

TCC/UNICAMP

Si75m

3689/IE

Do de Trabalho - Brasileira

1999-2006



1290003689

idade Estadual de Camp



UNICAMP

CEDOC/IE

MONOGRAFIA

**O MOVIMENTO RECENTE DE FORMALIZAÇÃO
DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL DE 1999 A 2006**

CEDOC/IE

Fabiane Colombo de Siqueira RA: 023704

Orientador: Prof. José Dari Krein

Krein, José Dari

2008

1999-2006

Sumário

Introdução	1
-------------------------	----------

Capítulo 1

Estruturação e crises do mercado de trabalho no Brasil

A estruturação do mercado de trabalho de 1930 a 1970.....	4
Ruptura da Estruturação do Mercado de Trabalho nos Anos 80.....	7
A desestruturação do mercado de trabalho na década de 90.....	12

Capítulo 2

As mudanças na dinâmica econômica e no mercado de trabalho após 1999

A dinâmica econômica e os impactos no mercado de trabalho.....	22
Mercado de trabalho e emprego	26
Trabalho formal	29

Capítulo 3

Fatores que contribuíram para o aumento da formalização

Justiça do Trabalho	34
O sistema de fiscalização e vigilância do trabalho	37
Ministério Público do Trabalho	42
A recuperação no atendimento da demanda doméstica de crédito	43
O papel do gasto social na geração de empregos formais	46
Pressão social para acesso ao crédito e benefícios da seguridade social	49

Considerações Finais	51
-----------------------------------	-----------

Resumo

O tema da monografia é o movimento recente de formalização do mercado de trabalho no Brasil que se iniciou em 1999. O objetivo é analisar o comportamento do mercado de trabalho entre 1999 e 2006, na perspectiva de explicar as razões para o crescimento do emprego formal.

De acordo com a revisão bibliográfica e a análise dos dados, embora a dinâmica econômica tenha sido fundamental, há outros fatores que contribuíram para a incorporação de mais de 10 bilhões de trabalhadores no mercado de trabalho formal.

Assim, é importante considerar o papel do arcabouço jurídico-institucional, a retomada do atendimento da demanda por crédito, a pressão da sociedade para ter registro em carteira e o aumento e desconcentração do gasto social.

Este avanço no emprego formal não reverteu, entretanto, as características estruturais do mercado de trabalho no Brasil. Entre elas, se destacam a elevada rotatividade e o excedente de mão-de-obra, a heterogeneidade das relações de trabalho e o baixo nível e desigualdade dos salários.

Os dados foram obtidos a partir da Pesquisa por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE) e do Registro Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

Abstract

This study documents the increase in formal labor market in Brazil from 1999 to 2006. The purpose is to analyze the behavior of the labor market in this period to explain the reasons for the formal labor growth.

The findings suggest that not only the economic dynamic of the period made up these numbers, but other reasons went far to add more than 10 billion people to the formal labor market during these seven years.

Therefore, it is important to consider the role of institutional and juridical players, the fulfillment of the growing credit demand, the increase on the social expenses by the Government and the pressure made by the society for more formal jobs.

Such improvement though, was not able to overcome the structural debilities of the labor market in Brazil as high turnover, surplus of workers, heterogeneous and flexible labor relations and conditions.

The database for this research is the National Household Survey by Sample (PNAD/IBGE) and the Social Information Annual Report (RAIS/MTE).

Introdução

O tema da monografia é o movimento recente de formalização no mercado de trabalho brasileiro, ocorrido a partir de 1999, em que houve uma inflexão em sua dinâmica de maneira que, após duas décadas com sinais de desestruturação¹, verificou-se uma nova tendência de aumento da formalização no mercado de trabalho. A compreensão da inflexão ocorrida em 1999 é de suma importância, já que o debate em torno do tema trata do fato de o crescimento do emprego formal ser, a partir de então, maior que o crescimento do próprio PIB.

O lento crescimento do PIB, desde 1980, e os efeitos da abertura financeira e comercial sobre o mercado de trabalho a partir dos anos 90, prejudicaram sobremaneira as condições e as relações de trabalho. A taxa de desemprego aberto, que era menor que 5%, passou para mais de 10% da população economicamente ativa (PEA), ao mesmo tempo em que houve intensa queda do peso do emprego formal no total da ocupação. Mesmo assim, atualmente o emprego formal ainda não passa de um terço da PEA.

As tendências do mercado de trabalho, entretanto, mudaram com a desvalorização do real em 1999. O crescimento do PIB se intensificou e o número de pessoas ocupadas passou a crescer num ritmo ainda maior que o do crescimento do PIB. Entre as pessoas ocupadas, se acelerou a ampliação do emprego com contrato formalizado segundo a Consolidação das Leis do

¹ Segundo Pochmann, M. (1998, p. 2), a comparação dos dados a respeito da inserção da PEA entre os anos 1940 e 1980 permite observar uma tendência crescente de incorporação de trabalhadores no núcleo moderno da economia. Para cada dez ocupações geradas no período, oito eram assalariadas, sendo sete com registro e uma sem registro. As ocupações por conta-própria, os sem-remuneração e os empregadores representavam apenas 20% do total dos postos de trabalho criados para o mