de gestão da força de trabalho anterior às conquistas dos trabalhadores realizadas ao longo do século XX, sobretudo após 1945, mesmo nos países da periferia capitalista.

Essa concepção do trabalho autônomo e do empreendedorismo como reflexos da modernidade e que supostamente estariam substituindo o trabalho assalariado como relação social garantidora de direitos para os trabalhadores,

também integra um marco teórico que propõe o “desenvolvimento local”. Baseado em sistemas locais de inovação, incubadoras, redes de empreendedores, economia solidária e popular, microiniciativas e cooperativas, o “desenvolvimento local” aparece como uma alternativa ao crescimento nacional sustentado.

Analisando o conteúdo dessa matriz teórica, que denomina de “literatura localista”, Brandão (2003) destaca entre os seus fundamentos: a possível superação das classes sociais e da política, a desconsideração quanto às determinações estruturais de valorização do capital e à hegemonia dos oligopólios, e a valorização das iniciativas individuais como condição suficiente para o sucesso econômico desses agentes:

Uma parte da literatura localista chega a afirmar que não há, nesta nova fase do capitalismo, maiores necessidades de se ter a propriedade dos meios de produção. As mudanças tecnológicas e organizacionais teriam possibilitado tal poder de governança entre empreendedores e agentes inovativos, que logram dar coerência a iniciativas que ‘estão no ar’, isto é, alguns agentes visionários conseguem aglutinar competências dispersas e promover a federação da produção de produtores independentes. Tudo passa a ser uma questão de empreendedorismo e vontades. Aos trabalhadores, restaria, ou se tornarem patrões, ‘donos do seu próprio negócio’, ou buscarem qualificação para melhorar a sua empregabilidade. (BRANDÃO, 2003, p. 17).<sup>87</sup>

Não desconsidero o potencial que algumas iniciativas de organização de trabalhadores autônomos possam apresentar para a melhoria das suas condições de vida. Porém, destaco as limitações desses arranjos locais em termos de replicação e ganhos de escala, as suas dificuldades relativas à comercialização e a sua exposição, permanente, à absorção pelo grande capital. Noto, ainda, que as políticas públicas de estímulo a essas formas de geração de trabalho e renda podem ser utilizadas meramente para encobrir a incapacidade e a omissão do Estado em relação às questões fundamentais do crescimento econômico sustentado e da criação de empregos e de postos de trabalho efetivamente protegidos e qualificados.

Este capítulo teve como objetivo analisar as determinações e

---

<sup>87</sup> Esse trabalho de Carlos Brandão constitui a sua tese de livre-docência apresentada na Universidade de Campinas, em 2003, sob o título: “A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais”. O objetivo central do autor é demonstrar “como a temática regional e urbana nunca deveria ter abandonado o campo da economia política do desenvolvimento”. Aponta as insuficiências, equívocos e incoerências da “corrente localista”, especialmente, a sua desconsideração em relação ao ambiente macroeconômico; aos conflitos políticos; à estruturação das classes sociais; ao papel da Nação e do espaço nacional. O autor analisa, extensamente, as posições defendidas pelos autores que filia a essa matriz teórica.

manifestações da informalidade nas relações de trabalho no Brasil, com ênfase no trabalho assalariado. Para tanto, tratei, inicialmente, da conceituação teórica do setor informal da economia e das suas características no Brasil, a partir de pesquisa nacional realizada pelo IBGE, destacando as condições de trabalho prevalentes. A contextualização do setor informal foi necessária para a apresentação e análise do conceito de “informalidade estrutural”, que avalio como característica das relações de emprego geradas no setor informal.

Em seguida, discuti outra determinação da informalidade nas relações de emprego; no caso, resultante das transformações políticas, econômicas e ideológicas que ocorreram, inicialmente, no centro capitalista, a partir do final da década de 1960 e depois se generalizaram sobre os países periféricos. Denominada como “Nova Informalidade”, é gerada diretamente pela flexibilização da legislação trabalhista, que oportuniza a descaracterização aparente do trabalho assalariado como estratégia de redução dos encargos e direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

No próximo capítulo, faço uma contextualização geral da economia maranhense contemporânea, com destaque para os aspectos relativos à configuração do mercado de trabalho.

### Capítulo III

## CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DA ECONOMIA MARANHENSE CONTEMPORÂNEA E A CONFIGURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO ESTADO

Após a contextualização geral das condições de trabalho e de informalidade no Brasil - tanto no setor formal quanto informal da economia – feita anteriormente, este capítulo trata das relações de trabalho e emprego no Maranhão, condição necessária para a discussão sobre o enfrentamento desse fenômeno a partir da atuação da Inspeção do Trabalho no estado.

O capítulo divide-se em duas seções. Na primeira parte, teço algumas considerações sobre a assimetria que caracteriza o desenvolvimento industrial no Brasil. Em seguida, apresento um panorama geral sobre a evolução recente do mercado de trabalho e da economia maranhense, destacando os aspectos relacionados às alterações na população ocupada por setores econômicos e à inexistência de cadeias produtivas articuladas aos projetos mínero-metalúrgicos e ao agro-negócio.

Na segunda seção, trago informações estatísticas, coletadas e sistematizadas pelo IBGE, sobre a composição do mercado de trabalho no estado, enfatizando a distribuição dos ocupados por situação na ocupação (empregadores, trabalhadores por conta própria, trabalhadores para o próprio consumo, domésticos e empregados) e por ramos de atividade econômica, o grau de formalização dos ocupados em geral, e os níveis de remuneração.

### 1 TRAJETÓRIA RECENTE DA ECONOMIA MARANHENSE

A generalização das relações sociais capitalistas gera desenvolvimentos desiguais não somente entre países – centro e periferia; capitalismo originário e capitalismo tardio - mas no interior, mesmo, das economias nacionais. No caso brasileiro de capitalismo tardio, a concentração do desenvolvimento industrial na região sudeste, sobretudo em São Paulo, está na origem das assimetrias

econômicas e sociais que ainda prevalecem entre essa região e o resto do país.<sup>88</sup>

Como explica Maria da Conceição Tavares (1998), a indústria nacional nasceu a partir da aplicação do excedente de capital gerado no âmbito do sistema agro exportador cafeeiro paulista e essa relação mantém-se durante a instalação e expansão do setor produtor de bens de consumo não duráveis. A industrialização acelerou-se em São Paulo, sustentada, inicialmente, somente nos fluxos cambiais gerados pelo setor cafeeiro e, posteriormente, também por seus próprios efeitos multiplicadores sobre a estrutura produtiva e sobre a renda:

O setor industrial depende do capital cafeeiro também duplamente. Em primeiro lugar, para se expandir fisicamente, para repor e ampliar a sua capacidade produtiva, depende da capacidade para importar gerada no setor exportador, que substitui desta forma, pelo lado da demanda para trás, um verdadeiro departamento de bens de produção. Em segundo lugar, o setor industrial é incapaz de gerar endogenamente o seu próprio mercado, dependendo para a sua expansão inicial de

---

<sup>88</sup> O desenvolvimento capitalista resultando em desigualdades sociais e econômicas no interior dos estados nacionais constitui uma temática importante da economia política sintetizada na expressão “questão regional”. A questão regional, sobretudo nos países de capitalismo tardio, nos quais o Estado desempenha papel fundamental na industrialização, fundamenta os estudos sobre o planejamento econômico como estratégia de intervenção orientada do Estado e da iniciativa privada em determinadas áreas geográficas visando à redução de assimetrias econômicas e sociais. Hermes Tavares (1985) afirma que há três matrizes teóricas para a interpretação da questão regional: os neoclássicos, os autores denominados “reformistas” e a corrente marxista. Para os neoclássicos, a questão regional, em sua dimensão ampla, fica em plano secundário, uma vez que os mercados tendem ao equilíbrio. Contudo, em termos microeconômicos, a contribuição desses autores seria considerável, baseada na “teoria da localização”, segundo a qual a distribuição desigual das atividades econômicas seria conjuntural, pois a longo prazo, os efeitos do progresso técnico e dos investimentos se fariam sentir na homogeneização espacial. Entre os autores reformistas, Hermes Tavares cita as contribuições de Gunnar Myrdal e François Perroux como as mais relevantes sobre as origens dos desequilíbrios regionais e formas de reversão desse fenômeno. Para o primeiro, os mercados tendem, naturalmente, a aumentar, e não a diminuir as desigualdades regionais. Isso ocorreria porque os fatos econômicos teriam uma lógica cumulativa, não compensatória, que provocariam a intensificação dos desequilíbrios espaciais das atividades econômicas. A reversão desses desequilíbrios estruturais seria possível, segundo Myrdal, mediante a intervenção planejada do Estado. Segundo Hermes Tavares, as idéias de Myrdal tiveram grande influência nos países subdesenvolvidos. No Brasil, foram utilizadas, em conjunto com o pensamento da CEPAL, como suporte teórico para os estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, coordenado por Celso Furtado em 1958. Perroux entende que o desenvolvimento capitalista é gerado por uma sucessão de desequilíbrios desencadeados por atividades dinâmicas que constituem centros ou pólos de desenvolvimento. A indústria motriz seria aquela que pela magnitude da inversão ou pelo conteúdo tecnológico, provocaria efeitos “para a frente” e “para trás”, levando à diversificação e adensamento da estrutura produtiva de determinadas regiões. Segundo esse autor, Marx não trata, especificamente, da questão regional, tal como a conhecemos atualmente. Entre os autores marxistas, Lênin e Trotsky deram contribuições relevantes sobre essa questão. Lênin formulou a concepção teórica de “desenvolvimento desigual” para descrever que o avanço do capitalismo se dá em ritmos diferentes e é um processo não-linear; Em um mesmo momento histórico, há países onde o capitalismo está nascendo e outros em que já se encontra maduro, não obstante estejam todos participando de um mesmo mercado mundial de mercadorias e capitais. Essa assimetria reproduzir-se-ia no âmbito interno das economias nacionais. A visão de Trotsky não difere fundamentalmente da de Lênin. Para aquele, o desenvolvimento capitalista é desigual e combinado; combinado no sentido de que existiria uma convergência de interesses entre países capitalistas avançados, detentores de progresso técnico, e países capitalistas atrasados, que necessitariam tomar emprestado, daqueles, os conhecimentos tecnológicos já obtidos. (TAVARES, 1985).

mercados prévios e 'externos', criados direta ou indiretamente pelo complexo agro exportador, mesmo que seja pela via do gasto público ou da expansão da urbanização." (TAVARES, 1998, p. 127).

Enquanto isso, durante as três primeiras décadas do século XX, a economia nordestina rompe a sua letargia secular – no contexto de desagregação do complexo açucareiro que promoveu o retorno de contingentes populacionais para a economia de subsistência, na direção do semi-árido – e passa por um processo de aceleração histórico. (FURTADO, 1989, p. 61-64).

Resguardadas as limitações desta análise, a dinâmica desse processo pode ser resumida a partir de dois fatores: de um lado, as cidades de Salvador e Recife, e, em menor magnitude, as demais capitais da região, receberam levas expressivas de migrantes rurais desde o final do século anterior; de outro lado, o excedente populacional, resultante da concentração fundiária, das secas periódicas, do parcelamento de minifúndios e pela fragmentação das atividades urbanas, contribuiu para a criação de uma reserva significativa de mão-de-obra, nas zonas rurais e urbanas.

O movimento de urbanização contribuiu para a abertura da economia rural, promovida pela convergência de três processos que atuaram cumulativamente: o direcionamento da produção para o mercado, elevando-se acima do nível de subsistência; o crescimento do trabalho operário, ainda que bastante incipiente e pouco representativo diante de outras formas de ocupação; e o aumento no nível de monetização da economia.

Contudo, diferentemente da pujança paulista, o desenvolvimento industrial nordestino, concentrado principalmente em Salvador e Recife, sofreu, na virada do século XX, os efeitos da atrofia do mercado externo para os produtos da região. A produção industrial crescia com baixo dinamismo e incipiência na diferenciação da estrutura produtiva, pois, além da fabricação de têxteis, estava vinculada, essencialmente, ao beneficiamento de produtos agrícolas:<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Como explica Barbosa (2008, 265), a modernização do complexo açucareiro, na segunda metade do século XIX, permitira uma certa diversificação da produção industrial em Recife, que contava, em 1866, com vários estabelecimentos produtores de alimentos, bebidas, roupas, utensílios domésticos e têxteis. Entretanto, a produção de açúcar, no início do século XX, estagnou - se, em razão da queda do preço no mercado internacional e da concorrência com outros produtores internacionais. Nesse contexto de redução do poder aquisitivo, baixa monetização e fraco dinamismo econômico do complexo açucareiro, o desenvolvimento industrial estancou nas primeiras décadas do século XX, ao contrário do que estava acontecendo em São Paulo<sup>89</sup>:

Por mais que Recife dispusesse, em virtude da expansão ferroviária, dos mercados de Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, os níveis de capitalização e produtividade das empresas eram baixos, prevalecendo uma segmentação de mercado extrema. (BARBOSA, 2008, p. 266).

A situação do desenvolvimento socioeconômico da outra metrópole regional, Salvador, era ainda mais grave. No rastro da decadência do açúcar, os grandes produtores rurais baianos migraram inicialmente, para o tabaco – que também teve a sua produção reduzida - e, posteriormente, para o cacau, já na virada do século XX.

Na Bahia, a produção industrial encolheu, prevalecendo as relações de trabalho não capitalistas, enquanto a população camponesa avançava rumo ao interior do estado, ocupando terras de baixa produtividade. Paralelamente, aumentam as lavouras de subsistência com a geração de pequenos excedentes na produção de mandioca, milho e feijão. Nesse ambiente econômico, a indústria baiana, de grande pujança no século anterior, refluí, bem como o movimento de assalariamento dos trabalhadores urbanos, como aponta Barbosa (2008, p. 271):

Com o fechamento do mercado interno, o capital baiano se estereliza em sua essência circulatória, horizontalizando-se na exterioridade imobiliária e deixando de fazer jus ao passado de primeiro pólo têxtil do país, montado em meados do século XIX. Como apontou Francisco de Oliveira, a estrutura social pára. Os poucos operários se mesclam aos muitos biscateiros, abortando-se a divisão do trabalho.

No Maranhão, após o esgotamento dos ciclos produtivos do tipo plantations – caracterizados pela grande propriedade, mão-de-obra escrava, monocultura e produção direcionada para o exterior, primeiro da cana-de-açúcar e depois de algodão -, no final do século XIX a pecuária e a produção em regime de economia familiar, direcionada para a subsistência, voltam a predominar na maior parte do estado<sup>90</sup>. A essas atividades agregaram-se o extrativismo, a criação extensiva de animais de pequeno porte, a pesca e o uso comum de recursos naturais para a reprodução das comunidades rurais. (SILVA et. al., 2008, p. 60-61).

Ao contrário do que ocorreu na região sudeste e, principalmente, em São Paulo, o mercado de trabalho urbano não se estruturou no nordeste - mediante a

---

<sup>90</sup> Nas produções em regime de economia familiar, com áreas variando de 1 a 1,5 hectare por família, predominavam a produção consorciada de mandioca com arroz, milho e feijão, utilizando um sistema produtivo rudimentar denominado “roça no toco”, baseado na queima do solo e na utilização exclusiva de facões e enxadas como meio de produção. (SILVA et. al., 2008, p. 60-61).



gradativa generalização das relações de trabalho assalariado – tendo em vista o refluxo do movimento de industrialização. Predominaram, nessa região, até meados do século XX, relações de trabalho não-assalariadas que “apenas tangenciam o mercado de trabalho”. (BARBOSA, 2008, p. 263),

Mesmo nas duas maiores cidades da região - Salvador e Recife –, a formação do grande reservatório de mão-de-obra ociosa e a realização de atividades produtivas no âmbito doméstico contribuía para o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho ativa e do seu valor monetário<sup>91</sup>:

A peculiaridade das grandes cidades nordestinas reside na ausência de quaisquer diques de especialização segmentação separando a massa amorfa da elite operária, os ativos dos inativos. E o trabalho feminino, em um mercado abortado, é apenas excepcionalmente o da operária, tornando-se com frequência o da trabalhadora doméstica. (BARBOSA, 2008, p. 272).

A organização do mercado de trabalho assalariado no nordeste deslanchou somente no período de “integração produtiva”, a partir da década de 1960, quando o capital industrial do sudeste, principalmente paulista, incorporou o Nordeste como espaço para a sua valorização<sup>92</sup>. Anteriormente a esse período, a relação da região nordeste com o centro dinâmico da economia nacional dava-se basicamente através da “articulação comercial”, ciclo de valorização do capital assentado na circulação e não nas atividades produtivas industriais<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Reproduzindo o comportamento do meio rural, mesmo nos centros urbanos nordestinos as mulheres, além de labutarem ao lado dos homens, eram responsáveis pelas atividades produtivas no âmbito doméstico relacionadas à reprodução familiar: confecção do vestuário, beneficiamento de cereais, fabricação de farinha, preparo da alimentação em geral. Essas atividades produtivas, via de regra sob a responsabilidade das mulheres, viabilizavam a redução do custo de reprodução da força de trabalho operária. (BARBOSA, 2008, p. 272).

<sup>92</sup> Tânia Bacelar enfatiza a interpretação de Celso Furtado, contida no relatório do GTDN, no sentido de que a origem de um dos entraves ao desenvolvimento nordestino era a forte emigração de capital, dessa região, em direção ao centro-sul, nos anos de 1940 e 1950, buscando aproveitar as oportunidades de valorização criadas pelo dinâmico crescimento industrial. (BACELAR, 1995, p. 187).

<sup>93</sup> As noções de “integração produtiva” e “articulação comercial” utilizadas por Alexandre Barbosa (2008) foram cunhadas por Leonardo Guimarães Neto (Introdução à formação econômica do Nordeste, tese de doutoramento apresentado na UNICAMP em 1986, vencedora do concurso Nelson Chaves de Teses, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco) para denominar etapas específicas da relação do Nordeste com o centro dinâmico da economia nacional. O estudo de Leonardo Guimarães centra-se na análise do processo de integração do Nordeste com as demais regiões brasileiras, sobretudo a região Sudeste, e toma como referencial o processo de expansão e aprofundamento das relações sociais capitalistas em determinadas regiões, assim denominadas por apresentarem certa homogeneização no padrão de desenvolvimento das forças produtivas e de reprodução do capital. Para esse autor, no caso da economia brasileira, o desenvolvimento industrial nordestino e a sua integração ao mercado nacional interno da-se pela substituição do ciclo comercial na relação inter-regional para a prevalência do capital produtivo. Durante a fase de hegemonia do capital mercantil como articulador da relação inter-regional, a propagação das trocas

Profundas transformações na economia nordestina ocorreram a partir da década de 1960, desencadeadas por políticas econômicas planejadas para o desenvolvimento regional, fundamentadas no diagnóstico e nas propostas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Nesse contexto, o Governo Federal criou a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, visando ao desenvolvimento industrial e do agro-negócio na região a partir da intervenção ativa do Estado nacional na concessão de incentivos fiscais e subsídios<sup>94</sup>.

Em relação ao Maranhão, os projetos implementados no âmbito da SUDENE e a decisão do governo estadual, especialmente a partir da década de

---

de mercadorias ocorre sem que, necessariamente, haja o aprofundamento das relações capitalistas de tal forma a transformar os processos de trabalho e as relações sociais. A partir da integração produtiva, mediante a transferência de capital produtivo inter-regionalmente, desencadeiam-se mudanças econômicas e sociais nas regiões que recebem esse capital. Esse autor chama a atenção para o fato de que mesmo após a integração produtiva, o aprofundamento das relações capitalistas ocorre, especialmente nos países de capitalismo tardio, coexistindo com outras formas de relação social além do assalariamento “puro”, como a sobrevivência dos pequenos negócios e da pequena produção agrícola (aqui, Guimarães Neto está ressaltando a permanência de formas não tipicamente capitalistas de produção, conforme discutido anteriormente). Nos termos desse autor, a trajetória da economia Nordeste pode ser compreendida a partir das seguintes periodizações: I) Isolamento relativo – anteriormente à articulação comercial sistemática com as demais regiões, a economia nordestina caracterizava-se por uma estrutura produtiva complexa, na qual estavam presentes a economia açucareira, a produção de algodão, a pecuária, as atividades de subsistência, outras culturas de exportação e um conjunto de atividades urbanas nas maiores cidades; II) a passagem para a articulação comercial – a crise do setor exportador nordestino no final do século XIX, ao contrário da letargia que se seguiu à crise do século XVII, contribuiu para que os produtores –exportadores procurassem articular-se com a dinâmica economia cafeeira; III) a articulação comercial e a busca de complementaridade – nesta fase, os produtores nordestinos buscam a complementaridade com a economia cafeeira, dotada de grande dinamismo mas especializada em um único produto; IV) da complementaridade à competição – nas primeiras décadas do século XX, a expansão da indústria paulista provoca o acirramento da competição inter-regional e a perda de mercados para a indústria nordestina, inclusive na própria região; V) a industrialização e a formação do mercado interno – a busca sistemática de novos mercados para a expansão do capital produtivo industrial, sobretudo a partir de São Paulo, vai consolidando a formação do mercado interno nacional e reduzindo o ritmo das exportações nordestinas inter-regionais; VI) a indústria pesada e a ‘invasão’ de mercados – durante a fase de implantação da indústria produtora de bens de consumo duráveis e de bens de produção, a produção do sudeste, notadamente de São Paulo, avança sobre o nordeste, colocando em xeque alguns ramos industriais consolidados na região, como o têxtil, que passa a registrar significativos e crônicos déficits em sua balança comercial com as demais regiões; VII) – a transição para a integração produtiva – estabelecida a articulação comercial entre o nordeste e o sudeste, a partir da década de 1960 verifica-se uma gradativa mudança qualitativa nessa relação, mediante a implementação da política de desenvolvimento regional, que promove a entrada de capital produtivo industrial no nordeste e investimentos públicos em infra-estrutura.

Integração produtiva e articulação comercial, ocorrendo simultaneamente, criam e destroem atividades econômicas no nordeste, ‘ajustando’ a economia da região aos ‘novos tempos’ e às novas relações que passam a existir. (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 272-277).

<sup>94</sup> Como menciona Silva, na interpretação de vários autores é bastante questionável o êxito dos projetos criados no âmbito da SUDENE, mediante o favorecimento da aquisição de grandes faixas de terras por grupos empresariais, uma vez que, além da expulsão dos produtores familiares, segundo estatísticas de órgãos federais, cerca de 30% desses empreendimentos tornaram-se latifúndios improdutivos. (SILVA, 2008, p. 140).

1970, voltados para a atração do grande capital estrangeiro e do centro-sul do país, geraram intensa especulação fundiária no estado, o gradual fechamento da fronteira agrícola formada por terras devolutas e a expulsão dos pequenos trabalhadores rurais autônomos<sup>95</sup>.

O governo estadual adotou como alternativa de modernização agrícola, a exemplo do que já vinha ocorrendo em outros estados da federação, a concessão de benefícios fiscais visando ao incremento do cultivo de produtos com elevado valor comercial. Por outro lado, a produção familiar tradicional recebeu tratamento desfavorável, com repercussões diretas sobre a pobreza no campo e a estruturação do mercado de trabalho no estado, tanto urbano quanto rural. (SILVA, 2008, p. 131).

Além disso, tendo como objetivo declarado a promoção do progresso, o governo estadual, a partir de 1969, deu início a um plano de colonização mediante o assentamento e a comercialização das terras devolutas do Maranhão. Nesse sentido, elaborou, primeiramente, a Lei de Terras e, em 1971, criou a Companhia Maranhense de Colonização – COMARCO.

Analisando as conseqüências socioeconômicas desse projeto governamental, Silva (2008, p. 137) explica que, ao mesmo tempo em que atraía o grande capital - nacional e estrangeiro -, a sua implementação viabilizava a oferta de mão-de-obra necessária para a operacionalização dos empreendimentos. A estratégia adotada pelo Governo estadual previa a disponibilidade das áreas mais produtivas para os grupos empresariais, enquanto aos pequenos produtores destinaram-se as terras menos favorecidas, inclusive quanto à disponibilidade de recursos hídricos.

A destituição da posse de terras anteriormente ocupadas por pequenos

---

<sup>95</sup> O processo recente de ocupação fundiária no Maranhão é sucintamente descrito por Sá Silva (2008) que menciona o trabalho de Alberto Arcangeli, "O mito da Terra", publicado em 1987, pela Editora da UFMA, na qual o autor utiliza as conceituações de José de Sousa Martins (1975) para explicar esse fenômeno no Maranhão a partir da década de 1960. A frente de expansão constitui a situação de livre ocupação e da posse privada de terras devolutas para a produção em regime de economia familiar para a subsistência; a frente pioneira, por sua vez, caracteriza-se pela articulação entre a produção e o mercado, já estando consolidada a propriedade privada das terras utilizadas. Arcangeli identifica a existência de tensões entre essas duas formas de ocupação, cuja origem é a própria noção de propriedade da terra: adquirida por meio da compra ou da ocupação é um questionamento característico na dinâmica da frente de expansão. O confronto entre essas duas lógicas de utilização e ocupação das terras agrava-se significativamente ao longo da década de 1970 com o avanço do que o autor denomina de expansão monopolista – latifúndios utilizados para a monocultura de produtos destinados para o mercado interno, no caso do Maranhão, a soja é o produto por excelência desse padrão produtivo: "Esse conflito vem a tona, principalmente, naquelas faixas de terra que apresentam maior fertilidade ou que estão em melhor localização, onde se aguça o interesse do grande capital, independente deste assumir a forma produtiva ou especulativa." (SILVA, 2008, p. 136).

trabalhadores rurais aliada ao seu deslocamento para zonas de menor fertilidade contribuíram para progressiva desarticulação da economia familiar de subsistência, geradora, em algumas situações, de pequeno excedente comercializável. Dessa forma, alterou-se a situação ocupacional desses indivíduos, que passaram de autônomos para eventuais assalariados:

Essa opção não somente implicou no tratamento desfavorável das formas tradicionais da produção no contexto das políticas públicas executadas pelo governo maranhense, mas também resultou em uma situação na qual parte dos produtores familiares foram diretamente atingidos e passaram a constituir uma mão-de-obra para o atendimento das demandas sazonais nas grandes fazendas que se implantaram no interior do estado". [...] As grandes fazendas situavam-se praticamente em torno do projeto de colonização, de modo que as famílias de colonos, sujeitas às precárias condições, acabaram representando uma reserva de braços à disposição dos empresários (SILVA, 2008, p. 130-131, 137).

Uma consequência dessa alternativa de desenvolvimento adotada pelo governo estadual foi o agravamento da concentração fundiária no estado:

do início dos anos de 1970 a meados da década seguinte, o governo do Maranhão alienou uma área superior a 1,5 milhões de hectares, sendo que  $\frac{3}{4}$  foram destinados a apenas 63 proprietários e o restante a cerca de 3,2 milhões de pequenos e médios produtores. (SILVA, 2008, p. 138).

As transformações no ambiente socioeconômico maranhense foram aprofundadas e consolidadas a partir da instalação do Programa Grande Carajás - PGC, concebido na perspectiva dos Grandes Projetos desenvolvidos pelo Governo Federal durante a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, entre 1974 e 1979<sup>96</sup>.

Criado em 1980 e oficialmente extinto em 1989, o Programa Grande Carajás envolvia áreas do Maranhão, Pará e Tocantins. Os seus objetivos iniciais estavam diretamente relacionados ao mercado externo e à geração de recursos financeiros para o pagamento da dívida externa, compreendendo segmentos de

---

<sup>96</sup> O II PND compreendia um amplo programa de investimentos, cujo objetivo principal era permitir a correção dos desequilíbrios na estrutura industrial nacional e no setor externo, típicos de uma situação de subdesenvolvimento, ainda presentes na economia brasileira, apesar de quase meio século de crescimento industrial contínuo. Propunha a realização de um bloco de inversões, concentrado temporal e setorialmente, abarcando o segmento de bens de capital e de bens intermediários. Mais ainda, buscava-se a transformação das matrizes energética e de transporte, de forma que estas últimas, aliadas à implantação da indústria de bens intermediários, criassem a demanda que viabilizasse os novos segmentos da indústria de bens de capital (CARNEIRO, 2002, p. 59-60).

Uma análise detalhada sobre o desenvolvimento do II PND, seus êxitos, fracassos, limites e repercussões nas décadas seguintes, é encontrada na obra de Ricardo Carneiro: "Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX", publicado em 2002 pela editora UNESP.

atividades agropecuárias, mínero-metalúrgicas, e agro-florestal. No segmento agropecuário, o PGC visava ao fomento da grande produção de mandioca (para ração animal), óleo de palma, arroz irrigado, milho, feijão e soja, além da criação extensiva de gado. (SILVA, 2008, p. 142).

A partir do final da década de 1970, introduziu-se no sul do estado, tendo como centro o município de Balsas, a produção de soja, altamente mecanizada e voltada, em grande parte, para o mercado externo. Posteriormente, outro pólo agrícola com as mesmas características desenvolveu-se no leste do estado, sobretudo nas microrregiões de Chapadinha e do Baixo Parnaíba. (SILVA et. al, 2008, p. 61).

Os efeitos multiplicadores para a geração de trabalho e renda desses pólos agrícolas têm sido reduzidos, uma vez que a produção é intensiva em capital, absorvendo relativamente pouca força de trabalho e predominando a comercialização “in natura”, com baixo valor agregado.

A formação do pólo mínero-metalúrgico foi o resultado de maior relevância do PGC, compreendendo todas as atividades industriais e terciárias relacionadas à extração e exportação do minério de ferro, bem como a instalação de usinas de ferro gusa, localizadas principalmente no município de Açailândia, sul do estado<sup>97</sup>. Esse pólo produtivo conta, ainda, com a ALUMAR, consórcio multinacional instalado em 1980, destinado à produção e exportação de alumínio em lingotes.

Similarmente ao que acontece com os pólos agrícolas, os impactos do PGC para o desenvolvimento e adensamento da estrutura produtiva industrial no estado têm sido pouco significativos, uma vez que não foram criadas cadeias produtivas para o suprimento das demandas e para a transformação dos produtos *in natura*<sup>98</sup>. Porém, o PGC alterou substancialmente as formas de ocupação das populações rurais situadas nas áreas sobre as quais está instalado e acentuou os conflitos em torno da questão fundiária no estado - já agravada pelos avanços da produção monopolista e pela política de mercantilização das terras adotada pelos

---

<sup>97</sup> Esse complexo de atividades industriais e terciárias vinculadas à extração e exportação do minério de ferro é operacionalizado pela Companhia Vale do Rio Doce. O seu funcionamento compreende a extração, na Serra do Carajás, no Pará; o transporte ferroviário, ao longo do território maranhense e o embarque, no Porto da ilha da Madeira, em São Luís, para o mercado internacional.

<sup>98</sup> Esse padrão de desenvolvimento é descrito na literatura como do tipo “enclave”, e apresenta as seguintes características: a produção esgota-se em si mesma, incorpora pouco valor agregado, e, em sua maior parte, direciona-se para o mercado externo.

governos estaduais nas décadas anteriores<sup>99</sup>. Em relação ao padrão de utilização da força de trabalho diretamente empregada pelos projetos do Grande Carajás, o nível de remuneração supera as médias vigentes nessa região, especialmente em razão dos patamares historicamente baixos dos salários pagos pela iniciativa privada (SILVA, 2008, p. 145).

Contudo, a forma de produção de ferro gusa, um dos eixos do PGC, é emblemática quanto às alterações mais gerais em termos ambientais e socioeconômicos decorrentes da lógica econômica embutida nesses projetos. Essa produção, concentrada principalmente no município de Açailândia, utiliza como principal matéria prima o carvão vegetal, que se tornou uma importante fonte de renda para os produtores rurais. Apesar da produção do carvão vegetal destinar-se exclusivamente para as guserias, as empresas não absorvem os pequenos produtores familiares como empregados, contratando-os através de intermediários, vulgarmente denominados “gatos”, e mantendo-os na condição de trabalhadores autônomos. O capital desobriga-se inteiramente dos custos trabalhistas e previdenciários da mão-de-obra utilizada na produção, enquanto essa população permanece à margem da proteção social que é devida nas relações de trabalho assalariado.

A condição de exploração desses trabalhadores rurais revela-se particularmente perversa quando se leva em conta não somente a extrema vulnerabilidade social e econômica a que estão naturalmente submetidos, mas o fato de que as empresas ditam os preços, as formas de medição e de pagamento da produção, efetuado “por peça”<sup>100</sup>. A utilização desse padrão de utilização da força de trabalho mantém-se em função da baixa monetização da economia local (resultado dos baixos níveis de produtividade da produção familiar) e da inexistência de qualquer outro foco de dinamismo econômico.

---

<sup>99</sup> A área de influência da estrada de ferro Carajás (895 km de extensão mais 225 km destinados para desvios e terminais) inclui um vasto território que se estende por 150 km de cada lado da ferrovia, formando um corredor onde se encontram instalados, principalmente, projetos de reflorestamento e as usinas para a produção de ferro-gusa, fase inicial de beneficiamento do minério de ferro.

<sup>100</sup> A produção de carvão vegetal é uma das atividades humanas de maior insalubridade, considerando a temperatura dos fornos e o processo de extração da madeira. Apesar disso, era muito freqüente a presença de crianças trabalhando junto com os seus pais nas carvoarias do Maranhão e de condições degradantes de trabalho. Essa situação foi objeto de uma atuação muito intensa da Inspeção do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, ao longo da década de 2000, resultando na criação do projeto Carvão Cidadão e na redução significativa do trabalho infantil nesses ambientes, inclusive como condição de comercialização do produto.

Além desse padrão absolutamente precário de integração dos trabalhadores rurais na produção industrial, os desmatamentos gerados pelos projetos integrantes do PGC provocam danos ambientais significativos e comprometem a manutenção da produção agrícola familiar, uma vez que áreas de plantio potencial são transformadas em zonas destinadas à extração do carvão<sup>101</sup>.

A década de 1990 foi de baixo crescimento para a economia maranhense, com taxa média anual de crescimento do PIB equivalente a 1,4% a.a., menos da metade da média apresentada pela região Nordeste, igual a 3,6% a.a., e inferior, inclusive, à taxa média nacional para o período, da ordem de 2,1% a.a. O desempenho medíocre da economia estadual está associado ao esgotamento do ciclo de investimentos da instalação do complexo mineiro-metalúrgico e à crise fiscal estadual, produto da desaceleração econômica nacional que se refletiu, também, na redução das transferências financeiras para os estados<sup>102</sup>.

Durante os anos de 1990, a produção industrial no Maranhão cresceu 2,1% a.a., liderada pelos serviços industriais de utilidade pública – água e energia com elevação média de 4,4% a.a., e pela construção civil, com taxa média de 3,2% a.a. O setor da indústria de transformação, no qual situa-se a produção do pólo mineiro-metalúrgico, evoluiu a uma taxa média anual de 1,5%, menos da metade do crescimento apresentado na década anterior.

A desaceleração econômica da década de 1990, sobretudo do setor industrial, impactou negativamente o mercado de trabalho, considerando que o total de ocupados na indústria - excluída a população economicamente ativa vinculada às atividades do setor agropecuário - caiu de 27,9% em 1980, para 21,8% em 1992, repercutindo a perda de dinamismo dos grandes projetos implantados na década de 1980<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Sobre danos ambientais, Silva chama a atenção para o fato de que as pequenas lavoras familiares também contribuem para a degradação das terras ocupadas, tendo em vista as condições técnicas em que, historicamente, operam; contudo, esses danos ocorrem em magnitude muito menor e são motivados exclusivamente pelas necessidades de sobrevivência do grupo familiar. (SILVA, 2009, p. 148).

<sup>102</sup> Os dados estatísticos sobre o desempenho da economia maranhense nas décadas de 1990 e 2000 foram extraídos do estudo “Indicadores da Conjuntura Econômica do Maranhão”, v. 2, n. 2, p. 1-46, out/dez de 2009, de autoria do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – ISMEC, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado. A publicação utiliza como fonte primária os dados da PNAD/IBGE e a sua elaboração contou com a participação do Grupo de Análise da Conjuntura Econômica – GACE, da Universidade Federal do Maranhão.

<sup>103</sup> É necessário ressaltar que, nesta seção, os dados estatísticos referem-se ao total de ocupados, sem fazer distinção entre a condição de ocupação – empregados, trabalhadores autônomos,

Nesse mesmo período, a população ocupada nas atividades agrícolas diminuiu de 69,1% para 60,5%. Apesar dessa redução, a grande proporção de ocupados no meio rural – mais de 50% -, ainda na década de 1990, é um indicador da baixa estruturação do mercado de trabalho estadual, uma vez que as relações de trabalho e de emprego nas atividades agrícolas caracterizam-se, em geral, pela elevadíssima informalidade. Nesse mesmo sentido, a diminuição dos ocupados na indústria também contribuiu para a maior precariedade do mercado de trabalho, na medida em que nas atividades desse setor tendem a prevalecer estabelecimentos com melhor nível de organização e relações de emprego formalizadas. Especificamente, destacou-se o decréscimo de trabalhadores na construção civil, que caiu de 11,3% para 7,3%.

O dado positivo, nesse período, foi o incremento de trabalhadores nos setores de Educação, Saúde e Serviços Sociais, que passou de 13,2% para 17,2%. Essas são atividades que absorvem trabalhadores com um perfil educacional mais elevado e, portanto, menos sujeitos às situações de informalidade e de absoluta vulnerabilidade. O quantitativo de ocupados na Administração Pública, por sua vez, coerentemente com a brusca queda das disponibilidades financeiras estaduais, apresentou discreta elevação, alterando-se de 6,7% para 7,2%.

Ao longo da década de 2000, entretanto, a economia estadual reverteu a tendência de baixo dinamismo e passou a apresentar crescimento médio anual do PIB superior ao desempenho das economias nacional e nordestina. Entre 2002 e 2007, o Produto Interno maranhense teve incremento médio da ordem de 6,9% a.a., enquanto a taxa média nordestina foi de 4,5% a.a. e a taxa média nacional de 4,0% a.a.. Nesse crescimento, destacaram-se dois setores: o setor produtor de carvão vegetal - a partir do desmatamento e, em menor escala, mas crescendo significativamente de importância, a partir do reflorestamento - utilizado como insumo para a produção do ferro gusa, que entre 2002 e 2007 contribuiu em 24% para a elevação do PIB estadual, e o setor de Administração, Saúde e Educação Públicas, responsável por 19,2% desse acréscimo.

Três fatores contribuíram para a retomada do crescimento: a expansão da produção estadual de commodities minerais e agrícolas para o mercado externo, a elevação das transferências federais para o tesouro estadual e o aumento do

---

trabalhadores em regime de economia familiar. Essa diferenciação, feita na seção seguinte, é fundamental para compreender-se a estruturação do mercado de trabalho.



crédito para o financiamento imobiliário e para o consumo familiar.

Em relação ao primeiro aspecto, o Maranhão inseriu-se no ciclo expansivo do comércio mundial mediante o aumento da produção de commodities minerais – ferro e alumínio, matérias primas de grande utilização no setor secundário em geral - e de soja. Esses três produtos totalizaram 97% da pauta de exportação do estado entre 2004 e 2008. Apesar da sua relevância para o crescimento do PIB, os impactos dessa produção para a geração de empregos diretos no estado são pequenos, em função do elevado grau de mecanização e da inexistência de cadeias produtivas em seu entorno.

Demonstrativo desse argumento é o fato de que, entre 2000 e 2008, o contingente de ocupados na indústria cresceu pouco, passando de 21,1% para 23,4%, graças ao aumento de trabalhadores na construção civil, que se elevou de 9,1% para 13,7%, enquanto na indústria de transformação, o total diminuiu de 11% para 8,5%, apesar do crescimento da produção e exportação de produtos do sub-setor mineiro-metalúrgico.

O crescimento das transferências federais para o estado, com elevação real de 5% ao ano entre 2002 e 2009, concorreu para o aumento dos gastos públicos na geração de renda, haja vista a importância das atividades Administração, Educação e Saúde Públicas para o incremento do PIB, conforme foi mencionado. Vale ressaltar que nesses repasses federais não estão incluídos os valores referentes ao custeio do Programa Bolsa Família, os quais totalizaram, em 2008, cerca de 2,1% do total do PIB estadual. Tal percentual evidencia a importância desses recursos para o incremento da renda familiar no estado e sinaliza para os seus impactos na dinamização da economia, sobretudo dos setores relacionados à produção e ao comércio de bens de primeira necessidade.

O terceiro fator significativo para a expansão da economia estadual na década de 2000 foi a expansão do crédito para o consumo familiar e para o financiamento imobiliário, viabilizado pela estabilidade monetária nacional que permitiu a redução da taxa real de juros. Além disso, a elevação geral do nível de renda circulante no estado, em função dos programas de transferências assistenciais do governo federal, da política de reajustes reais do salário mínimo e da expansão da produção local. Entre 2000 e 2008, os setores que apresentaram maior variação positiva no total de ocupados foi a Construção Civil e o sub-setor de Comércio e Reparação, com elevação do número de ocupados de 23,3% para

27,1%.

A tabela 02 apresenta a composição do PIB estadual com as informações sobre o valor adicionado e a participação de cada atividade, destacando-se a magnitude dos sub-setores Administração, Saúde e Educação Públicas (20,7%), Comércio e Reparação (14,6%), Agricultura, Silvicultura e Exploração Florestal (14,1%), Atividades Imobiliárias e Aluguel (8,2%), indústria de Transformação (8,1%)<sup>104</sup> e Indústria da Construção (6,4%). Essa configuração, com elevada participação de serviços públicos coletivos, é sinal da incipiente diferenciação da estrutura produtiva e da dependência da economia estadual em relação aos gastos públicos.

---

<sup>104</sup> Na indústria de transformação destacam-se os ramos metalúrgicos e mecânico (vinculados à produção de ferro e alumínio) e a fabricação de alimentos e de bebidas. No setor primário destaca-se a expansão da atividade extrativa vegetal (produção de carvão como insumo para a fabricação de ferro-gusa).

Tabela 02

<b>Valor Adicionado Bruto e Participação do VA por setor (R\$ milhões a preços de 2007 e % setorial). Maranhão - 2007</b>						
<b>Valor adicionado Bruto por Setor de Atividade MARANHÃO</b>	2002		2005		2007	
	VA	part.%	VA	part.%	VA	part.%
	<b>14.146</b>	<b>100,00</b>	<b>22.870</b>	<b>100,00</b>	<b>28.321</b>	<b>100,00</b>
<b>Agropecuária</b>	<b>2.290</b>	<b>16,2</b>	<b>4.066</b>	<b>17,8</b>	<b>5.271</b>	<b>18,6</b>
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	1.485	10,5	2.795	12,2	3.996	14,1
Pecuária e pesca	805	5,7	1.272	5,6	1.274	4,5
<b>Indústria</b>	<b>2.362</b>	<b>16,7</b>	<b>3.934</b>	<b>17,2</b>	<b>5.069</b>	<b>17,9</b>
Indústria extrativa e mineral	42	0,3	444	1,9	365	1,3
Indústria de transformação	1.038	7,3	1.619	7,1	2.294	8,1
Construção	1.027	7,3	1.395	6,1	1.804	6,4
SIUP	259	1,8	471	2,1	595	2,1
<b>Serviços</b>	<b>9.492</b>	<b>67,1</b>	<b>14.866</b>	<b>65,0</b>	<b>17.984</b>	<b>63,5</b>
Comercio e serv. de reparação	1.946	13,8	3.792	16,6	4.146	14,6
Serv. de alojamento e alimentação	161	1,1	338	1,5	479	1,7
Transporte, armazenagem e alimentação	1.055	7,5	1.766	7,7	1.824	6,4
Serviços de informação	352	2,5	567	2,5	640	2,3
Intermediação financeira	444	3,1	638	2,8	847	3,0
Serv. prestados às famílias	185	1,3	238	1,0	501	1,8
Serv. Prestados às empresas	262	1,9	508	2,2	541	1,9
Atividades imobiliárias e aluguel	1.539	10,9	1.967	8,6	2.334	8,2
Administração, saúde e educação públicas	3.002	21,2	4.368	19,1	5.851	20,7
Saúde e educação mercantis	323	2,3	320	1,4	368	1,3
Serv. domésticos.	218	1,5	370	1,6	462	1,6

## 2 CONFIGURAÇÃO ATUAL DO MERCADO DE TRABALHO NO MARANHÃO

A população total do Maranhão, em 2008, foi estimada em 6.255.784 habitantes, e a sua estratificação, por condição de ocupação e situação de domicílio, está demonstrada no quadro a seguir, subsidiando a análise apresentada.

Comparando os dados do Maranhão em relação à média nacional verifica-se que a participação da população economicamente ativa do estado em relação ao total de indivíduos com mais de 10 anos é similar à taxa média nacional, em torno de 65%. Esse é um indicador positivo, sinalizando que a pobreza do estado não resulta em uma participação relativamente maior da sua população, com menos de 10 anos, em atividades produtivas. Por outro lado, a magnitude da população residente no meio rural do estado, igual a 30% do total de indivíduos com mais de 10 anos, é o dobro da média nacional, equivalente a 16%. A assimetria entre as proporções das populações urbanas e rurais sinaliza tanto a menor diferenciação da estrutura produtiva urbana estadual (setores industrial e de serviços) - cujo desenvolvimento incipiente absorve relativamente menos a população economicamente ativa -; quanto a menor estruturação do mercado de trabalho maranhense, uma vez que nas áreas rurais tendem a predominar relações não capitalistas de produção, - trabalhadores ocupados exclusivamente para o próprio consumo e trabalhadores sem rendimento<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Tomando como referência a população total, as estatísticas oficiais do país utilizam os seguintes referenciais para a descrição do mercado de trabalho nacional: População em Idade Ativa – PIA, total da população com idade entre 15 e 65 anos; População Economicamente Ativa – PEA, total da população com 10 anos ou mais que realiza algum tipo de atividade produtiva; a PEA inclui pessoas ocupadas e pessoas em situação de desemprego. Entre o total de desocupados da PEA, encontram-se as seguintes condições: desemprego aberto: total de pessoas que não realizaram qualquer tipo de trabalho remunerado e que procuraram emprego nos últimos 30 dias; desemprego oculto por trabalho precário: pessoas que exerceram algum tipo de trabalho de maneira descontínua e irregular (ocasional) e que procuraram emprego nos últimos 30 dias; desemprego oculto por desalento: pessoas que procuraram trabalho nos últimos 12 meses, mas não procuraram nos últimos 30 dias. (DEDECCA, 1998, p. 96-100).

Tabela 03

<b>Pessoas de 10 anos ou mais de idade por condição de atividade no período de referência de 365 dias. (mil pessoas) Maranhão – 2008</b>				
Unidade Geográfica	Condição de atividade	Situação de domicílio		
		Total	Urbana	Rural
	Total	160.561	135.321	25.240
<b>Brasil</b>	Economicamente Ativa	105.943	88.291	17.240
	Não economicamente ativa	54.618	47.030	7.588
<b>Maranhão</b>	Total	5.066	3.550	1.516
	Economicamente Ativa	3.244	2.234	1.010
	Não economicamente Ativa	1.822	1.316	506

SIDRA 1924 – PNAD 2008/IBGE

A distribuição da população economicamente ativa, maranhense e nacional, por posição na ocupação, em 2008, está apresentada no quadro seguinte. A proporcionalidade de cada posição ocupacional no total de ocupados é: Brasil ► 65,1% de empregados; 8,0% de trabalhadores domésticos; 22,1% de trabalhadores por conta própria; e 4,8% de empregadores; Maranhão ► 57,0% de empregados; 8,0% de trabalhadores domésticos; 32,3% de trabalhadores por conta própria; e 3,4 de empregadores.

Inicialmente, destaco a discrepância entre os números apresentados na tabela anterior (SIDRA 1924) e nessa última (SIDRA 1908), ou seja, entre o total da população economicamente ativa no Maranhão, igual a 3.244 milhões de indivíduos (ocupados ou procurando trabalho) e o total de ocupados com rendimentos, igual a 2.173 milhões, ou seja, 67% da PEA. Essa diferença entre a população economicamente ativa e o total de ocupados, igual a 1.071 milhão, deve-se aos seguintes fatores: em primeiro lugar, a totalização da população economicamente ativa toma como referência os últimos 365 dias, independente da situação no momento da pesquisa, enquanto o somatório da população ocupada adota como parâmetro a declaração dessa condição (de ocupado) apenas na semana de referência, isto é, na semana em que a pesquisa está sendo realizada; em segundo lugar, a discrepância deve-se ao fato de que na população economicamente ativa incluem-se os trabalhadores não remunerados e trabalhadores ocupados exclusivamente para o próprio consumo, enquanto no total de ocupados estão

classificados apenas aqueles que auferiram rendimento.

Portanto, a diferença entre o total de economicamente ativos e de ocupados com rendimento, em torno de 1/3 da PEA, resulta de metodologias diferenciadas, da evolução dos níveis de ocupação/desocupação ao longo dos últimos 365 dias e, principalmente, da expressiva participação de trabalhadores sem rendimentos, sinalizador, por excelência, da baixa estruturação do mercado de trabalho estadual. No Brasil, a participação do total de ocupados com rendimento em relação à PEA equivale a 77%, sugerindo tanto a participação relativamente menor de trabalhadores não remunerados, quanto a menor variação na condição de ocupação no período anterior de 365 dias.

As distinções na distribuição por situação ocupacional da média nacional e do Maranhão também evidenciam a particular precariedade das condições de trabalho no estado. Nesse sentido, os indicadores de maior relevância são: a maior participação de trabalhadores na situação de empregados, que totalizam, em média, 65% da população ocupada nacional, enquanto no Maranhão essa proporção é de 57%; e, o mais importante, o percentual de trabalhadores por conta própria no estado, igual a 32%, é quase 50% mais elevado do que a média nacional, igual a 22% do total de ocupados com rendimento.

A maior parte dessa parcela de trabalhadores -, salvo os profissionais liberais, ocupantes do topo da pirâmide ocupacional, ao lado dos médios e grandes empregadores -, ocupa o segmento informal da economia, com baixas remunerações, inconstância na ocupação e falta de acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários, como foi visto no capítulo anterior.

A expressiva participação de mulheres inseridas no mercado de trabalho na situação de trabalhadoras domésticas, equivalente a 19% (quase uma em cinco trabalhadoras) do total de ocupadas, é igual no Maranhão e no Brasil. Esse é um indicador consistente da precariedade geral da estruturação e da dinâmica do mercado de trabalho, brasileiro e estadual, a despeito do crescimento econômico durante a década de 2000. A persistência desse tipo de ocupação com tamanha absorção da PEA é sintoma de sociedades pouco desenvolvidas, porque viabiliza relações de subordinação direta especialmente abusiva e baixíssima efetividade dos direitos trabalhistas e previdenciários. E, mesmo nessas sociedades atrasadas, carrega o trabalho doméstico carrega o estigma de ser a alternativa por excelência para as mulheres que não têm educação formal mínima e, conseqüentemente, não

conseguem nenhuma outra forma de inserção no mercado de trabalho.

Tabela 04.

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimentos do trabalho principal (mil pessoas) – 2008							
Posição na ocupação no trabalho principal							
Unidade Geográfica	Sexo	Total	Empregados	Trabalhadores Domésticos	Conta própria	Empregadores	Sem declaração
<b>Brasil</b>	Total	82.027	53.382	6.542	18.136	3.967	-
	Homem	48.629	33.222	416	12.107	2.884	-
	Mulher	33.398	20.160	6.126	6.029	1.084	-
<b>Maranhão</b>	Total	2.173	1.230	165	702	76	-
	Homem	1.358	800	11	491	55	-
	Mulher	815	429	154	211	21	-

Tabela SIDRA 1908 – PNAD 2008/IBGE

O quadro seguinte traz a distribuição da população ocupada do Maranhão, em 2008, conforme a posição na ocupação e distribuição por atividade econômica. As informações mais significativas que podem ser extraídas dessa tabela são analisadas a seguir.

Inicialmente, destaco a grande participação de trabalhadores em atividades rurais, em torno de 35% e, desse total, 58% estão ocupados em atividades para o próprio consumo (43%) ou não auferem rendimentos (15%), perfazendo 20% do total da população ocupada no estado. A participação de trabalhadores no setor primário, no Maranhão, é o dobro da média nacional, igual a 17,4% e é acima, inclusive, da taxa média apresentada pela região Nordeste, que chega a 31% do total de ocupados. Por outro lado, apenas 16% do total de ocupados, nesse setor, declararam a posição de “empregados”.

Portanto, constata-se que um em cada cinco trabalhadores estava ocupado em atividades não monetárias, evidenciando a permanência, em escala expressa, de atividades econômicas pré-capitalistas no estado. Essa conjuntura resulta do baixo dinamismo do mercado interno, ao mesmo tempo em que concorre para a sua persistência. Vale mencionar que a média nacional de pessoas ocupadas em atividades não remuneradas e para o próprio consumo é de 9,5%, menos da metade da taxa apresentada pelo Maranhão.

A categoria de “não remunerados” inclui os trabalhadores em regime de

economia familiar, em atividades agrícolas e urbanas. São basicamente os trabalhadores do setor informal da economia, ocupados nos pequenos negócios familiares. Nesse sentido, depois do setor primário, responsável pela ocupação de 72% desse contingente, são justamente as atividades de comércio e reparação – as mais representativas do setor informal da economia – as que mais absorvem trabalhadores na situação de “não remunerados”, chegando a 20% desse total.

Muito abaixo do setor primário, são as atividades de comércio e reparação que ocupam o segundo lugar na absorção da população ocupada total, incorporando 18% dos trabalhadores. Essa taxa é bem próxima da média nacional. Também são próximas as participações do total de ocupados nos setores Administração pública (4,9% na média nacional e 4,5% no estado), Educação, saúde e serviços sociais (9,2% nos dois casos), outros serviços coletivos, sociais e urbanos (4% na média nacional e 3% no Maranhão).

De fato, a peculiaridade na distribuição da população ocupada no Maranhão em relação à média do país deve-se, principalmente, à relativamente muito elevada participação das atividades agrícolas e da proporção relativamente muito menor de trabalhadores inseridos nas atividades Indústria de Transformação e Indústria – 6% do total de ocupados comparados à taxa média nacional de 14%.





0.															
----	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Tabela SIDRA 1268 – PNAD 2008/IBGE

Tomando como referência somente o total de trabalhadores declarados “empregados”, 1.231 milhões, excluídos os militares e funcionários públicos estatutários - que somam 168 mil trabalhadores -, tem-se o quadro a seguir, apresentando dados sobre a condição de formalidade das relações de emprego no Maranhão.

Considerando o total de 1.063 milhões de empregados, 49% são formais, taxa bem menor do que a média nacional, que é de 67%. Especificamente, as atividades “outros serviços coletivos, pessoais e sociais” apresentam a maior taxa relativa de informalidade, 80% do total de empregados nesse sub-grupo. Essa informalidade elevada decorre da inclusão, nessas atividades, de todos os serviços prestados individualmente, cujas características produtivas e organizacionais viabilizam a sua inserção no setor informal da economia<sup>106</sup>. Nesse caso, está comprometida a efetividade da Inspeção do Trabalho na formalização dessas relações de emprego porque se trata da Informalidade Estrutural, nos termos analisados no capítulo II. Os alcances e os limites da intervenção do Estado no enfrentamento dessa Informalidade serão analisados no último capítulo deste estudo.

Logo em seguida, aparecem as atividades agrícolas, com informalidade da ordem de 79% do total de seus empregados. O percentual de empregados rurais sem carteira de trabalho assinada, no estado, é também maior do que a média nacional, igual a 61%<sup>107</sup>. A atuação da Inspeção do Trabalho visando à formalização das relações de emprego e à adequação das condições de saúde e segurança nos locais de trabalho é pouco relevante no meio rural, em todo o país. Contribuem para a especialmente baixa proteção social dos trabalhadores rurais tanto as insuficiências estruturais da Inspeção do Trabalho, quanto as peculiaridades produtivas desse setor econômico.

Por outro lado, como é típico do processo de organização do mercado de

---

<sup>106</sup> Todos os serviços relacionados à estética, dos salões de beleza sofisticados às manicures que vão até os domicílios, por exemplo, estão incluídos nessa categoria. A prestação de serviços em residências – bombeiros, eletricitas, pintores – é outro ramo importante dessas atividades.

<sup>107</sup> Emblemático para a compreensão desse fenômeno é o fato de que a CLT, promulgada em 1943, não se estendia aos empregados rurais. Somente em 1971 os empregados rurais passaram a dispor de um marco regulatório sobre as suas condições de trabalho.

A assimetria entre empregados rurais e urbanos, no que tange à proteção previdenciário e trabalhista, é uma característica tão marcante do processo de organização e evolução do mercado de trabalho brasileiro, que a igualdade de direitos concretizou-se somente através da garantia constitucional, em 1988.

trabalho, os maiores índices de formalização estão presentes nas atividades do setor secundário – Indústria e Indústria de Transformação –, em torno de 60% do total de empregados. Mas, coerentemente com a precariedade particularmente mais acentuada do mercado de trabalho no estado, as taxas médias nacionais de empregados formais encontradas nessas atividades do setor secundário são mais altas, em torno de 80%.

Entretanto, esses estabelecimentos em que a formalidade das relações de emprego, em geral, é naturalmente maior, podem usufruir da ausência do Estado para eximir-se dos custos trabalhistas e previdenciários. Nesse sentido, é freqüente a Inspeção do Trabalho deparar-se, sobretudo no interior do país, com enormes contingentes de empregados informais, contratados por grandes empresas para a realização de obras financiadas, muitas vezes, com recursos públicos.

Diferentemente da Informalidade Estrutural, esse tipo de informalidade resulta, basicamente, da incapacidade administrativa ou da omissão do Poder Público para garantir a efetividade da legislação trabalhista e previdenciária no país. A insuficiência dos recursos humanos e materiais disponibilizados pelo Estado brasileiro para o desenvolvimento das ações sob a responsabilidade da Inspeção do Trabalho, condição originária desse padrão de informalidade, é objeto de análise no próximo capítulo<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Como explicar, por exemplo, que empresas do tipo Sociedades Anônimas, inclusive com participação do capital internacional, possam manter empregados trabalhando em condições análogas a de escravo? Situações dessa natureza, encontradas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho em localidades no interior do Pará, Maranhão, Mato Grosso e também em estados da região Sudeste são emblemáticas para a exemplificação desse tipo específico de informalidade.

Tabela 06

Empregados de 10 anos ou mais de idade ocupados na semana de referência, excluídos militares e funcionários públicos estatutários, por condição de formalização do vínculo empregatício distribuídos por atividade econômica (Mil pessoas) Maranhão - 2008															
Tipo de Relação de emprego	Grupamentos de atividade do trabalho principal														
	Total	Agrícola	Indústria	Ind. Transformação	Construção	Comércio e reparação	Alojamento e alimentação	Transporte, armazenagem e comunicação	Administração pública	Educação, saúde e serviços públicos	Serviços domésticos	Outros serv. Coletivos, sociais e pessoais	Outras atividades	Ativ. mal definidas	
Total	1.063	151	112	96	130	254	29	54	60	152	-	50	64	6	
Com carteira de trabalho assinada (emprego formal)	477	32	67	57	69	133	12	32	17	61	-	10	40	5	
Outros, sem carteira de trabalho assinada (emprego informal).	586	119	46	39	61	120	17	23	43	91	-	40	24	1	

Tabela SIDRA 2272 - PNAD 2008/IBGE

A tabela apresentada a seguir demonstra as condições de formalidade/informalidade do mercado de trabalho em sentido geral, isto é, considerando todas as categorias ocupacionais. É necessário ressaltar as diferenças entre as situações de formalidade e de contribuinte para a previdência social, nos

termos em que está construído o arcabouço jurídico-institucional nacional.

No caso dos trabalhadores incluídos na situação ocupacional “empregados”, a formalização da relação de emprego, a partir da assinatura da CTPS feita pelo empregador, é condição necessária e suficiente para o usufruto dos direitos trabalhistas, inclusive daqueles firmados em acordos coletivos ou convenção; porém, é necessária, mas não é suficiente para o acesso aos benefícios previdenciários<sup>109</sup>. Essa situação remete-se à distinção entre “tempo de trabalho” - contado a partir da assinatura da CTPS - e “tempo de contribuição”, - mensurado a partir das contribuições efetivamente realizadas para a previdência social, tanto por parte do empregado quanto do empregador<sup>110</sup>.

Tal diferenciação é relativamente nova na legislação nacional posto que, até o advento do Decreto nº. 4.729/03, independente da existência de contribuições, a assinatura da CTPS era prova suficiente para atestar a condição de segurado por parte dos empregados, prevalecendo o sistema do tipo “tempo de serviço”. Contudo, após a alteração na legislação, a partir de abril de 2003, o acesso aos benefícios previdenciários públicos está condicionado à comprovação da contribuição, por parte dos empregados, para o Instituto Nacional de seguridade Social – INSS; prevalecendo, desde então, o sistema do tipo “tempo de contribuição”.

Cabe aos empregadores a obrigação de descontar a parcela do custeio devido pelos empregados e repassá-las para o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Entretanto, é comum a situação em que os empregadores descontam esses valores da remuneração dos empregados e não transferem para a

---

<sup>109</sup> A formalização do vínculo empregatício mediante a assinatura da CTPS é condição necessária e suficiente na medida em que assegura aos trabalhadores o direito aos benefícios trabalhistas, tanto diante da Inspeção do Trabalho, que autua o empregador em caso de descumprimento das suas obrigações e das irregularidades encontradas; quanto diante da Justiça do Trabalho, que também exige do empregador o cumprimento da legislação trabalhista. As diferenças na atuação entre a Inspeção do Trabalho e a Justiça do Trabalho serão examinadas no próximo capítulo.

<sup>110</sup> São segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: I) trabalhadores empregados; II) trabalhadores domésticos, III) contribuintes individuais, incluindo os empregadores, cooperados e os trabalhadores por conta própria, urbana ou rural; IV) trabalhadores avulsos; V) Segurado especial, incluindo os trabalhadores rurais que atuam em regime de economia familiar e os pescadores artesanais. Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. O Regime Geral de Previdência Social compreende os seguintes benefícios: para o segurado: I) aposentadoria por invalidez; II) aposentadoria por idade, III) aposentadoria por tempo de contribuição, IV) aposentadoria especial; V) auxílio-doença, VI) salário-família, VII) salário-maternidade, VIII) auxílio-acidente; quanto aos dependentes segurados: I) pensão por morte, II) auxílio-reclusão, III) quanto aos segurados e dependentes: I) serviço social, II) reabilitação profissional.

previdência. Conseqüentemente, quando os empregados pleiteiam os benefícios previdenciários a que têm direito, não podem usufruí-los porque, apesar dos descontos em suas remunerações, não houve o devido repasse para a previdência<sup>111</sup>. Portanto, o quantitativo de empregados formais não é o mesmo do total de contribuintes nessa categoria ocupacional.

A situação de formalidade/informalidade, trabalhista e previdenciária, dos trabalhadores “domésticos” é análoga à dos trabalhadores “empregados”, isto é, o acesso aos benefícios previdenciários também está condicionado ao efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias para o INSS, mesmo na situação em que há a formalização do vínculo empregatício mediante o registro na CTPS do trabalhador.

Em relação aos trabalhadores incluídos nas situações ocupacionais “empregadores” e “trabalhadores por conta própria”, a formalidade ou informalidade refere-se, exclusivamente, à sua situação como contribuintes ou não para o sistema público de previdência social. Para essas categorias, a informalidade equivale simplesmente à situação de não contribuinte para o sistema geral da previdência. Quando trabalham na condição de informais – sem a vinculação com o sistema da Previdência Social - estão impedidos de gozar, por exemplo, de benefícios como a aposentadoria - por idade, tempo de serviço ou invalidez -, o salário-maternidade e tampouco os seus familiares receberão os benefícios devidos aos dependentes. Essa informalidade, de natureza exclusivamente previdenciária, está fora do alcance da Inspeção do Trabalho. O seu enfrentamento depende do ritmo de crescimento econômico – gerando a redução do segmento informal da economia e aumentando a renda auferida por esses trabalhadores, inclusive possibilitando a sua eventual inserção no segmento formal da economia - e do esclarecimento desses cidadãos quanto ao funcionamento do sistema de Previdência Social.

O poder de regulação do Estado sobre as contribuições previdenciárias,

---

<sup>111</sup> No Brasil o custeio do sistema previdenciário apresenta as seguintes modalidades: I) contribuições de empregadores e de empregados, quando se trata de relações assalariadas; II) contribuições de tomadores de serviço e dos trabalhadores por conta própria, nos casos de prestação de serviços por trabalhadores autônomos, individuais ou cooperados; III) contribuições de empregadores e de trabalhadores autônomos; IV) contribuições de empregadores e de trabalhadores domésticos; VII) contribuições de segurados não obrigatórios ou facultativos, ou seja, daqueles que não estão auferindo rendimentos, como estudantes, donas de casa e desempregados. Os casos em que os empregadores descontam dos empregados os valores para o custeio e não fazem o devido recolhimento para o INSS caracteriza crime de apropriação indébita, previsto no código penal brasileiro.

está, naturalmente, restrito à verificação do cumprimento da arrecadação por parte das empresas, tanto de suas parcelas, quanto daquelas descontadas dos seus empregados e daquelas incidentes sobre os serviços prestados por trabalhadores autônomos, individualmente ou cooperados<sup>112</sup>. Mas, em relação à contribuição dos 18 milhões de trabalhadores por conta própria, apesar da obrigatoriedade formal, a sua efetividade depende diretamente da renda auferida por esses trabalhadores e do seu grau de educação.

Em relação ao total de trabalhadores nas categorias “trabalhadores na produção para o próprio consumo”, “trabalhadores na construção para o próprio uso” e “não remunerados”, uma parte não contribui para a Previdência Social e, portanto, não goza de nenhum dos seus benefícios. Entretanto, uma parcela significativa desses trabalhadores está na condição de segurados especiais.

Essa condição – segurados especiais - é exclusiva de trabalhadores rurais (explorando atividade em até 04 módulos fiscais), pescadores artesanais e extrativistas, que trabalhem individualmente ou em regime de economia familiar. O que torna esses trabalhadores segurados especiais é o fato de que podem usufruir do benefício da aposentadoria por idade mediante a comprovação do tempo de serviço, independente da existência de contribuições pecuniárias; diferentemente, portanto, dos empregados urbanos<sup>113</sup>. Para esses trabalhadores rurais, enquadrados na situação de segurados especiais, o regime do tipo “tempo de serviço” ainda prevalece.

No Brasil, do total de 92 milhões de ocupados na semana de referência, segundo a PNAD /2008, 44 milhões declararam-se não contribuintes, isto é, 48% são trabalhadores informais, incluindo-se aí todas as categorias ocupacionais. Esse total contempla tanto os trabalhadores inseridos no segmento informal da economia quanto aqueles trabalham – como empregados, empregadores ou como trabalhadores autônomos – nos negócios organizados do setor formal.

No Maranhão, do total de 2.823 milhões de ocupados, apenas 835 declararam-se contribuintes, o equivalente a 30% desse total. Nesse somatório

---

112 Atualmente, essa atribuição está a cargo da Receita Federal do Brasil, que unificou a Fiscalização das Receitas devidas à União com a Fiscalização das verbas previdenciárias.

113 Os trabalhadores urbanos, respeitado o período de carência e aferidas as contribuições, aposentam-se aos sessenta anos, se forem mulheres, e aos sessenta e cinco, se forem homens. Os trabalhadores rurais aposentam-se cinco anos mais cedo, isto em, sessenta anos, quando homens e cinquenta e cinco quando mulheres. A aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais pode ser considerada uma política de transferência de renda, de natureza assistencial, uma vez que não está condicionada à contribuição por parte dos beneficiados.



estão certamente incluídos os 168 mil servidores públicos e militares; entretanto, chama a atenção o fato de que, mesmo excluída essa parcela – servidores públicos – o quantitativo de 667 mil contribuintes é quase 50% maior do que o total de 447 mil empregados com carteira assinada.

Considerando, então, que do total de empregados com carteira assinada uma parte não é contribuinte - pela razão exposta anteriormente -, é relativamente alto o percentual de trabalhadores contribuintes das outras posições ocupacionais. Infelizmente, a PNAD não disponibiliza a situação de contribuição discriminada por categoria ocupacional viabilizando a percepção de quais seriam os grupos mais formalizados perante a previdência.

Entre os empregados formais (com carteira assinada) e contribuintes, o maior percentual, absoluto (total de empregados) e relativo (em relação ao total de empregados de cada setor), é do grupo “Educação, saúde e serviços sociais”, com 28% do total e 87% dos ocupados nessas atividades econômicas. Nessas atividades é significativa a participação de empregados públicos e empregados em empresas contratadas pelo setor público, o que explica o elevado índice de formalização.

Invariavelmente, é no setor agrícola que se encontra o menor nível relativo de trabalhadores contribuintes, somente 5% do total de ocupados, indicador substancial da desestruturação e da precariedade que caracterizam o mercado de trabalho no meio rural maranhense.

Tabela 07

Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por situação de contribuição para instituto de previdência distribuídas por atividade econômica. (Mil pessoas) Maranhão - 2008														
Grupamentos de atividade do trabalho principal														
	Total	Agrícola	Indústria	Ind. Transformação	Construção	Comércio e reparação	Alojamento e alimentação	Transporte, armazenagem e comunicação	Administração pública	Educação, saúde e serviços públicos	Serviços domésticos	Outros serv. Coletivos, sociais e pessoais	Outras atividades	Atividade não definidas
Total	2.823	987	178	156	252	497	62	103	127	261	167	91	90	7
	835	49	76	62	76	148	16	36	120	227	14	17	51	5

Contribuintes															
Não Contribuintes	1.988	938	102	94	177	349	47	67	7	34	153	75	39	2	

Tabela SIDRA 2267 – PNAD 2008/IBGE

O quadro seguinte apresenta as classes de rendimento distribuídas por situação ocupacional. Inicialmente, destaco, mais uma vez, o total de ocupados no estado sem rendimento, que alcança 650 mil trabalhadores, o equivalente a 23% dessa população, enquanto a média nacional é de 11,2% dos ocupados.

Considerando o total de 2.173 milhões de trabalhadores com rendimento, 1.868 milhões, ou seja, 86%, ganham até dois salários mínimos; enquanto a média nacional para essas classes de rendimentos mais baixos é bem menor, igual a 67% do total de ocupados com rendimento. Nesse intervalo de renda, é significativo o contingente de trabalhadores com até meio salário mínimo, igual a 23% do total no estado, enquanto a média nacional é de apenas 11% dos ocupados.

Indicador irrefutável da concentração de renda e da pobreza no Maranhão é o fato de que 41% do total da população ocupada (somados os 505 mil trabalhadores com rendimento até meio salário mínimo e os 650 sem rendimento) ganham até meio salário mínimo. Comparando com média nacional, dos 92.395 milhões de ocupados, 82.027 auferem rendimentos e, destes, 9.360 milhões percebem até meio salário mínimo, significando que, no país, 21% do total de ocupados têm rendimento de até meio salário mínimo. Portanto, no Maranhão, essa taxa - que é sinônimo de pobreza - é o dobro da média nacional. Nesse mesmo sentido, o total de ocupados no Maranhão inseridos nas duas classes de rendimento mais elevados é de 1%, enquanto é de 3% a média nacional equivalente.

Excluídos os trabalhadores sem rendimento, os trabalhadores classificados como “empregados”, formam a categoria ocupacional mais expressiva, similarmente ao que acontece na média nacional. Do total de 1.230 milhões de empregados, no Maranhão, 1.031 milhões, ou seja, 84%, auferem renda equivalente a até 2 salários mínimos. A média nacional de empregados nessas classes de rendimentos mais baixos alcança 67% do total de empregados.

Entre os trabalhadores por conta própria, no estado, 91% estão incluídos nas classes de rendimentos mais baixos - até dois salários mínimos -, enquanto a

média nacional é menor, igual a 73% desse contingente. Esse dado demonstra a dimensão relativamente maior do segmento informal na economia estadual em relação à média nacional – uma vez que nesse setor prevalece esse tipo de ocupação, como já foi visto – e sinaliza a precariedade relativamente mais acentuada das condições de trabalho e de rendimento no estado.

A extensão relativamente maior do setor informal na economia estadual também é constatada quando se verifica que 47% do total de “empregadores” maranhenses auferem renda de até dois salários mínimos, quando a média nacional dessa categoria ocupacional nos estratos inferiores de renda é de apenas 21%. Vale ressaltar que nesse grupo ocupacional estão incluídos tanto os empregadores do setor formal, quanto os proprietários dos pequenos negócios que formam o segmento informal da estrutura produtiva.

Tomando como referência os níveis intermediários de renda, entre dois a cinco salários mínimos, tem-se apenas 10% da população ocupada estadual, contraposta à média nacional de 23% de trabalhadores ocupados nessas classes de rendimento.

Tabela 8

<b>Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, com rendimento, por situação de ocupação e classe de rendimento, incluindo servidores públicos. (Mil pessoas).</b>									
Grupamentos de atividade do trabalho principal									
	Total	Até ½ salário mínimo	Mais de ½ a 1 salário mínimo	Mais de 01 a 2 salário s mínim os	Mais de 02 a 3 salários mínimos	Mais de 03 a 05 salários mínimos	Mais de 05 a 10 salário s mínim os	Mais de 10 a 20 salário s mínim os	Mais de 20 salário s mínim os
Total	2 .173	505	748	615	123	104	53	19	6
Empregad os	1.23 0	163	454	414	82	70	33	11	2
Trabalhad ores doméstico s	165	99	57	9	-	-	-	-	-

Conta própria	702	237	229	170	32	18	13	2	1
Empregados	76	5	8	23	9	16	6	6	4

Tabela SIDRA 1907 – PNAD 2008/IBGE

A segmentação da população ocupada por níveis de renda auferida é uma variável chave para o conhecimento das condições gerais de estruturação e de organização do mercado de trabalho e um indicador significativo de distribuição da renda nacional<sup>114</sup>. Tomando como referência a tabela anterior, faço um demonstrativo das participações relativas, para cada categoria ocupacional, das classes de renda percebidas, para o Maranhão e o Brasil, com o objetivo de evidenciar os aspectos anteriormente relatados:

Tabela 9

<b>Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, com rendimento, <u>por situação de ocupação e classe de rendimento em valores percentuais.</u></b>									
Grupamentos de atividade do trabalho principal									
BRASIL	Total (%)	Até ½ salário mínimo	Mais de ½ a 1 salário mínimo	Mais de 01 a 2 salários mínimos	Mais de 02 a 3 salários mínimos	Mais de 03 a 05 salários mínimos	Mais de 05 a 10 salários mínimos	Mais de 10 a 20 salários mínimos	Mais de 20 salários mínimos
Total (%)	100,00	11,4	22,1	35,2	12,9	9,8	5,7	2,2	0,7
Empregados	100,00	5,4	21,0	41,0	14,5	10,2	5,5	1,9	0,5

<sup>114</sup> As limitações dessa variável para a verificação da distribuição da renda nacional referem-se à metodologia utilizada para a sua mensuração – baseada em informações declaradas – e ao fato de que expressam apenas rendimentos do trabalho, excluídas as parcelas da renda apropriadas pelo capital produtivo (lucros), pelo capital financeiro (juros) e pelo Estado (impostos e contribuições).

Trabalhadores domésticos	100,00	30,8	41,5	25,0	2,2	0,5	-	-	-
Conta própria	100,00	24,1	22,9	26,3	11,7	8,7	4,6	1,4	0,3
Empregadores	100,00	2,1	4,8	13,6	14,5	25,0	21,7	12,6	5,7

Elaboração própria

TABELA 10

**Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, com rendimento, por situação de ocupação e classe de rendimento em valores percentuais.**

Grupamentos de atividade do trabalho principal

MARANHÃO	Total (%)	Até ½ salário mínimo	Mais de ½ a 1 salário mínimo	Mais de 01 a 2 salários mínimos	Mais de 02 a 3 salários mínimos	Mais de 03 a 05 salários mínimos	Mais de 05 a 10 salários mínimos	Mais de 10 a 20 salários mínimos	Mais de 20 salários mínimos
Total (%)	100,00	23,2	34,4	28,3	5,7	4,8	2,4	0,9	0,3

Empregados	100,00	13,3	37,0	33,67	7,7	5,6	2,7	0,1	-
Trabalhadores domésticos	100,00	60,0	34,6	5,4	-	-	-	-	-
Conta própria	100,00	33,8	32,6	24,2	4,6	2,6	1,9	0,3	-
Empregadores	100,00	6,6	10,5	30,3	11,8	21,0	7,8	7,8	5,3

Elaboração própria.

Em seguida, apresento tabela demonstrando os anos de estudo da população maranhense com mais de 10 anos; tenho como objetivo evidenciar a associação direta entre o grau de instrução da população e a composição e dinâmica do mercado de trabalho. A partir dos dados, verifica-se que dentre os indivíduos economicamente ativos – incluindo todas as condições de ocupação –, 17% não têm instrução ou têm até um ano de estudo; acrescentando o grupo com até 3 anos de estudo, chega-se a 32% do total de trabalhadores, e incorporando-se a faixa que vai de 4 a 7 anos, tem-se que 57% do total de ocupados no estado possuem, no máximo, educação equivalente ao nível fundamental completo<sup>115</sup>. Esses números revelam que o nível de escolaridade da população economicamente ativa maranhense é bem menor do que a média nacional, que apresenta os seguintes percentuais: 8% da população trabalhadora não têm instrução ou têm apenas um ano de estudo; 17% tem até 3 anos de estudo e 41% dos ocupados possuem, no máximo, 7 anos de estudo.

O nível de escolaridade da população ocupada no estado apresenta um déficit em relação à média nacional e certamente concorre para aumentar a dimensão do segmento informal da economia local, na medida em que compromete a capacidade de organização e gestão dos trabalhadores autônomos e dos empregadores proprietários dos pequenos negócios típicos desse setor. Ademais, também repercute na informalidade das relações de emprego no setor formal da economia, uma vez que a pouca escolaridade compromete a conscientização, esvazia a participação em entidades de classe e limita a capacidade de

<sup>115</sup> Em 2008, sete anos de estudo equivalia à conclusão do ensino fundamental.

reivindicação de direitos por parte desses empregados.

Entretanto, entendo que apesar de refletir a incipiência do desenvolvimento social do estado, não compartilho da interpretação de que o perfil educacional relativamente pior da população trabalhadora seja um empecilho ou um fator de limitação ao crescimento da economia maranhense. Nesse sentido, avalio que prover escolaridade e qualificação para os trabalhadores considerados necessários no processo de acumulação, deva ser tratado, pelos empregadores, como um custo a ser internalizado e diluído, e não como um impedimento ao crescimento e diversificação da produção<sup>116</sup>.

Tabela 11

<b>Pessoas de 10 anos ou mais de idade por condição de atividade na semana de referência e anos de estudo.</b>								
<b>(Mil pessoas) Maranhão – 2008</b>								
Grupamentos de atividade do trabalho principal								
Condição de atividade	Total	Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais	Não determinados
Total	5.066	890	894	1.476	727	931	144	4
Econômica mente Ativa	2.984	516	434	738	451	721	120	3

<sup>116</sup> Acredito que seja obrigação do Estado prover educação abrangente e substancial para todos os cidadãos, capacitando-os, sobretudo, para a permanente aprendizagem. Mas, ao contrário do que clamam as entidades de classe patronais, e mesmo, alguns setores das entidades de classe dos trabalhadores, não é função do Estado canalizar recursos públicos para a qualificação de mão-de-obra direcionada para as grandes empresas, posto que mão-de-obra especializada é condição necessária para a acumulação e assim deve ser tratada. De fato, é pouco provável que a dinâmica de acumulação do capital detenha-se diante da baixa escolaridade ou das deficiências na qualificação dos trabalhadores: os capitalistas certamente conseguem prover, diretamente, a aprendizagem considerada adequada à sustentação do processo de acumulação.

Não econômica mente ativa	2.082	373	460	739	276	210	24	1
------------------------------	-------	-----	-----	-----	-----	-----	----	---

Tabela SIDRA 1878 – PNAD 2008/IBGE

Na primeira seção deste capítulo, apresentei um panorama geral sobre a trajetória recente da economia maranhense e, nesta, trouxe dados estatísticos e analisei aspectos relevantes sobre a configuração atual do mercado de trabalho no estado. É a partir dessa contextualização que faço, no último capítulo, a discussão sobre os alcances e limites do poder de regulação do Estado sobre o mercado de trabalho no Brasil, particularmente no Maranhão, concretizado pela atuação da Inspeção do Trabalho.



## Capítulo IV

### **ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO ENFRENTAMENTO DA INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO NO ESTADO DO MARANHÃO**

Neste capítulo final, apresento, inicialmente, o referencial teórico a partir do qual analiso, em termos gerais, os limites da Inspeção do Trabalho, enquanto uma política pública, na redução da informalidade das relações de emprego; exponho, ainda, as origens históricas e os padrões de organização e atuação dos Serviços de Inspeção do Trabalho nas economias contemporâneas. Em seguida, na segunda seção, trato da evolução recente da Inspeção do Trabalho no Brasil e no Maranhão, enfatizando a diversificação da sua atuação, com a inclusão de parcelas da população trabalhadora particularmente vulneráveis, como trabalhadores expostos a condições degradantes, portadores de deficiências e crianças e adolescentes; bem como disponibilizo dados que resultam das ações fiscais no Brasil e no Maranhão. Finalmente, na última seção, analiso especificamente os limites e o alcance da intervenção da Inspeção no Maranhão no enfrentamento da informalidade nas relações de emprego e apresento algumas sugestões para a melhoria da sua eficácia e efetividade.

#### **1. ORIGEM, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PADRÕES DE ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO**

A origem da intervenção do Estado na regulação das condições de trabalho remonta ao período de consolidação do capitalismo como modo de produção hegemônico. A relação absolutamente assimétrica de poder entre capitalistas e trabalhadores, a favor do primeiro, torna a legislação trabalhista fortemente dependente da existência de mecanismos que assegurem a sua efetividade<sup>117</sup>. A maior parte dos países capitalistas mantém serviços públicos de

---

<sup>117</sup> A inoperância da legislação trabalhista diante da inexistência do poder de fiscalização do Estado foi apontada por Marx, quando descreve as condições de trabalho nas fábricas européias; em relação

Inspeção do Trabalho destinados à promoção da efetividade das normas de regulação do mercado de trabalho e proteção dos trabalhadores.

Os sistemas de Inspeção do Trabalho variam nacionalmente, dependendo do arranjo institucional estabelecido – instâncias de atuação do Poder Público e articulação interinstitucional; do padrão do marco regulatório construído – mais ou menos abrangente e detalhado no estabelecimento de regras sobre a organização da relação capital/trabalho; do grau de intervenção estatal - mais ou menos flexível e suscetível a acordos autônomos firmados diretamente e exclusivamente pelas partes; e das condições objetivas disponibilizadas para a concretização das funções de monitoramento e coerção atribuídas aos agentes públicos.

Entretanto, qualquer que seja o padrão de atuação da Inspeção do Trabalho, se trata de uma ação formulada e implementada pelo Estado para intervir na sociedade, isto é, constitui uma política pública. E os limites – social, político e econômico - dessa intervenção estão estruturalmente condicionados às determinações que presidem as políticas desenvolvidas nas economias capitalistas. Essas determinações remetem-se à concepção de Estado adotada como referencial analítico. Nesse sentido, entendo a natureza do Estado e, conseqüentemente, os limites da política, a partir das reflexões de Poulantzas e de Farias.

Para Poulantzas, uma teoria que pretenda investigar a atuação do Estado capitalista deve contemplar, necessariamente, tanto as modificações históricas nas relações de produção, quanto a dinâmica da luta de classes. O núcleo e a essência capitalista do Estado mantêm-se intocados pelo contínuo deslocamento de poder efetuado entre as classes dominantes e pela manutenção do arcabouço material do Estado. Esse arcabouço “consiste em mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação: ela assegura a presença de classes dominadas em seu seio, embora exatamente como classes dominadas”. (POULANTAZAS, 164).

A função para a sustentação e a garantia de reprodução das relações sociais capitalistas de produção advém da sua relação orgânica com o capital, de

---

especificamente à situação na Inglaterra afirma: “Logo que a classe trabalhadora, atordoada pelo tumulto da produção, recobra os seus sentidos, tem início sua resistência, primeiro na Inglaterra, a terra natal da grande indústria. Todavia, as concessões que conquista durante três decênios ficaram apenas no papel. De 1802 a 1833, promulgou o Parlamento cinco leis sobre o trabalho, mas astuciosamente, não votou recursos para a sua aplicação compulsória, para o quadro de pessoal necessário à sua execução. Eram letra morta. (MARX, 2008, p.321). A par do poder de regulação e fiscalização do Estado, as condições de mobilização e de organização dos trabalhadores nos sindicatos e o direcionamento político assumidos por essas entidades são os outros fatores fundamentais para a promoção da efetividade da legislação trabalhista em cada país.

forma que a determinação da dinâmica social a partir da base material (desenvolvimento das forças produtivas) é, como explica Farias, um recurso metodológico:

A unidade entre o Estado e o capital é um resultado ao qual se chega uma vez apreendidas as suas articulações mútuas; não se trata de um princípio escolástico, de um dado a priori. Quando se considera um aspecto particular da forma-Estado para apreender a sua natureza capitalista, trata-se do efeito, e o capital é a causa. Quando se considera um outro aspecto particular da forma-Estado para apreender o seu papel na economia capitalista, o Estado é causa, enquanto o capital é e efeito. Quando se consideram esses casos particulares nas suas conexões gerais, no contexto da formação econômica e social capitalista, o que era causa vem a ser efeito e vice-versa. De modo que a determinação, em última instância, pela base técnica e econômica, se reduz, por abstração, a uma questão metodológica. Desde então, o que importa é a reciprocidade ou a relação orgânica entre o Estado e o capital. (FARIAS, 2001, p. 26).

Mantidos esses aspectos estruturais, que permanecem inalterados e que consubstanciam a sua natureza capitalista, Poulantzas define o Estado como “a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe”. Dessa forma, rejeita tanto as interpretações que levam em consideração somente as transformações nas relações econômicas de produção; quanto aquelas que tratam do Estado como “coisa instrumento” ou como “Sujeito”:

Compreender o Estado desse modo (como condensação de uma relação) é evitar os impasses do eterno pseudo-dilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como Coisa-instrumento e o Estado concebido como Sujeito. O estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração de classe, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como sujeito: a autonomia do estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil. (POULANTZAS, p. 148).

O Estado que organiza, mantém e reproduz a dominação da classe capitalista – conjuntamente, frações dessa classe alteram-se no exercício da hegemonia -, detém separação relativa das relações de produção e é permeado, de “lado a lado”, pelas especificidades das classes e da luta de classes:

A autonomia relativa do estado diante de tal ou qual fração do bloco no poder é necessária igualmente para a organização da hegemonia, a longo termo e de conjunto, do bloco no poder em relação às classes dominadas, sendo imposta muitas vezes ao bloco no poder, ou a uma ou outra de suas frações, os compromissos materiais indispensáveis a essa hegemonia. (POULANTZAS, p. 161).

Em síntese, a análise de Poulantzas (p. 162) sobre a lógica de atuação do Estado e as determinações que regem a implementação das políticas públicas pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação:

Rigorosamente falando, se as lutas populares estão inscritas no Estado não é porque sejam absorvidas por uma inclusão num Estado-Moloch totalizante; mas sim, antes, porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente.

Escrevendo no início da década de 1980, Claus Offe (1984, p. 15), afirmou que: “A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado.” A generalização do assalariamento associado à conquista e implementação de direitos trabalhistas e previdenciários possibilitou melhorias nas condições gerais de reprodução da força de trabalho e viabilizou a acumulação do capital, mediante a expansão dos mercados internos e o consumo em massa dos bens de consumo duráveis criados a partir dos paradigmas tecnológicos da II Revolução Industrial<sup>118</sup>.

Essa foi a diretriz que norteou a ação do Estado capitalista, principalmente nas economias avançadas, desde o final do século XIX até os anos de 1970 do século XX, período de conquista e institucionalização de direitos trabalhistas e previdenciários, de construção do marco regulatório sobre o mercado de trabalho e de aceleração do ritmo de crescimento econômico, especialmente após a II Grande Guerra.

Nos vinte anos subseqüentes, as funções essenciais do Estado mantiveram-se inalteradas: preservação das condições de dominação e exploração na qual se fundamenta a relação entre capitalistas e trabalhadores, da propriedade privada dos meios de produção e da divisão social do trabalho. Entretanto, as transformações sociais, políticas e econômicas (neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e financeirização) favoreceram fortemente os interesses da classe capitalista e impuseram outro direcionamento à intervenção estatal: transformar o trabalho assalariado em trabalho subordinado não assalariado, mediante a flexibilização e a desregulamentação do mercado de trabalho, com o objetivo de retirar ou minimizar os custos sociais embutidos naquela forma de contratação.

Preservada a articulação orgânica entre o capital e o Estado, a participação mais ou menos ativa das classes dominadas nos governos,

---

<sup>118</sup> O exame das determinações, da natureza, da lógica subjacente e dos limites que condicionam a intervenção do Estado e a formulação e implementação das políticas públicas nos países capitalistas requer uma análise complexa, com a sistematização de várias correntes teóricas, o que extrapola, em absoluto, o objetivo e o alcance deste trabalho.

dependendo da correlação de forças e de poder, vai resultar na formulação de políticas sociais e econômicas - e política tanto no sentido da ação quanto da inação do Estado - mais ou menos favoráveis às demandas da classe trabalhadora. Nesse contexto, as atribuições institucionais e as condições materiais disponíveis para a eficácia dos sistemas nacionais de Inspeção do Trabalho estão sujeitos, em última análise, à mobilização e pressão da classe trabalhadora, à resistência do capital a essa pressão e à permeabilidade do Estado a esses fatores que atuam com interesses antagônicos e se alteram continuamente<sup>119</sup>.

A regulação pública das condições de trabalho nas economias capitalistas apresenta caráter estratégico ao atender, simultaneamente, às exigências impostas pela lógica de acumulação de capital e à necessidade de legitimação do Estado, que atua mediando as demandas formuladas pela classe trabalhadora. Assim, é tanto uma vertente da política econômica em sentido amplo – na medida em que repercute diretamente sobre os custos das empresas, o padrão de concorrência intercapitalista e na dimensão do mercado interno, afetando, conseqüentemente, o ritmo e o padrão de acumulação do capital -, quanto um eixo da política social, resultando na elaboração de legislações específicas referentes às condições de reprodução e de proteção dos trabalhadores<sup>120</sup>.

Historicamente, a criação dos sistemas de Inspeção do Trabalho aconteceu concomitantemente à formulação das leis de regulação das condições de trabalho. Gradativamente, ao longo do século XIX, foram elaboradas legislações visando à regulação do mercado de trabalho e à criação de serviços públicos de Inspeção. A atuação estatal emergiu e consolidou-se, nos países de capitalismo avançado, no bojo das transformações econômicas, políticas e sociais decorrentes

---

<sup>119</sup> Corrobora essa argumentação o fato de que no período de consolidação do ideário neoliberal, a principal alteração no arranjo de forças visava à redução do poder mediador exercido pelos governos nacionais. A lógica subjacente foi deixar que a relação entre capitalistas e trabalhadores fosse estabelecida e mantida, exclusivamente, a partir das regras geradas no mercado, onde a desproporcionalidade de poder entre as partes, a favor do capital, pode manifestar-se diretamente e sem nenhuma trava.

<sup>120</sup> Silva (1999) apresenta uma sistematização sobre as determinações das políticas sociais adotando como eixos analíticos dois parâmetros: as transformações e as necessidades impostas pelo modo de produção capitalista e a dinâmica da luta de classes. Nessa classificação a autora define dois grupos teóricos: os pluralistas e os marxistas, os quais se distinguem, basicamente, em função da ênfase atribuída a cada um dos parâmetros. Em termos gerais, para os autores pluralistas, as políticas sociais resultam das transformações sociais decorrentes do desenvolvimento capitalista, isto é, industrialização e urbanização crescentes, gerando a modernização e a diferenciação das sociedades. Para os autores de inspiração marxista, as políticas sociais são fundamentais ao capitalismo, uma vez que viabilizam a acumulação de capital e concorrem para a promoção da regulação dos conflitos de classe.

da generalização dos padrões produtivos gerados pela II Revolução Industrial e do início do lento declínio do ideário político liberal. (MYRDAL, 1982 e HABERMAS, 1984)<sup>121</sup>.

A primeira lei de proteção ao trabalho surge em 1802, na Inglaterra, denominada Lei de Peel, estabelecendo jornada diária máxima de doze horas. A inexistência de mecanismos que garantissem a sua aplicabilidade tornou essa legislação inicial letra morta. Posteriormente, em 1833, com a promulgação da Lei de Althorp instituiu-se o serviço público destinado à regulação das condições de trabalho<sup>122</sup>. Inicialmente, foram nomeados quatro inspetores que tinham o poder de entrar nas fábricas, implementar medidas de proteção à saúde e segurança dos trabalhadores e impor sanções aos infratores:

Ainda que contando com poucos inspetores, a reação popular foi positiva o bastante para que o intervencionismo estatal aumentasse, ensejando o incremento do Direito do Trabalho. Em 1844, separaram-se as funções administrativas das judiciais, cabendo aos inspetores as primeiras e aos juizes as últimas. (BIGNAMI, 2007, p.25).

Descrevendo as condições de exploração e degradação a que estavam submetidos os operários ingleses do século XVIII, inclusive mulheres e crianças, Marx menciona a recente promulgação de lei visando à redução da jornada de trabalho:

O estabelecimento de uma jornada normal de trabalho é o resultado de uma luta multissecular entre capitalista e o trabalhador. A história dessa luta revela duas tendências opostas. Compare-se, por exemplo, a legislação fabril inglesa de nossa época com os estatutos de trabalho ingleses desde o século XIV até a metade do XVIII. Enquanto legislação fabril moderna reduz compulsoriamente a jornada de trabalho, aqueles

---

<sup>121</sup> A França cria, em 1841, um serviço de inspeção com quinze funcionários encarregados de proibir o trabalho de menores de oito anos. Nesse mesmo ano, também se criou a Inspeção do Trabalho nos moldes atuais, como uma polícia voltada para o cumprimento do Direito do Trabalho. Na Alemanha, o serviço de Inspeção é criado em 1878. Na Espanha, a Inspeção, nos moldes modernos, criou-se em 1906 e, na Itália, esse serviço foi organizado em 1912, tendo os inspetores italianos o poder de visitar todos os locais de trabalho, em qualquer horário. Nos Estados Unidos, somente em 1970, criou-se a Inspeção do Trabalho com o propósito de fiscalizar e prevenir os infortúnios advindos dos métodos e locais de trabalho. (GIGNAMI, 2007, p.27).

<sup>122</sup> Alguns autores vêem as origens da Inspeção do Trabalho na Idade Média, junto às Corporações de Artes e ofícios, com os "veedores", inspetores da produção, responsabilizados pelo grêmio para fiscalizar o cumprimento dos seus estatutos. Para outros autores, a Inspeção remonta às leis protetoras dos serviços prestados pelos nativos nas índias, que previam a verificação do seu cumprimento por visitantes encarregados de elaborar relatórios. Alguns autores, ainda, afirmam que a origem da Inspeção do Trabalho deu-se na França, em 1669, realizada pelos *Commis Inspecteurs*, ocupados, principalmente, com a regulamentação da produção e não do trabalho. A evolução desse serviço resultou na criação das Inspetorias Gerais e Inspetorias Ambulantes, em 1731. Esses inspetores tinham o direito de ingressar livremente nos estabelecimentos e, em caso de infração, lavrar os denominados *procés-verbaux*, origem remota dos atuais autos de infração. (BIGNAMI, 2007, p. 24).

estatutos procuram prolonga-la coercitivamente. Sem dúvida, as pretensões do capital no estado embrionário (quando começa a crescer e se assegura o direito de sugar uma quantidade suficiente de trabalho excedente, não através da força das condições econômicas, mas através da ajuda do poder do Estado) se apresentam bastante modestas, comparadas com a jornada de trabalho resultante das concessões que, rosnando e resistindo, tem de fazer na idade adulta. (MARX, 2008, p. 313).

A legislação sobre a definição da jornada diária de trabalho, promulgada em 1850, tinha fiscais próprios, denominados Inspetores de Fábrica, que estavam subordinados ao Ministério do Interior e apresentavam, regularmente, relatórios sobre as condições que trabalho que eram publicados semestralmente no Parlamento: “Esses relatórios fornecem estatísticas regulares e oficiais sobre a avidez capitalista por trabalho excedente.” (MARX, 2008, p. 278)<sup>123</sup>.

Em 1890, em conferência realizada em Berlim, com representantes de 15 países europeus, foram definidas as primeiras normas internacionais de organização das condições de trabalho. Nessa oportunidade, estabeleceu-se que a supervisão do cumprimento das legislações nacionais seria efetuada por um número adequado de autoridades especialmente qualificadas, nomeadas pelo governo e independentes de trabalhadores e empregadores.

A criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em 1919, integrando o Tratado de Versalhes, que pôs fim à I Grande Guerra, deu um grande impulso ao Direito do Trabalho, garantindo-lhe o status de direito a ser internacionalmente disseminado e aplicado<sup>124</sup>. Contudo, a despeito da sua importância para o status internacional das leis de proteção ao trabalho, a atuação da OIT é, em última análise, exclusivamente de natureza moral, na medida em que os países, ao ratificarem as Convenções, tornam-nas legislação interna; entretanto, não há penalidade objetiva em caso de descumprimento<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> No capítulo VIII do Livro Primeiro de O Capital, Marx expõe, com riqueza de detalhes, o cotidiano do trabalho fabril inglês em meados do século XIX e as suas conseqüências nefastas para a saúde dos trabalhadores, quando eram relativamente freqüentes as situações de morte por exaustão.

<sup>124</sup> É significativo que a criação da OIT tenha ocorrido justamente após a I Grande Guerra, assim como as condições econômicas e sociopolíticas que ensejaram a relação salarial denominada “Fordista” e o Estado do Bem-Estar Social foram construídas e consolidadas após a II Grande Guerra. É pertinente interpretar essas conquistas dos trabalhadores como a contrapartida por sua presença decisiva nos *fronts* de guerra (como a maioria da população masculina adulta) e nos pactos sociais e políticos necessários à reconstrução dos países diretamente atingidos por esses conflitos mundiais.

<sup>125</sup> Em seu preâmbulo, o documento de criação da OIT explicita as razões da sua criação: a busca pela melhoria das condições de vida de milhões de trabalhadores, necessária à paz e à justiça; a promoção da uniformização de um patamar mínimo de direitos sociais, como condição de distribuição de renda e diminuição das desigualdades entre os países. (BIGNAMI, 2007, p. 26).

Em 1947, com a elaboração da Convenção nº. 81, a OIT recomendou a criação de um Serviço Público de Inspeção que assegurasse aos inspetores o livre acesso aos locais de trabalho, em qualquer horário, visando à concretização das condições de trabalho previstas nas legislações nacionais e nas Convenções já ratificadas. Logo depois, em 1947, essa Convenção foi ratificada por alguns países europeus – Reino Unido, Áustria, Suíça, Bulgária, Suécia e Noruega – e pela Índia; atualmente, é adotada por 130 países membros da OIT. A Convenção nº. 81 destinava-se apenas à verificação das condições de trabalho nas atividades industriais; posteriormente, a Convenção nº. 129 (1969) e o Protocolo de 1995, ampliaram o alcance dos Serviços de Inspeção nacionalmente instituídos para os estabelecimentos agrícolas e comerciais, respectivamente. (BIGNAMI, 2007, p. 28)<sup>126</sup>.

Os princípios declarados nas Convenções da OIT permanecem atuais e relevantes para a organização e atuação da Inspeção do Trabalho como instituição voltada essencialmente para a melhoria efetiva das condições e dos ambientes de trabalho. A sistematização dessas diretrizes pode ser resumida nos seguintes termos: I) Inspeção como responsabilidade do Estado, cujos objetivos seriam a administração da política do trabalho e a promoção da efetividade da legislação trabalhista; II) participação da Inspeção e de representantes de empregadores e trabalhadores na formulação da legislação e na resolução, nos locais de trabalho, dos conflitos existentes; III) cooperação com outras instituições, públicas e privadas, como universidades, institutos de pesquisas, serviços de previdência social, peritos, entre outros; IV) ênfase na prevenção das irregularidades nas condições de trabalho; V) direcionamento para a cobertura universal de proteção do trabalho, inclusive para categorias que tradicionalmente não estão sujeitas às medidas de

---

<sup>126</sup> A evolução da Inspeção do Trabalho, em termos gerais, apresenta quatro momentos ou fases históricas, como identifica Mannrich (1991, p. 49-51). A fase inicial refere-se ao período anterior à existência de qualquer legislação trabalhista e a fiscalização estava relacionada à produtividade e à qualidade do trabalho realizado por artesãos, aprendizes e servos. Em seguida, no período que vai de 1802 a 1833, a Inspeção das condições de trabalho nasce como uma condição facultativa, podendo ou não ser exercida, a cargo de eclesiásticos, magistrados e industriais aposentados que poderiam cobrar multas sobre as quais tinham direito a 50% do valor total. A partir de 1833, com a promulgação do Lord Althorp's Act (Lei de Althorp), institucionaliza-se, na Inglaterra, o Serviço Público de Inspeção como uma obrigação do Estado, medida gradativamente adotada pelos outros países europeus industrialmente mais desenvolvidos. Nessa época, o Direito do Trabalho consolida-se como um ramo específico da ciência do Direito. A última fase, segundo esse autor, tem início na França, em 1936, caracterizada pela prevalência da prevenção sobre a repressão. A partir dessa etapa, ainda atual, as funções da Inspeção do Trabalho vêm ganhando enorme complexidade e a instituição passa a atuar também na colaboração com os outros atores sociais na busca pela solução para os conflitos trabalhistas existentes.



proteção ao trabalho, como os autônomos e o setor informal, por exemplo. (BARRETO e ALBUQUERQUE, 2004, p. 10).

A quantidade de Agentes da Inspeção em relação à população economicamente ativa, as suas formas de contratação, remuneração e atribuições institucionais, variam nacionalmente e são indicadores significativos para que se apreenda a importância efetivamente concedida ao Sistema Nacional de Inspeção do Trabalho, como uma política estatal. A Convenção nº. 81 da OIT chama a atenção para a necessidade de “um número suficiente de inspetores”<sup>127</sup>.

Em seus relatórios de recomendações técnica e política, a OIT indica como um parâmetro razoável a relação entre a população economicamente ativa e o total de inspetores, contextualizada pelo grau de desenvolvimento das economias nacionais, resultando nos seguintes valores: 01 inspetor para 10 mil trabalhadores, para economias plenamente industrializadas; 01 inspetor para 15 mil trabalhadores para economias em processo de industrialização; 01 inspetor para cada 20 mil trabalhadores para economias em transição e 01 inspetor para 40 mil trabalhadores para economias menos desenvolvidas. (OIT, 2006, p. 04).

O rol de serviços que constituem a Inspeção do Trabalho não é uniforme entre os países. Há nações em que a atuação dos inspetores aplica-se a toda a legislação trabalhista e social, como Bélgica, Bulgária, França, Grécia, Espanha, África (ex-colônias francesas) e na maior parte da América Latina. Nos países nórdicos e no Reino Unido, por exemplo, a fiscalização restringe-se às áreas de saúde e segurança dos ambientes de trabalho e a aspectos específicos das condições de trabalho.

Considerando os serviços previstos nas Convenções da OIT, Barreto e Albuquerque (2004, p. 15) elaboraram uma tipologia para a classificação dos sistemas nacionais de inspeção, de acordo com a extensão da sua atuação, apresentada a seguir.

Nos países onde a Inspeção tem perfil generalista, a sua intervenção é abrangente, incluindo tanto a verificação das condições de saúde e segurança, quanto a totalidade da legislação trabalhista, inclusive sobre o trabalho ilegal e de imigrantes. Segue esse padrão a Inspeção do Trabalho na França, Portugal,

---

<sup>127</sup> Considerando o fato de que em cada país as funções e o alcance institucional do Sistema de Inspeção são diferentes, não há uma definição, na literatura especializada, e nem nos documentos dos organismos internacionais, do que seria “um número suficiente de inspetores”.

Espanha, Japão e a maioria dos países de colonização francesa e espanhola. Nesse caso, o inspetor tem funções quase judiciais, atuando como “magistrado social”.

A Inspeção do tipo Anglo-Escandinavo caracteriza-se pela intervenção voltada para o cumprimento das normas de saúde e segurança nos ambientes de trabalho e alguns atributos dos contratos de trabalho, excluindo, via de regra, condições de remuneração. Seguem esse padrão a Inspeção nos países nórdicos, Reino Unido, Irlanda e Nova Zelândia.

Nas nações que apresentam o modelo Federal, é ampla a atribuição institucional da fiscalização, incorporando tanto as normas da legislação trabalhista, quanto os aspectos de saúde e segurança. A autoridade central delega funções às autoridades regionais. Austrália, Canadá, Brasil, Alemanha, Índia, Suíça e Estados Unidos, em maior ou menor grau, adotam esse sistema.

Finalmente, há situações nas quais a Inspeção do Trabalho, de caráter geral, também se articula com serviços especializados, técnicos e por atividade econômica. Nesses casos, o mais freqüente é a Inspeção especializada na fiscalização do trabalho na atividade de exploração mineral.

A participação da Inspeção na celebração de contratos coletivos de trabalho - convenções e acordos coletivos – também não é uniforme. Há casos em que essas negociações estão inteiramente a cargo dos empregados e empregadores, como no Reino Unido, na Alemanha e nos países nórdicos. Em outros, como na França, maioria da América Latina, Grécia, México e países africanos de colonização francesa, a Inspeção é freqüentemente chamada, pelas partes, para participar na elaboração dos contratos coletivos, intervindo, principalmente, na orientação e mediação de conflitos.

Outro critério também utilizado na literatura para distinguir os sistemas públicos de Inspeção refere-se à flexibilidade da legislação e à postura dos Inspetores diante das irregularidades encontradas: alguns sistemas apresentam viés punitivo, mediante a imediata aplicação de multas administrativas; enquanto outros privilegiam a orientação dos empregadores e o saneamento das irregularidades.

Essa diferença na abordagem e no enfretamento das irregularidades encontradas resulta na classificação dos sistemas de inspeção em dois padrões básicos, o modelo anglo-americano e o modelo latino-americano, que se origina no sistema francês. Nos países que adotam o sistema anglo-americano, em especial, os Estados Unidos, a atuação dos Inspetores guia-se pelo provável cálculo de custo-

benefício que os empregadores fazem ao infringir a legislação e atribuem à aplicação imediata da multa a potencialidade para coibir futuras transgressões. Por outro lado, nos países em que prevalece a lógica do sistema latino-americano, em especial, na França, as infrações tendem a ser avaliadas mais como o resultado da ignorância, da ineficiência e da pobreza dos empregadores, de forma que, em alguns casos, a aplicação de multas poderia agravar a situação em vez de sanear as irregularidades e resultar na efetividade da legislação de proteção aos trabalhadores. (PIORE e SCHRANK, 2007, p. 6)<sup>128</sup>.

## **2. ORIGEM E EVOLUÇÃO RECENTE DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL E NO MARANHÃO**

No Brasil, o surgimento formal da Inspeção do Trabalho ocorre em 1891, com a promulgação do Decreto nº. 1.313. Destinado à definição de normas para o trabalho de crianças e adolescentes, o seu artigo 1º instituiu a figura do “Inspetor Geral”, subordinado ao Ministério do Trabalho, cuja incumbência seria velar pelo cumprimento das condições legalmente estabelecidas em todas as fábricas, oficinas e laboratórios da capital federal. Entretanto, tal legislação não teve nenhuma repercussão prática, tornando-se uma lei “para inglês ver”. Posteriormente, legislações de 1918 e 1921, que previam a existência da Inspeção do trabalho, ainda restrita à capital federal, também não tiveram nenhuma efetividade<sup>129</sup>.

É somente a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que a Inspeção do Trabalho começa, de fato, a organizar-se no Brasil. Inicialmente, a CLT (1943) incluiu, em seu título VII, denominado “Do processo de multas administrativas”, um capítulo inteiramente voltado para a fiscalização e imposição de

---

<sup>128</sup> De fato, essas diferenças remetem-se, em última análise, à autonomia que é legalmente concedida aos Inspetores do Trabalho para avaliarem a pertinência ou não da aplicação imediata de sanções ou da concessão de prazo para a regularização – o que é relativamente fácil de ser comparado entre os países -. Além da previsão legal, a atuação da Inspeção diante das irregularidades encontradas varia também em função dos valores e da cultura institucional hegemônicos nos diferentes sistemas nacionais de Inspeção do Trabalho. Contudo, é válido ressaltar que os Agentes da Inspeção exercem as suas atividades externamente, como “burocracia das ruas”, diretamente nos locais de trabalho, dificultando o monitoramento do seu desempenho por parte das chefias e a comparação dos diferentes sistemas nacionais em relação a esse aspecto.

<sup>129</sup> Como explica BIGNAMI (2007, p. 31), a Inspeção no Brasil surge, nesse período, “ligado mais a questões da diplomacia internacional do que a conquistas da classe obreira, como ocorreu nos países mais desenvolvidos da Europa”.

multas administrativas a cargo dos Agentes da Inspeção. Logo depois, em 1944, foram criadas, no quadro de servidores do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, as carreiras de inspetor do trabalho, engenheiro do trabalho e médico do trabalho. Contudo, a regulamentação das carreiras da inspeção aconteceu apenas em 1965, mediante a aprovação do Regulamento da Inspeção do Trabalho – RIT. Outra etapa importante foi a ratificação da Convenção nº. 81, da OIT, que aconteceu em 1957.

Além da Inspeção do Trabalho, o arcabouço jurídico-institucional nacional de regulação das condições de trabalho é composto pela Justiça do Trabalho - ramo especializado do Judiciário Federal –, e pelo Ministério Público do Trabalho. Nesse arranjo institucional, a intervenção da Inspeção do Trabalho é privilegiada porque ocorre, via de regra, diretamente nos ambientes de trabalho, em contato direto com os trabalhadores e os empregadores, enquanto a atuação das duas outras instituições – sobretudo no âmbito do judiciário -, prescinde dessa condição. É dessa particularidade na forma de atuação - espacial e temporal, ou seja, verificação *in loco* das condições de trabalho - que advém a consistência e a legitimidade da experiência dos Inspectores sobre a dinâmica de funcionamento das relações de emprego no país.

Durante o período do regime militar (1964-1985) - coerentemente com o caráter autoritário inerente a esse tipo de governo -, a Inspeção manteve-se enfraquecida, tanto pela denúncia da Convenção nº. 81, que aconteceu em 1971, quanto pelo desvirtuamento da atuação de inspetores<sup>130</sup>. Finalmente, a Constituição de 1988 fortaleceu a instituição, assegurando-lhe o status de serviço público expressamente vinculado à União.

Em 1982, a lei nº. 6.986/82, alterou a denominação consagrada pela OIT e utilizada inicialmente pela CLT de “Inspetor do Trabalho” para “Fiscal do Trabalho”. Apesar de parecer irrelevante, meramente formal, essa mudança implicava em uma alteração significativa na atribuição que o Estado estava delegando a esses servidores. As razões subjacentes para a modificação na nomenclatura foram a

---

<sup>130</sup> Quando um país membro da OIT “denuncia” uma Convenção que anteriormente ratificou, está desobrigando-se, internamente e perante os outros países, da sua aplicação. Em relação ao desvirtuamento das funções da Inspeção, há relatos de inspetores trabalhando como informantes dos aparelhos de segurança do Estado em relação à atuação de trabalhadores e dirigentes sindicais. Também nesse mesmo sentido, inspetores foram utilizados como interventores em sindicatos, quando o Governo Federal promovia o cancelamento das eleições.

ênfase na função arrecadadora – sobretudo para o recolhimento do FGTS – e na dimensão punitiva da intervenção do Estado sobre o mercado de trabalho<sup>131</sup>.

Novamente, em 1999, altera-se a denominação de “Fiscal do Trabalho” para “Auditor-Fiscal do Trabalho”. Essa modificação teve o intuito de unificar, em um só cargo, as atividades especializadas que anteriormente compunham a Inspeção: fiscais (direcionados para a verificação do cumprimento da legislação trabalhista), médicos (voltados para a verificação e adequação das normas de proteção à saúde e higiene dos trabalhadores), engenheiros (especializados na fiscalização e adequação das condições de segurança dos ambientes de trabalho) e assistentes sociais (voltados para a garantia das normas de proteção específicas para as mulheres e os menores), todos foram incluídos na carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Uma alteração significativa na natureza dos serviços de Inspeção foi a extensão da sua competência institucional, promovida pela lei nº. 10.593/02, que estendeu a sua responsabilidade para zelar pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas, não somente para os trabalhadores na situação ocupacional de “empregados”, mas aos trabalhadores em geral, incluindo os autônomos, cooperados, trabalhadores em regime de economia familiar.

Os fundamentos dessa ampliação na atribuição da inspeção basearam-se na responsabilidade do Estado em garantir condições de saúde e segurança adequadas para a totalidade da população ocupada, independente da forma de inserção no mercado de trabalho. Todavia, a despeito de estar legalmente prevista, a ação da Inspeção ainda limita-se à proteção dos trabalhadores situados na categoria ocupacional do tipo “empregados”<sup>132</sup>.

A Inspeção brasileira caracteriza-se por um perfil misto, mesclando traços dos tipos generalista e federalista. Generalista na medida em que intervém sobre todos os aspectos da relação de emprego, ou seja, tanto sobre as formas de contratação, de manutenção e de extinção dos contratos; quanto sobre o cumprimento das normas de saúde e segurança. Convém ressaltar que os

---

<sup>131</sup> Etimologicamente, a palavra *inspetor* significa aquele que vê, observa e fiscaliza, derivando do latim *inspector*, aquele que olha, examina, mergulha os olhos. A idéia de fisco, contida na denominação Fiscal do Trabalho, está vinculada à arrecadação ou fiscalização de tributos, e vem do latim *fiscus*, cujo significado literal *cesto de junco* foi transmutado para o sentido figurado de cesto para guardar o dinheiro arrecadado para a sustentação do chefe de Estado. (BIGNAMI, 2007, p. 35).

<sup>132</sup> Em tese, apenas os trabalhadores domésticos permanecem além do alcance institucional da Inspeção do trabalho na garantia do cumprimento das normas de saúde e segurança nos ambientes de trabalho.

Inspetores brasileiros não detêm o mesmo status de “quase magistrados” que é atribuído aos seus colegas nos países inseridos nessa mesma categoria. E é federalista porque o planejamento, a organização e o monitoramento das atividades partem de um órgão central – no caso, a Secretaria de Inspeção do Trabalho, pertencente ao Ministério do Trabalho e Emprego –, enquanto a sua execução está a cargo de órgãos regionais, as Superintendências Regionais do Trabalho.

O quantitativo de Auditores-Fiscais do Trabalho, no Brasil, permanece praticamente inalterado desde 1990, em torno de 3.000 inspetores. Apesar dos freqüentes concursos para a admissão de novos Inspetores, as vagas disponibilizadas têm sido suficientes apenas para repor o quadro desfalcado em função de aposentadorias. No Maranhão, o contingente atual é de 50 Auditores-Fiscais para dar cobertura a todo o estado; havendo lotação de Inspetores apenas em São Luís (45), Imperatriz (03), Bacabal (01) e Pedreiras (01 AFT).

Considerando os parâmetros indicados pela OIT para a definição do que seria o “numero suficiente” de Auditores-Fiscais, o Brasil deveria contar com cerca de 5.500 Agentes, quase o dobro do quantitativo atual<sup>133</sup>. Outra forma de demonstração explícita desse déficit é a manutenção, basicamente inalterada, do quadro de Auditores-Fiscais entre 1990 e 2008, quando caiu de 3.285 para 3.113, enquanto o total de empregados formais, somente entre 2002 e 2008, passou de 23.135 milhões para 31.881 milhões, com aumento de 38%.

No caso do Maranhão, a carência no quadro funcional é proporcionalmente muito maior do que a média nacional, pois o total de Auditores-fiscais, no estado, deveria estar em torno de 140 agentes, quase duas vezes mais o contingente atual. Similarmente ao que ocorreu no resto do país, o contingente de Auditores permaneceu basicamente igual, não obstante a elevação do total de empregados formais que passou de 222 mil em 2002, para 477 mil em 2008, ou seja, cresceu mais de 100%.

A disparidade significativa entre o total de Auditores-fiscais e os números indicados pela OIT; e, principalmente, a pequena redução desse contingente a despeito do crescimento de quase 40% do total de empregados formais no país, ao longo da década de 2000, são indicativos inquestionáveis da baixa importância que

---

<sup>133</sup> Chega-se a esse número tomando-se como base a população economicamente ativa com rendimento, no país, em torno de 82 milhões de trabalhadores (PNAD/2008) e classificando-se o Brasil como país em processo de industrialização, ou seja dividindo-se o total da população economicamente ativa por 15.000.

o Estado brasileiro, de fato, concede à regulação das condições de trabalho no país. Essa defasagem compromete substancialmente o alcance da Inspeção e autoriza-nos a pensar que, mantida a tendência de crescimento econômico, o total de trabalhadores formais poderia ser ainda maior e as condições de trabalho mais adequadas, caso fossem disponibilizados os recursos materiais e humanos adequadas para o exercício do poder de fiscalização do Estado.

A partir da década de 1990, a Inspeção brasileira tem diversificado a sua atuação, no sentido de promover também a proteção focada em segmentos da população particularmente vulneráveis: crianças e adolescentes em situação de trabalho, jovens sem experiência no mercado de trabalho, pessoas portadoras de deficiência e trabalhadores expostos a condições degradantes ou análogas a de escravo. Para cada um desses temas/grupos de trabalhadores foram criados grupos especializados de inspetores nas regionais do Ministério do Trabalho e do Emprego<sup>134</sup>.

Em relação ao trabalho precoce foram criados, em 1995, os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção aos Trabalhadores Adolescentes - GECTIPA. Esses grupos especializados tiveram participação decisiva na identificação de focos de trabalho infantil - sobretudo em atividades no meio rural, como carvoarias e atividades agrícolas – e, conseqüentemente, na retirada e encaminhamento dessas crianças e adolescentes e de suas famílias para os programas de transferência de renda. Também foi relevante a participação dos GECTIPA's regionais na construção de uma rede institucional para o enfrentamento desse fenômeno e para a sensibilização da sociedade.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> A inclusão dessas temáticas na área de atuação da Inspeção do Trabalho - excetuando a aprendizagem para jovens trabalhadores, prevista na CLT - originou-se de discussões internacionais promovidas pela OIT e, internamente, a partir da mobilização de entidades não-governamentais de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, Brant de Carvalho (1999) apresenta um estudo elucidativo sobre o processo de inclusão na agenda pública nacional e o conseqüente desenvolvimento de políticas sociais destinadas ao combate do trabalho infantil, no Brasil, a partir da década de 1990.

Os resultados mais ou menos bem sucedidos desses grupos regionais especializados dependem, naturalmente, das condições locais de organização da Inspeção, da disponibilidade de recursos materiais e humanos e, não menos importante, da capacitação e do comprometimento profissional dos Inspetores envolvidos. Em vez da denominação atual "Auditor-Fiscal do Trabalho" utilizo o termo "inspetores" tendo em vista que essa é a terminologia mais freqüentemente utilizada para a designação dessa função, inclusive na literatura internacional.

<sup>135</sup>No Brasil, é proibido o trabalho de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, permitida a partir dos 14 anos. Para os adolescentes entre 16 e menos de 18 anos, só é legal o trabalho em atividades que não sejam classificadas como insalubres ou perigosas.

O Brasil tem uma experiência bem sucedida de redução do trabalho precoce. Utilizando os dados da PNAD, entre 1992 e 2008, reduziu-se a quase um terço do seu valor inicial a quantidade de crianças

O combate ao trabalho degradante ou análogo ao de escravo tem início em 1995, quando o Governo Federal reconhece a existência dessa forma de trabalho no território nacional e cria, mediante o Decreto nº. 1.982/96, o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado. No âmbito da Inspeção do Trabalho, a Portaria MTE nº. 265/02 define os procedimentos para a fiscalização do trabalho escravo, sob a responsabilidade dos recém criados Grupos Especiais de Fiscalização Móvel de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo, que estão vinculados à SIT e atuam em todo o território nacional. No ano seguinte, a Superintendência Regional do Trabalho no Maranhão – SRTE-MA (então Delegacia Regional do Trabalho) cria o Grupo Local de Combate ao Trabalho Degradante e Análogo ao de Escravo.

Entre 1995 e 2008, os Grupos Especializados da Inspeção do Trabalho realizaram, em todo o país, 779 operações de combate ao trabalho análogo ao de escravo, resultando no resgate de 32.783 trabalhadores e no pagamento de R\$ 47 milhões a título de verbas rescisórias para os mesmos<sup>136</sup>. O Grupo Local de Inspetores da SRTE-MA, por sua vez, realizou entre, 2003 e 2009, 36 operações, fiscalizando 75 estabelecimentos rurais e resgatando 1.132 trabalhadores, com o pagamento de R\$ 1.140 milhão a título de verbas rescisórias e a lavratura de 508 autos de infração.

A experiência brasileira no combate ao trabalho forçado foi apontada, pela OIT, como referência internacional para a intervenção estatal no enfrentamento dessa

---

trabalhando entre 05 a 14 anos. Na faixa entre 05 a 09 anos, a diminuição foi ainda mais intensa, equivalendo atualmente a um quarto da população de 1992. Em valores absolutos, o total de crianças entre 05 e 15 anos, em situação de trabalho, segundo a PNAD de 1992 alcançava quase 5 milhões (14% do total da população nessa faixa etária), e em 2008 esse número foi de 2. 144 milhões indivíduos. (BARROS&MENDONÇA, 2009, p.15-16).

Transferência de renda é concebida como o repasse de valores monetários diretamente para famílias ou indivíduos, que satisfazem determinados requisitos, sem a contrapartida de execução de qualquer trabalho. No Brasil, a idéia subjacente a esses programas é promover a articulação entre a renda transferida e políticas educacionais, de saúde e de trabalho, direcionadas para crianças, jovens e adultos de famílias pobres, como estratégias para o combate ao trabalho precoce e para a redução da pobreza.

A partir de 1995 esses programas passam a integrar o sistema de proteção social brasileiro, desenvolvidos, pioneiramente, como programas do tipo Renda Mínima Familiar em Campinas, Ribeirão Preto e Santos e do programa Bolsa Escola em Brasília. No ano seguinte, têm início dois programas de abrangência nacional: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Em 2003, com exceção do BPC, os demais programas de transferência de renda do Governo Federal são unificados compondo o Programa Bolsa Família. (SILVA e SILVA, 2008, p.23).

<sup>136</sup> Dados disponibilizados pelo Departamento de Fiscalização do Trabalho - DEFIT, vinculado à Secretaria de inspeção do Trabalho -SIT, órgão do Ministério do Trabalho e do Emprego -MTE.



questão<sup>137</sup>. Contribuem para essa indicação os resultados objetivos, em termos do expressivo contingente de trabalhadores resgatados; mas, também, os efeitos pedagógicos e as sanções resultantes das ações fiscais, sobretudo após a criação da chamada “Lista Suja”. E, não menos importante, a atuação da Inspeção do Trabalho, junto a outras instituições públicas e não-governamentais, tem sido fundamental para dar visibilidade a esse fenômeno, alertando e sensibilizando a sociedade brasileira<sup>138</sup>.

Na perspectiva de promoção da cidadania que norteia a Constituição Federal de 1988, o seu artigo 37 determina a obrigatoriedade de previsão legal para o estabelecimento de cotas, no serviço público, a serem ocupadas por pessoas com deficiência. Posteriormente, em 1991, o artigo 93 da Lei nº. 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, definiu o percentual de trabalhadores portadores de deficiência que deverão ser contratados por empresas com 100 ou mais empregados. Apesar de estar contida na legislação previdenciária – a qual, em princípio, não está sob a tutela da Inspeção do Trabalho – o Ministério do Trabalho e Emprego tomou para si, através da Secretaria de inspeção do Trabalho - SIT, a responsabilidade de garantir a efetividade dessa legislação. Com esse objetivo foram constituídos, a partir de 2003, no âmbito das regionais, grupos de Inspectores voltados para a imposição e monitoramento do cumprimento das cotas de inserção de portadores de deficiência no mercado de trabalho<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Em seu relatório *Uma Aliança contra o Trabalho Forçado*, divulgado em 11 de maio de 2005, simultaneamente em Genebra e em Brasília, a OIT destacou os avanços conseguidos pelo Brasil e cita o país como referência mundial por sua mobilização contra o trabalho escravo.

<sup>138</sup> A OIT considera forçado ou obrigatório todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de uma sanção e para a qual não se tenha oferecido espontaneamente. No Brasil, manter trabalhadores em condições análogas a de escravo é crime, nos termos do artigo 149 do Código Penal: “ Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. PARÁGRAFO 1º - Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. PENA: reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.”

O Ministério do Trabalho e Emprego - MTE instituiu, mediante a Portaria nº. 540/2004, o Cadastro de Empresas e Pessoas Autuadas por Exploração do Trabalho Escravo, vulgarmente conhecido como “Lista Suja”. Os empregadores constantes dessa relação estão impossibilitados de terem acesso a empréstimos e financiamentos junto aos bancos públicos e a alguns bancos da iniciativa privada que aderiram a esse pacto institucional. O cadastro está disponibilizado no sítio eletrônico do MTE ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)), é atualizado semestralmente e atualmente relaciona 165 empregadores.

<sup>139</sup> A previsão de cotas para trabalhadores com deficiência faz parte da política de discriminação positiva que vem sendo adotada por vários países, na perspectiva de que é a igualdade presume o tratamento igual entre iguais, e o tratamento desigual para os desiguais, na justa medida da

No período de 2005 a 2009, em consequência das ações fiscais, foram inseridos no mercado de trabalho 107.371 pessoas com deficiência, em todo o país. No Maranhão, o total de trabalhadores com deficiência admitidos no mercado de trabalho, nesse período, somou mais de 2 mil indivíduos. Além das ações de fiscalização, a SRTE-MA realiza, regularmente, oficinas reunindo empregadores, trabalhadores com deficiência e entidades de qualificação profissional com o objetivo de prestar todas as orientações necessárias para o cumprimento da cota.

A promoção da aprendizagem profissional para jovens trabalhadores está prevista nos artigos 424 a 433 da CLT; entretanto, a efetividade dessa norma ganhou impulso a partir de 2000, quando foi promulgada a Lei nº. 10.097, atualizando as condições para a admissão de aprendizes. A partir desse período, a Inspeção do Trabalho passa a desenvolver a fiscalização sistemática para o cumprimento das cotas de aprendizagem por parte das empresas. Entre 2001 e 2008, foram admitidos 239.208 trabalhadores aprendizes em todo o Brasil, recebendo formação técnico-profissional e adquirindo experiência prática nas empresas contratantes. No Maranhão, nesse mesmo período, a atuação da SRTE-MA resultou na formação de mais de 3 mil jovens trabalhadores para o mercado de trabalho<sup>140</sup>.

---

desigualdade. A deficiência que torna esses trabalhadores desiguais, é concebida como a limitação física, mental, sensorial ou múltipla, que incapacite a pessoa para o exercício das atividades normais da vida e que, em razão dessa incapacidade, o cidadão tenha dificuldades de inserção social.

A Convenção nº. 159/83 da OIT, ratificada pelo Brasil em 1989, tem como princípio a garantia de emprego adequado e a integração e reintegração de pessoas com deficiência na sociedade. Em 13 de dezembro de 2006, a Organização das Nações Unidas – ONU aprovou a Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, primeiro documento de direitos humanos do século XXI e o oitavo da ONU.

As políticas internacionais de incentivo ao trabalho das pessoas com deficiência envolvem, principalmente, dois mecanismos: definição de cotas e/ou incentivos fiscais para as empresas contratantes. Entre esses países, menciono: Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Áustria, Bélgica, Holanda, Irlanda, Argentina, Colômbia, El Salvador, Peru, Japão, Uruguai. Em alguns deles, a fixação de cotas restringe-se ao setor público. A ONU estima em 650 milhões o total de pessoas com deficiência em todo o mundo. No Brasil, o censo de 2000, do IBGE, revela que 14,5%, da população brasileira, ou seja, 24,6 milhões de pessoas, é portadora de algum tipo de deficiência. No Brasil, a proporção da cota estabelecida legalmente entre o total de trabalhadores e o percentual de trabalhadores com deficiência que deverão ser admitidos pelas empresas é seguinte: I) empresas de 100 a 200 empregados: 2%; II) entre 201 a 500: 3%; III) de 501 a 1000: 4%; IV) de 1.001 em diante: 5%. (MTE, 2008).

<sup>140</sup> Pode ser trabalhador aprendiz o maior de 14 anos e menor de 24 anos. Essa idade máxima não se aplica aos trabalhadores portadores de deficiência.

O contrato de aprendizagem tem características específicas, como duração limitada a dois anos e a responsabilidade do empregador em assegurar, ao aprendiz, a formação técnico-profissional - em entidades legalmente qualificadas para essa finalidade – e a experiência prática compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. Atualmente, o contrato de aprendizagem está regulamentado pelo Decreto nº. 5.598/05.

Assim como atua em relação ao trabalho infantil, as atividades da Inspeção para o incremento da aprendizagem incluem, além das ações fiscais, a articulação interinstitucional. Nesse caso, principalmente junto à rede de educação profissional do sistema “S” e a outras entidades sem fins lucrativos, e que estão legalmente qualificadas para a realização da parte teórica dos cursos profissionalizantes.

Atualmente, a Inspeção do Trabalho é diretamente responsável pela execução de ações constantes em três programas do Plano Plurianual – PPA (2008-2011), nos quais estão previstos os recursos orçamentários para o seu custeio e definidas as metas para a aferição do seu desempenho: I) Rede de Proteção ao Trabalho, cujas metas são “Trabalhadores registrados sob ação fiscal” (nos meios rural e urbano) e “Trabalhadores assistidos” (relativo ao cumprimento da cota de Trabalhadores com deficiência inseridos no mercado de trabalho), II) Segurança e Saúde no Trabalho, que tem como uma de suas metas “Inspeção em Segurança e Saúde no trabalho” (referente ao quantitativo de empresas nas quais deverão ser fiscalizadas atributos sobre as condições de segurança e saúde no trabalho) e III) Erradicação do Trabalho escravo, que apresenta como uma de suas metas “Fiscalização realizada” (relativa ao número de inspeções realizadas com o objetivo de resgatar trabalhadores em situação degradante ou análoga à de escravo).

Feito um demonstrativo da evolução e das condições gerais de organização da inspeção do Trabalho no Brasil e no Maranhão, na próxima seção, analiso especificamente o poder dessa instituição no enfrentamento da informalidade nas relações de emprego no mercado de trabalho estadual.

### **3 POTENCIALIDADES E LIMITES DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO ENFRENTAMENTO DA INFORMALIDADE DAS RELAÇÕES DE EMPREGO NO MARANHÃO**

Refletir sobre o poder da Inspeção no combate à informalidade nas relações de emprego, no Maranhão contemporâneo, requer, necessariamente, a investigação sobre as causas subjacentes a esse fenômeno<sup>141</sup>.

---

Uma dificuldade encontrada pela Inspeção para a expansão do quantitativo de aprendizes é a limitação das vagas oferecidas pelo sistema “S” e pelas demais entidades qualificadas para a formação técnico-profissional.

<sup>141</sup> Ressalvando, novamente, que a informalidade aqui tratada refere-se, exclusivamente, ao trabalho assalariado, cuja formalização ocorre mediante o registro do contrato de emprego, feito pelo

Considerando o conteúdo exposto anteriormente, concluo que a informalidade nas relações de emprego, no país, apresenta três contextos originários: a existência de um segmento informal na estrutura produtiva no qual prevalece um padrão específico de informalidade, que denomino como “Informalidade Estrutural”; a desregulamentação e a flexibilização do marco regulatório, viabilizando fraudes na contratação do trabalho assalariado e a conseqüente emergência da “Nova Informalidade”; e, finalmente, a insuficiência de recursos materiais e humanos para o desempenho da Inspeção do Trabalho. Apesar de resultarem em um mesmo fenômeno aparente (informalidade da relação de emprego), cada um desses fatores requer abordagens e intervenções diferenciadas por parte do Estado.

Inicialmente, retomo alguns aspectos da análise sobre o segmento informal da economia e o conceito de “Informalidade Estrutural”. Como visto, o segmento informal da estrutura produtiva é formado por trabalhadores autônomos ou por conta própria e por estabelecimentos de pequeno porte, onde se misturam o trabalho familiar e o trabalho assalariado. Esses pequenos negócios constituem-se utilizando parques montantes de recursos materiais – em alguns casos, somente a força de trabalho do trabalhador autônomo -, apresentam baixíssima produtividade e ocupam os espaços produtivos não absorvidos pelo capital. Estão inseridos, principalmente, nos ramos da estrutura produtiva sem barreiras a entrada de concorrentes, como o pequeno comércio ambulante e varejista e a prestação de serviços de baixo conteúdo tecnológico. Além desses traços, a sua caracterização como organização não tipicamente capitalista advém do fato de que os recursos obtidos confundem-se com a renda familiar, inviabilizam a acumulação e não são aplicados a partir de considerações sobre o comportamento da taxa de lucro. (CACCIAMALI, 1983 e SOUZA, 1999).

A informalidade nas relações de emprego desse segmento não se confunde com a informalidade contábil dos estabelecimentos, e está determinada,

---

empregador, na carteira de trabalho do empregado. Não estou analisando a informalidade dos trabalhadores autônomos ou por conta própria, nem dos trabalhadores domésticos, dos empregadores e dos trabalhadores em regime de economia familiar, que produzem para o auto-consumo. A informalidade, nesses casos, como já foi visto, com exceção dos trabalhadores domésticos, é uma situação de informalidade exclusivamente perante a previdência social, não cabendo falar de informalidade dos contratos de trabalho.

em última análise, pelo baixo nível de produtividade e impossibilidade de acumulação desses pequenos negócios.

Conforme as informações extraídas da Pesquisa Economia Informal Urbana – IBGE-2003, a composição do setor informal, no Maranhão, está discriminada no quadro a seguir.

Tabela 12

<b>Distribuição dos estabelecimentos do setor informal, por tipo de empreendimento, segundo os ramos de atividade – Maranhão/2003</b>			
<b>Atividades Econômicas</b>	<b>Empreendimentos do setor informal</b>		
	<b>Tipos de Empreendimento</b>		
	<b>Total</b>	<b>Conta Própria</b>	<b>Empregador</b>
	254.397	226.509	27.888
Indústria de transformação e Extrativa	40.887	37.539	3.348
Construção Civil	30.607	24.725	5.882
Comércio e Reparação	108.554	97.488	11.066
Serviços de Alojamento e Alimentação	22.621	19.562	3.059
Transporte, Armazenagem e Comunicações	21.752	20.700	1.051
Atividades Imobiliárias, aluguéis e Serviços prestados às empresas	6.913	6.026	887
Educação, Saúde e serviços Sociais	4.704	4.086	618
Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	18.060	16.084	1.977
Outras atividades	121	121	-
Atividades mal definidas	178	178	-

Pesquisa Economia Informal Urbana/IBGE-2003

Verifica-se que o segmento informal no Maranhão tem composição similar à situação nacional, com as atividades de comércio (43%), indústria de transformação e extrativa (16%) e construção civil (12%) apresentando-se como as mais representativas em termos de quantitativos de estabelecimentos. A proporção de trabalhadores por conta própria (89%) também é próxima da taxa nacional.

O próximo quadro informa a distribuição dessa população por atividade econômica e situação ocupacional.

Tabela 13

<b>Distribuição de pessoas ocupadas no setor informal por posição na ocupação e ramos de atividade – Maranhão/2003</b>						
Grupos de atividades	Pessoas ocupadas nos estabelecimentos do setor informal					
	Total	Posição na ocupação				
		Conta Própria	Empregador	Emprega do com carteira assinada (formal)	Emprega do sem carteira assinada (informal)	Não remunerado
Total	354.491	229.086	29.590	7.275	39.451	48.349
Indústria de transformação e Extrativa	56.092	38.250	3.877	363	6.234	7.226
Construção Civil	42.171	25.133	5.882	981	9.409	651
Comércio e Reparação	152.724	98.265	11.636	3.264	12.807	26.487
Serviços de Alojamento e Alimentação	39.670	19.673	3.229	528	5.822	10.418
Transporte, Armazenagem e Comunicações	24.482	20.780	1.132	138	1.183	1.249
Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às empresas	9.653	6.156	1.051	968	644	834
Educação, Saúde e Serviços Sociais	5.802	4.086	719	522	309	166
Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	23.598	16.443	2.063	512	3.042	1.318
Outras Atividades	121	121	-	-	-	-
Atividades mal definidas	178	178	-	-	-	-

Pesquisa Economia Informal Urbana/IBGE-2003

Em 2003, havia 354.491 trabalhadores ocupados no segmento informal no Maranhão, dos quais 95.818 podiam ser considerados empregados, posto que não trabalhavam por conta própria e não eram empregadores. Analisando apenas a categoria "empregado com carteira assinada" verifica-se que, no caso do Maranhão, essa proporção é de somente 2% do total de ocupados no segmento informal, enquanto para o Brasil essa participação é de 6%. Tal proporção é um indicador de que o grau de precariedade das condições de trabalho, mesmo no setor informal, é

ainda mais intenso no Maranhão do que aquele verificado medianamente no país.

Essa situação pode estar relacionada às condições gerais da baixa dinâmica da economia estadual, que repercute na criação de espaços produtivos ocupados pelo segmento informal com padrão particularmente acirrado de concorrência, ocasionando a queda do nível de renda para esses trabalhadores e condições de trabalho, em geral, com maior nível de informalidade.

A fim de investigar, *in loco*, as condições de organização e de gestão da força de trabalho dos empregados nesse setor, acrescentei ao levantamento do IBGE uma pesquisa de campo realizada junto a 10 (dez) pequenos negociantes inseridos no segmento informal<sup>142</sup>. A seguir, apresento os aspectos dessa pesquisa que são mais significativos para o objeto deste estudo.

Todos os negócios foram criados a partir de um volume de recursos muito baixo, obtidos, basicamente, através de poupanças feitas durante o período em que os proprietários eram empregados e, em um dos casos, a partir do recebimento de uma indenização. É sintomático das dificuldades de manutenção desses negócios e de como a migração para o setor informal é uma alternativa diante da falta de oportunidades no setor formal da economia o fato de que vários dos pequenos empregadores entrevistados tenham feito afirmações com o seguinte teor: I) *“Não pensaria duas vezes em voltar a ter um emprego assalariado com carteira de trabalho assinada”*; II) *“Se o meu salário compensasse, com certeza eu preferia ter um bom emprego do que trabalhar por conta própria sem condição.”*; III) *A gente que trabalha com carteira assinada tem vários direitos, e querendo ou não, o patrão tem que dar o nosso salário e a gente aqui é mais difícil, mais difícil.”*

Constatei, nos estabelecimentos pesquisados, a precisão das características identificadas na tipologia de Santos relativas aos subgrupos IA e IB, confirmando que a informalidade refere-se, essencialmente, à inexistência ou irrelevância de capital aplicado, repercutindo em baixo nível de produtividade e em um padrão particularmente precário de utilização da força de trabalho. Algumas falas nesse sentido: I) *“Quando você tem capital de giro para manter o seu negócio, é mais fácil, quando você não tem... pedir dinheiro emprestado é pior ainda”*; II) *Eu*

---

<sup>142</sup> A pesquisa foi realizada no bairro da Divinéia, que integra a periferia de São Luís, onde se desenvolve um mercado para consumidores de baixo poder aquisitivo. Os negociantes pertenciam aos ramos de restaurantes e lanchonetes e comércio varejista de roupas, calçados e produtos cosméticos.

(mantenho o negócio) porque sou 'raçuda', tapo um buraco, 'destapo' um, e vou levando a vida"; III) A gente trabalha assim porque tem que trabalhar, isso é meio de sobrevivência para criar os nossos filhos ....isso aqui não dá para ganhar quinhentos reais livre, duzentos reais livre, é só mesmo para pagar o aluguel e manter o almoço, café, merenda, que a gente tem é que viver disso." ; IV) Tudo é difícil, mas o que importa é porque, por exemplo, eu tenho minha família, se eu tiro minha renda daqui eu tenho que continuar lutando é daqui, a não ser se eu fechar as portas, e se eu fechar as portas se torna mais difícil para mim." ; V) "O meu esposo era 'funcionário' da ALUMAR, ele pegou a indenização (pela rescisão contratual sem justa causa) e aí nós colocamos esse negócio."

Em todos os negócios os proprietários trabalhavam diretamente, junto com os familiares e, em alguns casos, utilizavam trabalhadores assalariados. Com exceção de um trabalhador formal, todos os demais trabalhadores assalariados encontrados eram informais e a justificativa apresentada era, invariavelmente, a receita insuficiente para arcar com os custos decorrentes da formalização dos vínculos, como foi invariavelmente explicado por esses empregadores: I) *Só duas pessoas trabalham comigo sem ser da família... uma moça na cozinha e um rapaz que me ajuda (no balcão)... .eu pago cem reais para a moça e cem reais para o rapaz, mas eu não acredito que seja muito o que eu pago para eles, eu pago o que posso e eles entendem porque se eles não tiverem esse pouco que eu dou para eles, eles vão tirar de onde?";* II) *Se a família não me ajudar, vou ter que contratar pessoas e de onde eu vou tirar recursos para pagar essas pessoas?";* III) *Das (quatro) pessoas que trabalham comigo, uma é registrada, ganha salário do comércio, carteira assinada, os outros ainda não. ...quando a gente registra, paga quarenta e dois reais (para a previdência). ...,o menino que trabalha comigo, eu pago o almoço, ele sai caro para mim, uma empresa pequena ....fora os outros, que ganham duzentos, duzentos e cinquenta, trezentos reais.";* IV) *"Eu registro (os dois empregados), já foi assinada a carteira (CTPS dos empregados) e agora eu dei baixa, já vou assinar novamente... .è já dei baixa na carteira, sempre, eu não deixo ficar bastante tempo... sempre eu acerto para poder novamente renovar.";* V) *As dificuldades têm muitas em conseguir uma pessoa para trabalhar e ter condições de pagar um bom salário, não temos condições de oferecer um salário suficiente para segurar o 'funcionário', aí você consegue hoje e amanhã ele sai e tem que conseguir*



*outro, tudo começa a se repetir... Eu sonho com isso... (a possibilidade de ter um empregado formal, com carteira de trabalho assinada)."*

As maiores dificuldades apontadas pelos entrevistados referiram-se às dificuldades de acesso ao crédito, a concorrência acirrada e a inexistência de programas públicos destinados ao incentivo e suporte dos pequenos negócios: I) *A primeira coisa que eu faria era isso, diminuir os impostos e dar crédito para o pessoal comprar 'no dinheiro'"; II) É a falta de crédito (o maior problema)... com certeza, se a gente tivesse o crédito estávamos em melhores condições de comprar e brigar por um desconto e assim não se 'enrolar', porque tem muita gente que 'se enrola', muita gente não chega a dois anos."*; III) *A gente não tem capital de giro, então a gente depende de empréstimos, geralmente a gente se une e faz um empréstimo, tem o Credi Amigo e tudo. Então, o que acontece, a gente trabalha praticamente para pagar o aluguel, pagar empréstimo e manter a loja assim...."*

Apesar de a maior parte do segmento informal ser composto por trabalhadores autônomos ou por conta própria, há uma parcela considerável de empregados - no caso do Maranhão, segundo a Pesquisa Economia Informal Urbana, o total de trabalhadores que podem ser enquadrados nessa categoria ocupacional é de 27%. Efetivamente, esse contingente é muito maior, uma vez que a pesquisa não considera as atividades do setor rural. Parte dos 586 mil empregados sem carteira assinada, no Maranhão, apontados pela PNAD 2008 (Tabela 06) estão incluídos nessa forma específica de informalidade.

Considerando as reflexões teóricas sobre a composição e dinâmica do setor informal da economia, a minha prática profissional, a troca de informações com os colegas e, ainda, a pesquisa qualitativa que desenvolvi, a minha argumentação é no sentido de que não há efetividade na atuação da Inspeção do Trabalho visando ao enfrentamento desse tipo de informalidade.

De fato, é bastante provável que haja a regularização dos vínculos empregatícios durante a ação fiscal, tendo em vista a iminência da autuação em caso de encerramento da fiscalização sem a devida assinatura das Carteiras de Trabalho dos empregados encontrados trabalhando irregularmente. Contudo, tendo em vista a precariedade geral que caracteriza a organização e manutenção desses pequenos estabelecimentos – sobretudo os condicionantes a que estão submetidos relativos à produtividade, acesso ao crédito, aporte de capital e rentabilidade – a

eventual formalização tende a não perdurar. Em geral, os contratos são extintos, mais cedo ou mais tarde em relação ao final das ações fiscais e os empregados são mantidos na condição informal, ou, então, são substituídos por outros empregados contratados informalmente.

A falta de efetividade da intervenção do Estado na regularização dos vínculos empregatícios formados no setor informal não ocorre porque esses empregadores tenham uma inclinação natural à fraude ou em razão de qualquer outro fator de ordem cultural ou subjetiva. Decorre, basicamente, do fato de que o rebaixamento dos custos trabalhistas é uma das únicas estratégias que os mesmos podem utilizar para permanecer no mercado, atuando como um fator de competitividade – seja em relação aos seus concorrentes do setor informal, seja em relação aos estabelecimentos do setor formal da economia.

A vulnerabilidade da regulação do Estado sobre o que está sendo definido como Informalidade Estrutural é maior nas sociedades onde o segmento informal assume a função de “colchão amortecedor” diante das pressões socioeconômicas causadas pelo desemprego. Diante da inexistência de um sistema de proteção social que assegure a percepção de uma renda desvinculada do trabalho, a ocupação no segmento informal é a alternativa de sobrevivência para os trabalhadores tornados redundantes no processo de acumulação capitalista. Isso posto, o poder de regulação do Estado é barrado pelas condições materiais objetivas de reprodução da força de trabalho<sup>143</sup>.

Dessa maneira, a redução ou o enfrentamento dessa informalidade somente acontece quando há crescimento sustentado da economia, capaz de alterar (reduzir) a dimensão do segmento informal da estrutura produtiva. Isso acontece na medida em que a dinâmica de incremento, consistente e duradouro, do produto interno resulta na criação de postos de trabalho no setor organizado da economia, diminuindo, conseqüentemente, a oferta de trabalhadores para o segmento informal. E, não menos importante, a multiplicação da renda, gerada no processo de aceleração do nível de atividade econômica, fortalece o mercado interno, irrigando,

---

<sup>143</sup> Contemporaneamente, mesmo nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas, não há política pública que garanta, por tempo indeterminado, renda dissociada do trabalho para os cidadãos considerados aptos para o trabalho. Uma vez que a aquisição de renda está condicionada à participação no mercado de trabalho, o desemprego e a desregulamentação do mercado de trabalho vão gerar padrões nacionais diferenciados de informalidade ou precariedade das formas de ocupação.

inclusive, parcelas do segmento informal que passam a apresentar melhores condições de rentabilidade, viabilizando a sua transição para o segmento formal da estrutura produtiva.

A transição dos estabelecimentos para o segmento formal implica em melhorias no padrão de organização produtiva e, em geral, no aumento do quantitativo de empregados contratados. Esses pequenos negócios se tornam, então, mais estruturados e, portanto, mais “visíveis” e sujeitos às ações fiscais que deverão resultar na formalização das relações de emprego. Mantidas as condições de melhores produtividade e rentabilidade, promovidas pela tendência de crescimento econômico, a informalidade dos vínculos empregatícios deixa de ser um dos mecanismos de competitividade. Nesses casos, diante da eventual reincidência dessa irregularidade, o seu enfrentamento pode se dar, efetivamente, pela ação da Inspeção<sup>144</sup>.

Em termos mais abrangentes, o que denomino como “Informalidade Estrutural” - a ocupação precária em setores com níveis particularmente baixos de produtividade e rentabilidade - é a contrapartida da impossibilidade de absorção da totalidade da população economicamente ativa no mercado de trabalho, condição intrínseca do capitalismo. É a alternativa possível para os trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho - seja formal ou informal -, representada pela produção para o auto consumo, quando viável (o trabalhador possui algum tipo de propriedade) constrange absolutamente a sua condição de consumidor.

A relação de determinação do nível de ocupação a partir da evolução do produto interno apresenta variações conjunturais em função do ritmo e do padrão de crescimento das economias nacionais<sup>145</sup>. A evolução do mercado de trabalho

---

<sup>144</sup> A estruturação dos pequenos negócios e a sua inserção no setor formal torna desvantajosa a manutenção da informalidade nas relações de emprego inclusive porque o não pagamento das multas aplicadas pela Inspeção inviabiliza a prestação de serviços e a comercialização de bens para o Poder Público, em geral, mediante a inscrição desses estabelecimentos na Dívida Ativa da União.

<sup>145</sup> A situação de pleno emprego das forças produtivas de uma economia, incluindo aí a força de trabalho, é considerada factível nas análises teóricas de cunho neoclássico, que analisam o capitalismo na perspectiva de que haveria uma tendência ao equilíbrio. Excluídas as abstrações dessa corrente teórica, no mundo real, durante o período iniciado no pós II Guerra até o final da década de 1960, fatores conjunturais excepcionais - de ordem política e econômica -, na Europa, Estados Unidos e Japão, promoveram a redução do desemprego a níveis próximos ao pleno emprego. A natureza excepcional dessa conjuntura como foi visto anteriormente, confirmou-se a partir das profundas alterações no paradigma tecnológico, no ideário político e nas formas de organização e gestão da produção, implementadas a partir da década de 1970 e que resultaram em uma reconfiguração social, política e econômica que Fiori muito precisamente denominou de “a revanche do capital”.

brasileiro – apresentada no capítulo I – é emblemática na demonstração da relação de causalidade do crescimento econômico sobre a geração de postos de trabalho no setor formal, como aconteceu no período de 1930 a 1980<sup>146</sup>.

O desempenho medíocre da economia nacional, com taxas médias de crescimento de 2,3% durante os anos de 1980 e de 2,7% na década seguinte (menos da metade do verificado no período entre 1930 e 1980) resultou na reduzida expansão total de assalariados formais entre 1980 e 1989, quando passou de 23 milhões para 24,5 milhões; enquanto em 1999, esse número caiu para 22,3 milhões. (POCHMANN, 2001, p. 98).

Por outro lado, quando a economia passou a apresentar trajetória contínua de elevação do produto interno bruto, a partir de 2003, com taxa média anual superior a 4% entre 2002 e 2008, repercutiu diretamente na melhor estruturação e formalização do mercado de trabalho. Especificamente em relação ao total de empregados formais, o incremento foi da ordem de 38%, passando de 23,1 milhões em 2002, para 31,9 milhões em 2008; enquanto o total de empregados informais elevou-se de 14,6 milhões para 15,9 milhões, apresentando um aumento de apenas 8,5%.

O total de trabalhadores por conta própria - um indicador negativo da estruturação do mercado de trabalho, considerando a elevada informalidade previdenciária desses indivíduos – também apresentou evolução favorável, elevando-se de 17,6 milhões para 18,8 milhões, crescendo apenas 6,2% nesse período<sup>147</sup>.

---

A não absorção da integralidade da população trabalhadora como condição incontornável do capitalismo e a determinação do nível de ocupação pelo ritmo de crescimento econômico são aspectos fundamentais da teoria econômica assim retratados por Marx: especificamente, na Lei Geral da Acumulação Capitalista, capítulo XXIII, Livro I, de O Capital; por Keynes: sintetizado no Princípio da Demanda Efetiva, capítulo III, da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda; e, muito didaticamente, também por Kalecki: O Mecanismo da Recuperação Econômica, capítulo III, da obra Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas.

<sup>146</sup> A proporção da relação de causalidade (elasticidade) entre o crescimento da produção e o aumento dos postos de trabalho vai depender, como já foi dito anteriormente, dos setores econômicos que alavancam esses crescimento e dos seus efeitos multiplicadores sobre a estrutura produtiva nacional; do padrão tecnológico adotado pelas das indústrias de maior dinamismo, mais ou menos intensiva na utilização de trabalho vivo; do grau de abertura comercial da economia, participação das importação na produção interna; e, não menos importante, da distribuição da renda nacional, no sentido do maior ou menor fortalecimento do mercado interno consumidor.

<sup>147</sup> O crescimento significativo do total de assalariados formais ao longo da década de 2000, no Brasil, compromete a validade de interpretações no sentido de que tenhamos chegado a um estágio do desenvolvimento capitalista em que o crescimento econômico não repercute na geração dos postos de trabalho, especificamente, de trabalho assalariado. O impacto direto do crescimento sobre o nível de ocupação tem sido significativo, sobretudo nas economias denominadas “emergentes”, nas

No caso do Maranhão, apesar da desestruturação acentuada que caracteriza o mercado de trabalho estadual, o crescimento econômico desta década também impactou positivamente sobre o grau de formalidade das relações de emprego, que passou de 222 mil em 2002, para 477 mil em 2008, com aumento superior a 100%; enquanto o total de empregados informais cresceu de 520 mil para 586 mil, com elevação em torno de 13%.

O quantitativo de trabalhadores por conta própria, nesse período, caiu de 907 mil para 707 mil indivíduos, e o de trabalhadores não remunerados igualmente decresceu, reduzindo-se de 388 mil para 215 mil. Entretanto, um indicador negativo da trajetória recente do mercado de trabalho é o crescimento do número de trabalhadores voltados para o próprio consumo, que passou de 203 mil, em 2002, para 420 mil indivíduos, em 2008, elevando-se em mais de 100%<sup>148</sup>.

É fato que o relativamente maior dinamismo da economia estadual, nesta década, reverberou na melhoria das condições gerais de organização e formalização do mercado de trabalho, demonstrando que essa (a evolução da economia) é a variável fundamental para determinar a quantidade e a qualidade dos postos de trabalho criados. Porém, mesmo com as melhorias identificadas, a precariedade do mercado de trabalho estadual ainda é muito maior do que a média nacional, em todos os aspectos – situação ocupacional, remuneração, grau de formalização.

Portanto, o crescimento econômico sustentado é condição necessária para a redução do total de trabalhadores submetidos à Informalidade Estrutural – empregados assalariados informais em pequenos estabelecimentos organizados em moldes não tipicamente capitalistas. E também é o fator determinante para a diminuição do contingente de trabalhadores inseridos em formas não monetárias de produção, ou seja, voltadas exclusivamente para o auto consumo.

Sintetizando, a inexistência de direitos trabalhistas e previdenciários, e as condições absolutamente inapropriadas de saúde e segurança dos empregados do segmento informal, dos trabalhadores ocupados para o auto consumo e dos trabalhadores não remunerados, não estão passíveis de enfrentamento mediante a regulação promovida pelo Estado, seja através da fiscalização, da regulamentação/desregulamentação ou da flexibilização da legislação. A natureza da informalidade desses vínculos empregatícios e da precariedade das condições

---

quais ainda há grande potencial para a diversificação da estrutura produtiva, para o desenvolvimento tecnológico e onde os mercados internos estão ampliando-se em função dos reflexos desse crescimento sobre o nível de renda e redução da pobreza.

<sup>148</sup> Dados extraídos da tabela 1906 SIDRA/PNAD /IBGE

gerais de trabalho dessas categorias de trabalhadores torna improdutiva a intervenção da Inspeção do Trabalho ou de qualquer outra forma de atuação no âmbito do mercado de trabalho<sup>149</sup>.

Por outro lado, a ação estatal é fundamental na implementação de políticas macroeconômicas direcionadas para o crescimento econômico. Além das medidas de abrangência nacional, são necessárias políticas de desenvolvimento regional visando à geração de trabalho e de emprego para essa população<sup>150</sup>.

Entretanto, se o Estado não define – pelo menos, não diretamente - o nível de emprego pode, sim, intervir na promoção da regularidade dos postos de trabalho gerados. Nesse caso, trata-se da possibilidade de enfrentamento tanto da “Nova Informalidade”, quanto da informalidade decorrente da inadequação e insuficiência das condições de organização e de operacionalização do Sistema Nacional de Inspeção do Trabalho.

A Nova Informalidade, nos termos definidos por Maria Augusta Tavares, é um resultado dos impactos da terceirização para a desestruturação do mercado de trabalho, viabilizando que o emprego assalariado seja mascarado sob a forma de trabalho cooperado ou em domicílio e precarizado nas pequenas empresas. A ocultação da situação fática, mediante a formalização de documentos e contratos que simulam outras formas de contratação – trabalho autônomo, seja sob a forma de cooperativas, seja em domicílio -, minimiza custos para os empregadores e lesa os

---

<sup>149</sup> Estou apontando, exatamente, para o fato de que os bons resultados ou o fracasso das chamadas políticas do mercado de trabalho – sejam de natureza ativa (qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra), ou passiva (incentivos à aposentadoria e ao retardamento da inserção de jovens no mercado de trabalho) estão condicionados, inexoravelmente, ao ritmo e ao padrão de crescimento econômico – supondo-se, inclusive, que seja positiva a evolução do nível de produção.

<sup>150</sup> Há um ramo específico da teoria econômica voltado para o tema do desenvolvimento regional e a literatura é farta na exposição e análises de casos bem sucedidos e de experiências fracassadas. Resguardadas as limitações materiais, jurídicas e institucionais incontornáveis, a natureza – mais ou menos inclusiva em termos de quantidade e qualidade dos postos de ocupação (trabalho e emprego) criados e da renda gerada -, e o alcance – pontual ou disseminado - das políticas adotadas vai depender, também, da correlação de forças que permeia essa atuação do Estado. Qualquer que seja o grupo conjunturalmente hegemônico no governo do estado, é complexo e está além do alcance deste trabalho analisar a sua potencialidade como indutor e orientador de um processo consistente de desenvolvimento econômico e social.

Essa é uma particularidade do estágio atual de desenvolvimento capitalista que vale para o Estado em geral, e, principalmente, para governos de estados pouco expressivos de países da periferia capitalista.

Dito isso, é necessário desenvolver políticas públicas de geração de trabalho e renda, relacionadas, por exemplo, ao fortalecimento da agricultura, da pesca e do extrativismo em regime de economia familiar, mediante a disponibilidade de crédito, de assistência técnica, de noções de gestão e de condições para a viabilidade da comercialização. Certamente há outras alternativas nesse mesmo sentido, isto é, que não condicione o desenvolvimento local tão absolutamente à relativa fragilidade do Estado diante dos interesses do grande capital.

trabalhadores, tendo em vista que os mesmos mantêm, de fato, relações de emprego, sem contar com a proteção legal compatível.

Destaco a pertinência da metodologia utilizada pela autora para fundamentar a sua argumentação sobre a emergência da Nova informalidade. Parte da aparente formalidade das relações de trabalho do tipo autônomo (trabalho cooperado e em domicílio) para a investigação das condições que de fato são estabelecidas entre os empregadores e esses contratados, revelando que as mesmas são formas disfarçadas de trabalho assalariado.

Demonstra como a flexibilização do marco regulatório, principalmente a institucionalização da terceirização, facilitou a descaracterização formal das relações capital/trabalho, permitindo aos empregadores a manutenção de todas as vantagens do trabalho assalariado; porém, eximindo-se dos seus custos sociais. A informalidade, nesse caso, advém do fato de que esses trabalhadores, considerados legalmente como autônomos são, na realidade, trabalhadores assalariados para os quais estão negados todos os respectivos direitos trabalhistas e previdenciários.

Assim, ao contrário da Informalidade Estrutural, a Nova Informalidade articula-se diretamente com empresas de médio e grande porte; originando-se, não da precariedade geral das condições de organização da produção; mas de alterações no padrão de institucionalização do mercado de trabalho. A autora evidencia os impactos da flexibilização da legislação para o surgimento de novas “fontes” de informalidade no mercado de trabalho nacional:

Ao longo dos capítulos que compõem a parte essencial deste trabalho, supomos ter deixado claro que o segmento da informalidade que tomamos como objeto não se apresenta como uma categoria de assalariamento ilegal. Não é disso que se trata, embora não se possa negar o caráter de ilegalidade. Mas, efetivamente, em termos jurídicos não é ilegal porque também não se considera assalariamento, mas sim, uma forma autônoma. Prevalecem nas relações com o capital apenas os deveres, em detrimento de todos os direitos que, embora ainda existam constitucionalmente, na prática se tornam letras mortas, uma vez que, paradoxalmente, o Estado cria mecanismos que o invalidam. Analisamos, portanto, uma modalidade de trabalho que, por um lado – o que atende aos interesses do capital -, sofre as mesmas regulações econômicas do trabalho formal e, por outro – o da proteção ao trabalho -, sofre a eliminação dos direitos garantidos aos assalariados, com o que se amplia cada vez mais o universo da informalidade. (TAVARES, 2004, p. 197).

A sociedade capitalista organiza-se e reproduz-se, necessariamente, a partir da distinção entre proprietários dos meios de produção e proprietários

exclusivamente da sua própria força de trabalho. Partindo dessa premissa, é descabido supor que possíveis alterações nas formas institucionais e nos instrumentos jurídicos de contratação possam alterar essa forma de divisão social do trabalho que é essencial à reprodução do capital.

Nesse contexto, quaisquer que sejam as manifestações aparentes – formais e legais - da relação entre possuidores do capital, de um lado, e trabalhadores, do outro lado, o que se estabelece, invariavelmente, é uma situação de compra e venda de força de trabalho. Esse é o fenômeno essencial e imutável, ainda que esteja, algumas vezes, encoberto por mediações complexas e sob as mais variadas formas – diversidades quanto aos tipos de contratação, à denominação dos empregados, à localização dos ambientes de trabalho, quanto aos padrões de remuneração e de jornada de trabalho, por exemplo. A independência e a autonomia são atributos, de fato, dos empregadores, cada vez mais desincumbidos da responsabilidade na garantia dos direitos sociais historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

Faço algumas ponderações quanto ao pressuposto da autora no sentido de que o incremento dos postos de trabalho em pequenas empresas seja causa direta e necessária do crescimento da informalidade. Contra-argumento que o segmento informal é, por definição, totalmente constituído de pequenos negócios nos quais predominam, absolutamente, relações informais de emprego; mas o contrário não é verdadeiro, isto é, o porte das empresas não determina, a priori, a situação de formalidade ou informalidade das relações de emprego.

Em termos gerais, as condições de trabalho nas micro e pequenas empresas terceirizadas tendem a ser menos vantajosas do que aquelas encontradas nas empresas de médio e grande porte basicamente porque, nessas, via de regra, além dos direitos básicos dispostos pela legislação, agregam-se outros benefícios frutos de acordos coletivos<sup>151</sup>. Não se trata, então, de informalidade, no sentido aqui

---

<sup>151</sup> Existem dois instrumentos coletivos, com força de lei, celebrados entre empregados e empregadores: I) a convenção coletiva é firmada entre os sindicatos patronal e laboral, beneficiando toda a categoria profissional. É nas convenções que se estabelecem, por exemplo, o piso salarial e o percentual de reajuste para todos os trabalhadores de uma mesma categoria. Em geral, as convenções coletivas, exatamente por sua natureza universal, que obriga todos os empregadores e beneficia todos os empregados de uma categoria, não resultam em melhoria significativa das condições de trabalho, apenas reproduzindo a legislação trabalhista vigente; II) Os acordos coletivos, por sua vez, são firmados entre o sindicato laboral e uma ou um grupo de empresas, e apenas essas estão obrigadas a concederem, exclusivamente para os seus empregados diretos, as vantagens



discutido, ou seja, de trabalho assalariado sem o registro na CTPS do empregado e sem proteção trabalhista e previdenciária.

De fato, a situação comumente encontrada nas pequenas empresas terceirizadas, prestadoras de serviço para as médias e grandes é o emprego formal; porém, com acesso apenas aos direitos trabalhistas básicos, isto é, previstos na legislação comum a todos os empregados, sem vantagens adicionais decorrentes de acordos coletivos firmados pelas tomadoras de serviços<sup>152</sup>.

Em função da tendência de generalização da terceirização, contingentes crescentes de trabalhadores assalariados são contemplados apenas com os direitos trabalhistas mínimos, sem gozar das conquistas obtidas nas negociações – acordos coletivos – pactuadas entre as médias e as grandes empresas e os seus empregados diretos. Um dos objetivos da terceirização é exatamente a restrição do número de empregados contratados diretamente pelas firmas de grande porte, de maneira que apenas esses poucos possam usufruir das condições mais vantajosas obtidas nos acordos pactuados com os sindicatos laborais. Conseqüentemente, agrava-se a assimetria do mercado de trabalho nacional, na medida em que convivem, nos mesmos ambientes de trabalho, empregados com diferentes status e sistemas de benefícios, em razão da origem do seu vínculo contratual, isto é, se são trabalhadores contratados diretamente pelas médias e grandes empresas ou se são terceirizados.

Por outro lado, nas pequenas empresas que desenvolvem produtos e serviços de alto conteúdo tecnológico, as condições de trabalho podem ser bem particulares, com trabalhadores legalmente considerados autônomos, mas que são, de fato, empregados. Nesse caso, a falta de proteção trabalhista dos empregados é “compensada” pela concessão de vantagens diferenciadas e bem significativas, como planos de saúde, incentivos para a contínua qualificação profissional, veículos fornecidos pelas empresas, diárias elevadas, bonificações por produtividade, entre

---

acordadas. É nesses instrumentos, celebrados por representantes do grande capital, que são negociados benefícios relativamente importantes em termos de condições gerais de trabalho, sobretudo, remuneração e vantagens adicionais. Os acordos coletivos são facultativos, por essa razão, somente as categorias mais organizadas presentes nas médias e grandes empresas conseguem mobilizar-se e pressionar os empregadores para essa negociação.

<sup>152</sup> O grau de formalização das relações de emprego nas pequenas empresas terceirizadas tende a ser, inclusive, relativamente mais elevado do que em empresas desse porte sem relação com o grande capital. Isso acontece porque a legislação nacional (Súmula 331) torna a tomadora de serviços – a grande empresa – subsidiariamente responsável, perante a Justiça do trabalho, pelas relações de emprego mantidas por suas terceirizadas.

outras<sup>153</sup>.

Para o enfrentamento da informalidade gerada nessas circunstâncias, a atuação do Estado visando à efetividade dos direitos relacionados ao trabalho assalariado dá-se pela inspeção das condições reais de trabalho, mediante a verificação *in loco*, nos ambientes de trabalho, para a eventual constatação e descaracterização da fraude contratual. Avaliando que se trata de trabalho assalariado, presentes os atributos dessa relação – subordinação, não-eventualidade, pessoalidade - os Auditores-Fiscais intervêm para o desfazimento da simulação contratual, aplicando sanções administrativas (autos de infração) e impondo aos empregadores a obrigação de formalizar o vínculo empregatício e assumir os encargos trabalhistas e previdenciários compatíveis.

A caracterização da fraude trabalhista, no caso das cooperativas, é facilitada pelo fato de que esses trabalhadores encontram-se, via de regra, executando tarefas nos mesmos ambientes dos demais empregados. Por outro lado, a ocultação das relações de emprego pela utilização do trabalho em domicílio é de rara e difícil constatação porque realizado em ambientes fora do alcance dos Agentes da Inspeção do Trabalho, salvo no caso de determinação judicial.<sup>154</sup>

A alteração na legislação que regulamenta o estágio curricular, permitindo a participação de estudantes do ensino fundamental é outro exemplo de flexibilização que facilita a burla da relação contratual, por dois motivos: primeiro, a faixa etária, a inexperiência e a pouca escolaridade desses estudantes deixa-os particularmente vulneráveis à má-fé dos empregadores; segundo, ainda que seja possível – apesar de improvável - a relação pedagógica entre a grade curricular do ensino fundamental e a prática profissional, tal situação é desejável durante o

---

<sup>153</sup> Por iniciativa do Ministério do Trabalho e das Centrais Sindicais tramita atualmente no Congresso Nacional um projeto de lei que regulamenta a terceirização no país. Caso seja aprovado nos termos propostos, haverá um significativo avanço na proteção dos trabalhadores terceirizados, os quais terão os mesmos direitos dos trabalhadores diretamente contratados pela empresa tomadora de serviço, inclusive aqueles resultantes de acordos ou convenções coletivas. Além disso, a empresa contratante tornar-se-á solidariamente responsável, independente de culpa, pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias e quaisquer outras decorrentes do contrato firmado entre a empresa prestadora de serviços e os seus empregados.

<sup>154</sup> A Constituição assegura que a presença de agentes do Estado no domicílio dos cidadãos seja legal somente mediante determinação judicial.

período de formação desses cidadãos?<sup>155</sup>.

Assim como o trabalho em cooperativas, o estágio – independente do grau de escolaridade dos estudantes - também pode ser utilizado como um mecanismo de substituição fraudulenta de força de trabalho assalariada. Nesse caso, a atuação da Inspeção tem como objetivo verificar se estão presentes, além dos requisitos formais (documentais), os pressupostos característicos e indispensáveis para a prática do estágio curricular, principalmente, a complementaridade obrigatória entre as atividades desempenhadas pelos supostos estagiários e a sua formação escolar ou acadêmica.

A atuação da Fiscalização do Trabalho é eficaz no enfrentamento da Nova Informalidade - e também de outras formas de precarização promovidas pela flexibilização e desregulamentação legal - porque o Direito do Trabalho e, conseqüentemente, a sua aplicação, tem como um dos princípios fundamentais a “primazia da realidade”.

Aceito pela doutrina universal, esse princípio consiste na prevalência dos fatos sobre as formas, as formalidades e as aparências, como explica Pla Rodriguez (2000, p. 352): “Isso significa que em matéria de trabalho importa o que ocorre na prática, mais do que aquilo que as partes hajam pactuado de forma mais ou menos solene, ou aquilo que conste em documentos, formulários e instrumentos de controle.” Dentre os motivos que originam a divergência entre a situação de fato na qual se desenvolve a relação de trabalho e a sua forma aparente, esse autor menciona a intenção deliberada de fingir ou simular uma situação jurídica distinta da real.<sup>156</sup>

Durante as ações fiscais nos estabelecimentos de trabalho, os Auditores-Fiscais dispõem de autonomia institucional e de fundamentos legais (artigos 3º e 9º da CLT) para examinar qual é, de fato, a natureza da relação de trabalho mantida -

---

<sup>155</sup> A alteração na legislação que regulamenta o estágio curricular foi promovida pela Lei nº. 11.788/08.

<sup>156</sup> Além da intenção de burlar a legislação trabalhista, a divergência entre as situações fática e a situação contratual formalizada pode ocorrer em função de outros fatores: I) provir do erro, “esse erro, geralmente, recai na qualificação do empregado e pode estar mais ou menos contaminado de elementos intencionais derivados da falta de consulta adequada ou oportuna. Também essa situação equívoca se pode atribuir a erro imputável as partes ou a só uma delas; II) derivar de uma falta de atualização dos dados, “qualquer omissão ou atraso determina um desajuste entre o que surge dos elementos formais e o que resulta da realidade; III) originar-se da falta de cumprimento de requisitos formais. (PLÁ RODRIGUEZ, 2000, p. 252-253).

se é trabalho cooperado autêntico, ou se existem os fatores que caracterizam o vínculo empregatício.<sup>157</sup>

A descaracterização de contratações fraudulentas deve ser tratada pela Inspeção do Trabalho como um problema prioritário e os seus empregadores exemplarmente punidos, sob pena de que a Nova Informalidade, o estágio curricular desvirtuado e outras práticas similares ganhem dimensões significativas no mercado de trabalho nacional. A potencialidade de alastramento – caso não haja a atuação incisiva e sistemática da Inspeção - advém justamente da redução dos encargos trabalhistas e previdenciários para os empregadores que fazem uso dessa espécie de artifício. A participação dos sindicatos obreiros na apuração e denúncia de ocorrências dessa natureza é fundamental para que as ações fiscais sejam direcionadas para a inspeção de estabelecimentos que estejam utilizando-se de simulação contratual.

A maior complexidade desse tipo de fiscalização decorre do fato de que o Auditor-Fiscal desconsidera toda a aparente regularidade da situação criada – documentos e requisitos formais – para concluir pela presença dos fatores que caracterizam a relação de emprego. Não é incomum que os autos de infração lavrados a partir da caracterização do trabalho autônomo como trabalho assalariado sejam questionados judicialmente. Os argumentos fáticos e jurídicos apresentados pelas partes - empresa e União -, bem como a interpretação dos juízes trabalhistas são os fatores fundamentais para a prevalência ou não da sanção administrativa<sup>158</sup>

Além da “Nova Informalidade”, outros tipos de contratação visando à descaracterização da relação assalariada - especialmente a prestação de serviço por trabalhadores supostamente autônomos, que procuram ocultar a sua situação de subordinação mediante a inscrição na Receita Federal como Pessoas Jurídicas - originam-se das profundas transformações que nos últimos trinta anos têm ocorrido

---

<sup>157</sup> O artigo 3º da CLT diz: “Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviço de natureza não eventual a empregador, sob a dependência desse e mediante o pagamento de remuneração”. O artigo 9º, por sua vez, determina justamente a descaracterização de situações fraudulentas, aparentemente corretas -, inclusive sob o ponto de vista documental -, criadas com o objetivo de retirar as obrigações dos empregadores e os direitos dos empregados decorrentes do trabalho assalariado: “Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente consolidação.”

<sup>158</sup> A estabilidade funcional é necessária para garantir a autonomia diante das pressões econômicas e políticas; mas, por outro lado, também pode contribuir para o eventual acomodamento e omissão dos servidores públicos, sobretudo quando defrontados com situações que requeiram uma atuação diferenciada e mais complexa. Essa é uma questão cuja análise extrapola o alcance deste trabalho.

no mercado de trabalho.<sup>159</sup>

As novas formas de organização da produção - desverticalização das plantas e a externalização de etapas do processo produtivo -, as novas tecnologias, sobretudo no registro e transmissão de informações que permitem o trabalho a distância e o discurso neoliberal amplamente difundido que identifica o trabalho autônomo como sinônimo de independência, qualificação e modernidade convergem para que a condição de subordinação da relação entre capitalistas e trabalhadores fique aparentemente imperceptível. Essas novas formas de contratação acabam com a relativa estabilidade do trabalho assalariado ao tempo em que viabilizam a desoneração de encargos trabalhistas e previdenciários por parte das empresas.<sup>160</sup>

Em alguns casos, as mediações entre o capital e o trabalho subordinado são tantas e as formas de trabalho por conta própria são tão diversificadas e relativamente crescentes no total das ocupações – há um continuum que vai desde as simples estratégias de sobrevivência dos vendedores ambulantes até executivos e profissionais liberais altamente qualificados – que são tomadas, equivocadamente, como indícios de superação do capitalismo.

As modificações na relação entre o capital e o trabalho subordinado, tanto em termos jurídico-formais – formas alternativas à relação de emprego para a contratação de trabalhadores -, quanto organizacionais – o trabalho a distância, em domicílio – dificultam a capacidade de intervenção do Estado, mediante a Inspeção do Trabalho, na descaracterização de situações fraudulentas que visam ocultar o emprego assalariado.

Diante dessa nova configuração, os recursos tecnológicos e materiais disponíveis para o Sistema de Inspeção do Trabalho, bem como a capacitação dos Auditores-Fiscais são fatores indispensáveis para que o Estado mantenha o seu poder de regulação sobre o mercado de trabalho.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Esse fenômeno é vulgarmente conhecido como 'pejotização' e refere-se à prestação de serviços por trabalhadores cuja situação laboral preenche todos os requisitos da relação de emprego – subordinação, não-eventualidade, pessoalidade; porém, os mesmos estão contratados sob a forma de "pessoa jurídica". O objetivo é ocultar a relação de emprego visando à conseqüente desoneração da empresa em relação aos encargos trabalhistas e previdenciários desses trabalhadores.

<sup>160</sup> Esse fenômeno tem repercussões culturais, políticas e sociais profundas, comprometendo a identidade, mobilização e solidariedade da classe trabalhadora.

<sup>161</sup> Esse padrão de informalidade reflete as profundas transformações nas relações de produção e no padrão de acumulação do capital. Via de regra, é mais freqüente em setores econômicos de alto conteúdo tecnológico, com mão-de-obra muito especializada e relativamente bem remunerada, o que acaba por "compensar", em parte, a informalidade da relação de emprego.

A análise das suas determinações e os seus potenciais desdobramentos extrapola o alcance desta dissertação – que ressalta as condições atuais do mercado de trabalho maranhense e a atuação da Inspeção do Trabalho - e merece reflexões profundas sobre fenômenos que estão em curso e que

Além da existência de um segmento informal na estrutura produtiva e das alterações no mercado de trabalho decorrentes das novas formas de organização da produção e da flexibilização do marco regulatório, há um outro fator que contribui para a informalidade nas relações de emprego no país: a insuficiência dos recursos materiais e humanos que o Estado disponibiliza para o desenvolvimento das ações fiscais no país.

Aqui, não se trata da Informalidade Estrutural ou da informalidade mascarada sob outras espécies de contratação; trata-se da pouca importância efetivamente concedida à regulação das condições de trabalho no país e que se manifesta nas deficiências e na baixíssima capilaridade institucional do Sistema de Inspeção do Trabalho. Em síntese, é a informalidade que resulta diretamente da omissão do Estado, permitindo que empresas de médio e grande porte – e também os pequenos estabelecimentos minimamente estruturados – mantenham assalariados informais, usufruindo-se da ausência do poder de fiscalização estatal.

As insuficiências do Sistema de Inspeção apresentam-se em vários aspectos. Em primeiro lugar, o reduzido quadro de Auditores Fiscais do Trabalho. No Maranhão, como foi visto, de acordo com os parâmetros adotados pela OIT, o número de Auditores-Fiscais deveria estar em torno de 140, enquanto esse total é de somente 53 servidores, que são os responsáveis pela verificação das condições de trabalho, de saúde e segurança de mais de 1 milhão de empregados – com cerca de 500 mil na informalidade -, espalhados por 217 municípios.

A redução do quadro funcional da Inspeção do Trabalho, em todo o Brasil, agravou-se ao longo da década de 1990. A partir desse período, iniciou-se o desenvolvimento das ações fiscais direcionadas para o enfrentamento de problemas sociais relacionados ao mundo do trabalho e particularmente graves, como o trabalho infantil e o trabalho em condições degradantes, bem como para a inserção profissional de jovens trabalhadores inexperientes e dos trabalhadores com deficiência.

A dispersão espacial da Inspeção do Trabalho, no Maranhão, é absolutamente insuficiente, com Auditores-Fiscais lotados apenas em São Luís (49), Imperatriz (04) e Pedreiras (01). Dessa forma, as relações de emprego no interior do estado, permanecem, em sua maior parte, à margem do alcance da Inspeção. Essa situação de ausência do Estado viabiliza que médias e grandes empresas

---

contemplam desde a discussão quanto ao futuro das relações de trabalho até o eventual fim da relação de emprego.

mantenham enormes contingentes de empregados informais; muito frequentemente, são empresas prestando serviços para a Administração Pública (prefeituras municipais ou governo estadual) ou utilizando recursos públicos (recursos do FAT, do FGTS, do BNDES e financiamentos de bancos públicos)<sup>162</sup>.

As limitações decorrentes da baixíssima capilaridade da Inspeção são agravadas pela magnitude da população ocupada em atividades rurais no estado -, em torno de 900 mil, sendo 150 mil declarados na situação ocupacional de “empregados” -, são trabalhadores situados em estabelecimentos dispersos geograficamente e que apresentam padrões de contratação (empregados, parceiros, meeiros, autônomos) cuja complexidade demanda ações fiscais mais longas e detalhadas.

A capacitação permanente dos Agentes da Inspeção também é um aspecto fundamental para o desempenho desejável das suas atribuições, especialmente em um contexto de mudanças profundas e generalizadas nas formas de contratação e gestão da força de trabalho, resultantes da reestruturação produtiva e da flexibilização do marco legislativo, que potencializam a geração da denominada “Nova Informalidade”.

A legitimidade e a autoridade da Inspeção - em relação aos empregados, empregadores e sindicatos - fundamentam-se tanto no seu poder de polícia, exercido no âmbito administrativo mediante a aplicação de multas; quanto na sua capacidade de percepção e enfrentamento das transformações correntes no mercado de trabalho. A capacitação contínua dos Auditores-Fiscais deve viabilizar o reconhecimento e o desfazimento de fraudes na contratação; estimular o desenvolvimento de atividades relacionadas à proteção das parcelas mais vulneráveis da população trabalhadora (crianças e adolescentes, deficientes); e, nos casos de infração que comprometam a segurança dos trabalhadores, garantir a punição exemplar dos empregadores.

Portanto, a eficácia do poder de regulação do Estado sobre o mercado de

---

<sup>162</sup> Em relação ao combate desse tipo de informalidade, no Maranhão foi significativo o Termo de Ajuste de Conduta firmado pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho e as grandes siderúrgicas localizadas no interior do estado, em 1999, visando à melhoria das condições de trabalho nas carvoarias – com a presença do trabalho infantil e sem qualquer equipamento de segurança. Outro exemplo clássico dessa situação de aproveitamento dos empregadores rurais da baixa capilaridade do poder fiscalizador do Estado são as ações de combate ao trabalho escravo. Os proprietários mantêm os trabalhadores em situação incompatível com a dignidade humana. Porém, quando “encontrados” pelas equipes de fiscalização do Ministério do Trabalho, muitos passam a dispor de condições econômicas compatíveis com a manutenção da assistência jurídica prestada por profissionais deslocados de outros estados do país exclusivamente com o propósito de representá-los junto ao Estado.

trabalho, está condicionada, também, à capacitação dos seus operadores para a compreensão das transformações recentes no mercado de trabalho<sup>163</sup>. Esse também é um aspecto deficiente do Sistema de Inspeção Nacional, uma vez que não há uma política de capacitação sistemática dos Auditores-Fiscais do trabalho.

O baixo valor das multas administrativas e a sua manutenção inalterada há mais de 15 anos também concorrem para a baixa efetividade da atuação da Inspeção. A maior parte dessas multas está prevista na CLT e atreladas a um fator de referência, justamente para viabilizar o seu reajuste regular. Entretanto, com a extinção do último fator de referência adotado – a UFIR, com o Plano Real – essas penalidades estão com os seus valores congelados desde então. Apesar das tentativas por parte do MTE, mediante a apresentação de propostas de leis prevendo o reajuste das multas, o Congresso Nacional tem se mantido, ao longo desse período, impermeável a essa demanda.

A postura omissa das casas legislativas diante das multas trabalhistas com valores defasados, naturalmente não é acidental; ao contrário, explicita os interesses políticos e econômicos que estão prevalecendo e resulta, em última instância, numa forma muito efetiva de estímulo à manutenção de trabalhadores em condições de informalidade e ambientes de trabalho insalubres e perigosos.<sup>164</sup>

Outro fator restritivo à eficácia da Inspeção é a inexistente articulação entre os órgãos governamentais que lidam diretamente com a questão da informalidade nas relações de trabalho - Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Fazenda, no qual está inserida a fiscalização da Previdência Social, especificamente, no âmbito da Receita Federal do Brasil.

As instituições não compartilham informações que poderiam subsidiar e potencializar os impactos das ações fiscais sob as suas responsabilidades específicas. Exemplificando: todos os serviços de construção civil, sejam os contratados pela Administração Pública (em suas três esferas), sejam os originários

---

<sup>163</sup> A necessidade de treinamento contínuo dos Agentes da Inspeção e as limitações decorrentes da inexistência dessas ações de capacitação não são problemas apenas no Brasil; ao contrário, são questões comuns a vários países membros da OIT, conforme destacado em seus relatórios sobre estratégias e práticas da Inspeção do Trabalho. (STRATEGIES AND PRACTICES FOR LABOR INSPECTION/OIT, 2006)

<sup>164</sup> O valor das multas administrativas está disponível no site do MTE, no módulo “Inspeção do Trabalho”. As multas podem ser fixas ou *per capita*, variado de acordo com a quantidade de trabalhadores lesados. O pagamento da multa até 10 (dias) após o recebimento da notificação da dívida implica na redução de 50% do seu valor total; por outro lado, em casos de reincidência e embaraço à fiscalização, são cobradas em dobro. Exemplificando o valor relativamente muito baixo das multas trabalhistas: cada empregado encontrado sem registro, isto é, informal, pode resultar em uma multa de R\$ 402,53 (quatrocentos e dois reais e cinquenta e três centavos), a falta de anotação da CTPS, tem multa de R\$ 296,12 (duzentos e noventa e seis reais e doze centavos).



da iniciativa privada, contam com um registro no INSS, denominado Cadastro Específico do INSS – CEI, documento obrigatório para todas as etapas seguintes de regularização da obra. O cadastro de CEI's é uma fonte importante para o mapeamento de eventual informalidade, especialmente no setor da construção civil, em função da temporalidade dos contratos de trabalho, do elevado contingente de empregados geralmente absorvidos e da localização de obras no interior do país, onde os empregadores contam com a ausência do Estado para manterem empregados informais.

Não obstante a convergência de interesses interinstitucionais e a potencialidade das informações contidas nesse documento para a melhor eficácia da atuação estatal, o cadastro CEI não está disponibilizado para a Inspeção do Trabalho. O fluxo de informações beneficiaria as duas instituições, porque, como foi visto, a formalização da relação de emprego é condição necessária para a regularização das contribuições previdenciárias, por parte tanto dos empregados, quanto dos empregadores.

Os bancos oficiais também deveriam prover informações para a coerção da informalidade nas relações de emprego. Nesse sentido, obras realizadas com financiamentos do Tesouro Nacional e todos os empréstimos envolvendo recursos públicos deveriam ser comunicados ao MTE visando à possibilidade de fiscalização das relações de trabalho. Especificamente, são relevantes as informações sobre repasses a fundo perdidos para estados e municípios decorrentes de emendas orçamentárias e convênios; obras de infra-estrutura financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; obras de saneamento e habitação financiadas pela Caixa Econômica Federal – CEF; empreendimentos agrícolas e agroindustriais financiados pelos Banco do Nordeste – BNB, Banco do Brasil e Banco da Amazônia - BASA.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao trabalhador – CODEFAT - igualmente poderia prever a obrigatoriedade de comunicação, ao MTE, das obras e serviços financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Em casos de constatação da irregularidade, haveria a suspensão dos repasses de recursos públicos ou do CODEFAT.

A utilização de recursos públicos pela iniciativa privada - seja através de empréstimos, seja a fundo perdido - não requer, por parte dos empregadores, uma contrapartida de comprovação da utilização formal dos empregados contratados.

Ainda que o MTE não disponha de estrutura operacional compatível com a fiscalização integral das relações de trabalho geradas a partir da utilização de recursos públicos, a exigência dessa comunicação e a possibilidade de suspensão do financiamento teriam efeito imediato – preventivo - sobre as condições de trabalho estabelecidas nessas circunstâncias.<sup>165</sup>

O IBGE seria outro parceiro privilegiado do MTE no mapeamento da informalidade nas relações de trabalho. A pesquisa Produção Agrícola Municipal – PAM, por exemplo, poderia incluir informações sobre as condições gerais de organização da produção e das relações de trabalho nos pólos agrícolas. A coleta de dados permitiria a definição das áreas de concentração da força de trabalho assalariado nos estabelecimentos agrícolas, notadamente naqueles de grande e médio porte, possibilitando o melhor planejamento das ações fiscais de combate à informalidade no meio rural.

A circulação sistemática desses dados poderia minimizar as deficiências da estrutura organizacional do Ministério do Trabalho para o combate à informalidade, na medida em que as informações disponibilizadas por outros órgãos governamentais ensejariam ações fiscais direcionadas e com efetividade potencialmente maior.

Esse aspecto refere-se, em última análise, às dificuldades de mapeamento preciso da informalidade – que apresenta permanentes variações temporais e espaciais – dificultando que as ações fiscais sejam realizadas com melhores níveis de eficiência e eficácia.

Portanto, ainda que possa ser argüida a existência de marco regulatório extenso e minucioso sobre as condições de trabalho no país, as deficiências na estruturação do poder público visando à sua aplicação permitem a manutenção da informalidade nas relações de emprego como artifício para a elevação dos lucros.

Finalmente, em relação a essa incapacidade ou omissão do poder público, não há razão para supor-se que as dificuldades encontradas para o desempenho das ações de fiscalização no Maranhão sejam significativamente distintas daquelas verificadas em todo o país.

---

<sup>165</sup> Seria o caso, por exemplo, de definirem-se coeficientes técnicos entre o volume da obra e a quantidade mínima de empregados utilizados para a execução dos serviços, e os empregadores teriam que comprovar, periodicamente a regularidade dos contratos de trabalho.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O meu objetivo neste estudo foi refletir sobre os limites da Inspeção do Trabalho no enfrentamento da informalidade das relações de emprego no Brasil e, principalmente, no Maranhão.

Inicialmente, analisei a formação e a evolução do mercado de trabalho brasileiro, ao longo do século XX, segmentando-o em formal e informal. Essa distinção é, como acredito ter deixado claro, a manifestação de uma clivagem que se origina na estrutura produtiva, causada pela dinâmica de acumulação do capital. Esse processo cria e destrói, continuamente, espaços produtivos passíveis de ocupação por estabelecimentos organizados em moldes não tipicamente capitalistas – em termos de aporte de capital, produtividade, gestão da força de trabalho e lógica de reprodução - e resulta em um contingente de trabalhadores – cuja dimensão é variável - que não encontram ocupação no setor formal ou organizado da economia.

As políticas públicas submetem-se às determinações decorrentes da natureza e do objetivo do Estado, assegurando, invariavelmente, a manutenção das relações sociais e da lógica de acumulação do capital. Resguardadas as restrições impostas por esses condicionantes, nas democracias burguesas contemporâneas exercita-se a correlação de forças e de poder entre classes sociais com interesses antagônicos, principalmente, trabalhadores organizados e capitalistas, mediada pela burocracia estatal. É no contexto desse embate que as políticas públicas são criadas, inclusive aquelas direcionadas para a regulação do mercado de trabalho, como a Inspeção do Trabalho.

A maior parte dos países capitalistas desenvolveu, desde o início do século passado, normas legislativas e Serviços de Inspeção do Trabalho visando ao atendimento das conquistas dos trabalhadores e, também, à garantia da reprodução organizada da força de trabalho, mediante a equiparação de custos e a formação de padrões estáveis de concorrência.

No Brasil, o marco regulatório das condições de trabalho é extenso e detalhado, inclusive com alguns direitos detendo o status de preceitos constitucionais – constituindo o artigo 7º da Constituição Federal de 1988. Apesar dessa legislação e do funcionamento do Serviço de Inspeção do Trabalho e de outras instituições públicas – Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho - criados para assegurar a efetividade das normas legais, a informalidade nas relações de emprego é significativa, chegando quase a 40% como média nacional. Em relação ao Maranhão, a situação é ainda mais grave, com mais de 50% dos empregados na situação de informalidade e 20% da PEA ocupada em atividades para o próprio consumo ou sem rendimento, conseqüências do baixo dinamismo historicamente apresentado pela economia estadual associado ao padrão particularmente acentuado de concentração da renda que caracteriza a evolução socioeconômica do estado.

Para o desenvolvimento deste estudo assumi como pressuposto que a

informalidade das relações de emprego origina-se e reproduz-se a partir de fatores relacionados ao ritmo e ao padrão de crescimento econômico e à correlação de forças que resulta na organização e desenvolvimento da Inspeção do Trabalho. Identificar e analisar essas causas subjacentes são fundamentais para a reflexão sobre o poder efetivo da Inspeção do Trabalho na redução dessa informalidade.

Partindo dessa premissa, identifiquei três padrões de informalidade: a Informalidade Estrutural, gerada no segmento informal da economia e intrínseca à manutenção dos estabelecimentos aí situados, em função da redução dos custos e da baixíssima produtividade; a Nova Informalidade, decorrente de flexibilização da legislação e da possibilidade de terceirização das relações de emprego, mascarando-se a condição de trabalho assalariado e eliminando-se os custos trabalhistas e previdenciários vinculados a essa forma de contratação; e, não menos importante, a informalidade que resulta da omissão e da incapacidade do Estado para garantir a efetividade do marco regulatório.

Em relação à Informalidade Estrutural, as ações da Inspeção do Trabalho, tomadas isoladamente, não têm efetividade. Não se trata de uma característica ou de uma tendência desses empregadores à fraude; o fato é que a manutenção de relações informais de emprego é um elemento importante na viabilidade desses pequenos negócios e sobre o qual os empregadores têm alguma governabilidade. Essa é a origem da demanda por trabalhadores no segmento informal. A oferta, por sua vez, é constituída pelo contingente de trabalhadores que não encontram trabalho ou emprego formal, cuja inserção no segmento informal é condição de sobrevivência.

A pesquisa de campo que realizei na periferia de São Luís com empregadores do segmento informal corroborou esse entendimento. A quase absoluta informalidade das relações de emprego e as demais irregularidades trabalhistas – em termos salariais, por exemplo – estavam condicionadas à precariedade geral das condições de organização desses pequenos negócios. Os empregadores alegavam a impossibilidade de formalização e regularização tendo em vista a insuficiência de receita para a manutenção dos encargos daí decorrentes.

A atuação do Estado, nesse caso, é indireta, mediante a implementação de políticas macroeconômicas – fiscais, monetárias, cambiais e de desenvolvimento industrial e tecnológico - voltadas para a aceleração do crescimento econômico. Os objetivos da política econômica adotada - com viés desenvolvimentista ou

privilegiando a estabilidade econômica, apresentando maior ou menor elasticidade produto-trabalho e produto-emprego – repercutem no ritmo de crescimento e na variação do nível de emprego, tanto no setor formal, quanto no setor informal da economia.

Essas flutuações são inversamente proporcionais, isto é, a elevação dos postos de trabalho no segmento formal tende a reduzir a migração de trabalhadores para o segmento informal da economia; assim como a diminuição do dinamismo econômico contribui para o aumento do contingente de trabalhadores que buscam ocupação e renda no segmento informal, utilizado, quase sempre, como última estratégia de sobrevivência.

Especificamente em relação ao Maranhão, os dados demonstram que o mercado de trabalho estadual tem um padrão de estruturação inferior à média nacional, em todos os indicadores observados, como foi discutido no capítulo terceiro: cerca de 20% do total de ocupados não auferem rendimentos, informalidade nas relações de emprego superior a 50%, elevado percentual de trabalhadores rurais e 84% dos ocupados com rendimento equivalente a até dois salários mínimos.

A reversão desse quadro requer a conjugação de políticas econômicas de corte nacional com políticas de desenvolvimento regional que apresentem altas elasticidades produto-trabalho e produto-emprego, a fim de que o crescimento da produção interna tenha efeitos importantes sobre o nível de ocupação e sobre o montante de renda gerada e gasta internamente. As políticas eventualmente implementadas no âmbito estadual serão relevantes para a melhoria das condições gerais de estruturação do mercado de trabalho à medida que levem em consideração a relação entre o crescimento econômico e o nível e a qualidade dos postos de trabalho criados.

A Nova Informalidade que surge a partir da ocultação da relação de emprego, encoberta sob outras formas contratuais – estágio, trabalho em domicílio, trabalho em cooperativas, criação de “Pessoa Jurídica” por empregados demitidos - é passível de ser combatida pela atuação direta da Inspeção do Trabalho, baseada na verificação *in loco* das condições reais de trabalho e que não se limita à legalidade aparente, documental. Para tanto, os Auditores-Fiscais devem estar devidamente capacitados e mobilizados para a identificação e a descaracterização dessas situações fraudulentas que objetivam desobrigar os empregadores dos

encargos sociais e retirar direitos de trabalhadores assalariados.

A atuação sistemática da Inspeção do Trabalho e a punição exemplar dos empregadores são fatores relevantes para o enfrentamento da Nova Informalidade, tendo em vista a potencialidade de desestruturação do mercado de trabalho contida nessas formas de contratações fraudulentas. A sensibilização do Judiciário Trabalhista também é uma condição importante para a redução dessas fraudes.

O enfrentamento da informalidade viabilizada pelas novas tecnologias, pelas alterações nas relações de organização da produção e pela ascensão do ideário neoliberal constitui um grande desafio para a capacidade de regulação da Inspeção do Trabalho e requer a adoção de recursos tecnológicos e a capacitação de recursos humanos compatíveis com essa reconfiguração do mundo do trabalho.

Em termos gerais, esse padrão de informalidade aponta para a desestruturação do mercado de trabalho assalariado organizado simultaneamente aos processos de urbanização e industrialização das economias capitalistas nacionais. O grau dessa possível desestruturação é uma questão em aberto, de enorme complexidade e que se refere diretamente aos arranjos político-institucionais e às condições de desenvolvimento vigentes em cada país. Em última análise, essa questão refere-se à manutenção da equivalência entre o trabalho subordinado – condição insuperável do capitalismo - e o trabalho assalariado, relativamente estável e amparado por direitos e garantias trabalhistas e previdenciários.

Especificamente em relação à realidade brasileira, medidas legais que visam à redução da carga fiscal e previdenciária para os pequenos negócios contribuem para a formalização e, conseqüentemente, para a melhoria das condições de trabalho, incluindo a elevação do grau de formalização das relações de emprego. É nessa perspectiva que o programa SIMPLES foi implementado e, mais recentemente, foi criada a figura jurídica do Microempreendedor Individual (Lei Complementar nº. 128, de 19/12/08), direcionada para a formalização de trabalhadores autônomos, que podem dispor de até um empregado formal e são beneficiados com a diminuição significativa dos custos fiscais e previdenciários. A análise sobre os impactos efetivos dessas políticas de desoneração fiscal e previdenciária para a formalização dos pequenos negócios e das relações de emprego requer uma investigação específica e extrapola o objeto desta dissertação.

A terceira origem da informalidade das relações de emprego no Brasil refere-se à insuficiência dos recursos materiais e humanos que o Estado

disponibiliza para a operacionalização da Inspeção do Trabalho no país e às deficiências, em geral, do Sistema de Inspeção do Trabalho. É a informalidade encontrada em médias e grandes empresas situadas, em geral, longe dos grandes centros urbanos e que se mantém graças à omissão do Estado para garantir a efetividade da legislação trabalhista.

Sob essa perspectiva, são vários os fatores que interagem para limitar a eficácia da atuação da Inspeção: o número relativamente muito baixo de Auditores-Fiscais em relação à PEA nacional, a capilaridade insuficiente da Inspeção do Trabalho -notadamente no interior e no meio rural -, a escassez de recursos para o deslocamento dos Auditores-Fiscais, a inexistência de uma política de capacitação sistemática dos Auditores-Fiscais diante das contínuas transformações do mundo trabalho e a inexistência de articulação com outros órgãos estatais.

Nesse sentido, é emblemático que o total de Auditores-Fiscais do Trabalho, em 2010, seja inclusive um pouco inferior ao contingente de 1995, como foi visto. A magnitude proporcionalmente pequena da Inspeção do Trabalho pode ser inferida quando se verifica que o quadro de Auditores-Fiscais da Receita Federal é o triplo do de Auditores-Fiscais do Trabalho, apesar da PEA ter dimensão muito maior do que o quantitativo de contribuintes dos impostos federais. Ressalto, ainda, a manutenção dos valores das multas administrativas, que permanecem inalterados há mais de quinze anos.

As razões dessa carência de recursos materiais e humanos relacionam-se a pouca importância que historicamente o Estado brasileiro tem concedido à verificação das condições de trabalho no país e à efetividade da legislação trabalhista. As deficiências na organização da Inspeção do Trabalho refletem a correlação de forças e os interesses que têm prevalecido na formação dos Governos em nível federal. O fortalecimento dessa instituição, por um lado, repercutiria na melhoria das condições gerais de trabalho e, por outro, na elevação de custos e de encargos por parte dos empregadores. Dito de outra forma, a quem interessa manter uma Inspeção do trabalho fortalecida? E a quem interessa mantê-la insuficientemente aparelhada?

Em relação ao Maranhão, as deficiências organizacionais da Inspeção – número de Auditores-Fiscais relativamente muito reduzido em relação à PEA e à média nacional, baixíssima capilaridade institucional, insuficiência de recursos materiais e humanos para a interiorização das fiscalizações – agregam-se às



características do mercado de trabalho estadual – grande população de trabalhadores no meio rural e em regime de economia familiar, informalidade das relações de emprego acima da média nacional – para limitar o alcance da Inspeção do Trabalho, especialmente no interior do estado.

As investidas promovidas pelos governos neoliberais visando à desregulamentação da legislação trabalhista e à liberalização de formas “alternativas” de contratação, gestão e remuneração da mão-de-obra, principalmente durante as décadas de 1980 e 1990, evidenciam a centralidade que o trabalho assalariado regulado ainda possui para a conquista e a manutenção de direitos por parte dos trabalhadores.

A despeito de anunciado pelos profetas do neoliberalismo como evidência da inevitável “modernidade” do mundo do trabalho, o “fim do emprego” não aconteceu; pelo menos, não no Brasil. Ao contrário, os últimos sete anos de crescimento econômico relativamente elevado – interrompido entre o segundo semestre de 2008 a meados de 2009 – têm resultado em um aumento substancial dos postos formais de emprego no país, que passaram de 29 milhões, em 2003, para 40 milhões, em dezembro de 2009, segundo dados do CAGED, um aumento bastante significativo da ordem de 37%. A situação de “emprego” ou “trabalho assalariado” é, de longe, a mais representativa na população ocupada nacional, totalizando 65% do total de ocupados em 2008.

Verifica-se uma relação consistente de causalidade entre o crescimento econômico e o incremento do trabalho assalariado formal, ainda que essa proporção seja uma variável do ritmo e do padrão de crescimento verificado. A relação entre o aumento do emprego formal e a redução do desemprego é uma outra questão, de maior complexidade e cuja investigação demanda a análise de fatores como o nível e o padrão de crescimento econômico, o ritmo de crescimento da PEA, o grau de abertura para o trabalho de estrangeiros, padrões remuneratórios que influenciam na maior ou menor participação de mulheres, jovens e aposentados no mercado de trabalho, idade mínima para ingresso no mercado de trabalho, entre outros.

A regulação do Estado, no capitalismo, não afeta a lógica de exploração do trabalho sobre a qual está fundada a relação entre capitalistas e trabalhadores. Entretanto, considerando a divisão social do trabalho e a assimetria de poder entre trabalhadores e capitalistas, a maior ou menor estruturação do mercado de trabalho - mediante a generalização de direitos trabalhistas e previdenciários - vincula-se ao poder de fiscalização do Estado. Isso ocorre particularmente nas sociedades em que o

crescimento tem sido compatível com elevado grau de concentração da renda e baixo nível de educação formal dos trabalhadores.

Sujeito à pressão dos trabalhadores organizados, o Estado pode desenvolver políticas no sentido de que o crescimento econômico ocorra associado à melhoria das condições gerais de saúde e segurança dos ambientes de trabalho, à elevação do nível de formalização das relações de emprego, à redução da jornada de trabalho, à elevação dos salários em termos reais e ao aumento da participação da renda do trabalho na renda nacional.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Por uma política de desenvolvimento regional. In: Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza/CE, 1998.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense Universitária (ano?)

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. In: DEDECCA, Cláudio Salvadori. (Org). **Coleção Teses e pesquisas**. São Paulo: ABET, 1998, v. 1

BALTAR, Paulo Eduardo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês. (Org). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Unesp/Unicamp. 2003.

BALTAR, Paulo Eduardo. Regime de trabalho e flexibilidade no Brasil. In: **Economia e trabalho: textos básicos**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1998.

BALTAR, Paulo Eduardo; KREIN, Dari; MORETTO, Amilton. **O emprego formal nos anos recente**. Carta Social do Trabalho nº. 03. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2006.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

BARRETO, Junia; ALBUQUERQUE, Vera. **Inspeção do Trabalho: desafios e perspectivas**. Brasília, 2004. (mimeo).

BIGNAMI, Renato. **A inspeção do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Editora LTR, 2007.

BIHR, Alan. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise**. São Paulo: Boitempo, 1998.

BRAGA, Rui. **A nostalgia do Fordismo**. São Paulo: Xamã, 2003.

BRAGA, Rui. Gramsci na América. **Revista CULT**, nº. 141. São Paulo: Editora Bregantini, 2009.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. 2003 Tese (Livre-docência) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

CACCIAMALI, Maria. Cristina. **Setor informal urbano e formas de participação na produção**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas -IPEA, 1983.

CORIAT, Benjamin; SABÓIA, João. Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 3-45, 1988.

CARNEIRO, Eduardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quartel do século XX. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CARVALHO, José. Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, p. 94-111, 2005.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Reestruturação produtiva e tendências do emprego. In: **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas: Instituto de Economia/UNICamp, 1998.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês. (Org). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Unesp/Unicamp. 2003.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Novas formas do trabalho e do emprego: Brasil, Japão e França numa perspectiva comparada. Campinas, 2006. (mimeo).

DEDECCA, Cláudio Salvadori. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Coleção Teses. Campinas: Instituto de Economia, 1999.

DIAS, Edmundo Ferreira. Reestruturação produtiva: forma atual da luta de classes. **Revista Outubro**, Campinas, (mimeo).

DUALIBE, Mônica Damous. **Condições subjacentes à informalidade das relações de emprego**. 2006. Monografia (Especialização) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FARIAS, FlávioBezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas.** São Paulo: Editora Cortez, 2001.

FILGUEIRAS, Luiz. **Reestruturação Produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século.** Mimeografado. 1997.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição (Org). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, David. **Espaços de esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006, 2007, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Economia Informal Urbana.** Rio de Janeiro: IBGE, 1997, 2003.

INSTITUTO SUDESTE MINEIRO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. **Indicadores da conjuntura econômica do Maranhão.** v. 02, n. 02. São Luís: Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado, 2009.

ISRAEL, Jonathan. **Iluminismo radical: a filosofia e a construção da modernidade 1650 – 1750.** São Paulo: Madras Editora, 2009.

GIMENEZ, Denis Maracci; MORETTO, Amílton José; PRONI, Marcelo. Weishaupt. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês. (Org). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90.** São Paulo: Unesp/Unicamp. 2003.

GUIMARÃES, Leonardo, **Introdução à formação econômica do nordeste: da articulação comercial à integração produtiva.** Recife: Editora Massangana, 1989.

KALECKI, Michael. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas.** São Paulo: Editora Hucitec. 1980.

KREIN, José Dari. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês. (Org). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Unesp/Unicamp. 2003.

LEITE, Márcia de Paula. **Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANNRICH, Nelson. **Inspeção do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 1991.

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

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MELLO, João Manuel e NOVAIS, Fernando. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 1997.

MYRDAL, Gunnar. **O Estado do futuro**. Rio de Janeiro: Livraria Editoras Reunidas, 1982.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

OFFE, Klaus. **Problemas estruturais do capitalismo**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M.A. (Org) **Economia & trabalho: textos básicos**. São Paulo: Unicamp, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica a razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Marco Antonio. Tendências recentes das negociações coletivas no Brasil. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês. (Org). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Unesp/Unicamp. 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Strategies and practices for labor inspection**. Genebra, 2006. (mimeo).

PIORE, Michael; SCHRANK, Andrew. **Toward managed flexibility: the revival of labor inspection in the Latin American**. Novo México: Departamento de Sociologia/Universidad do Novo México, 2007.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, Márcio. Desemprego e políticas de emprego:tendências internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, M.A. (Org) **Economia & trabalho: textos básicos**. São Paulo: Unicamp, 1998

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

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. (ano ?)

RODRIGUEZ, Américo Pla. **Princípios de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 2000.

SANTOS, Anselmo Luís; GARRIDO, Fabiano. **Impactos do salário mínimo sobre a pobreza no Brasil**. Carta Social do Trabalho nº. 04. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2006.

SANTOS, Wanderley. Guilherme. **Cidadania e Justiça – A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra. In: BELUZZO, Luis Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1998.

SILVA, José de Ribamar Sá. **Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamentos de reforma agrária no Maranhão**. Coleção Teses. São Luís: UFMA, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 15, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et. al. Perfil dos beneficiários do Bolsa Família no Maranhão e Piauí. In: Silva, Maria Ozanira (Coord). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

SOUZA, Paulo Renato. **Salário e emprego em economias atrasadas**. Coleção Teses. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1999.

TAVARES, Hermes. **Notas sobre a questão regional**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985. mimeografado.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1998.

TEIXEIRA, Aloísio. **Utópico, heréticos e malditos**. São Paulo; editora Record. 2002.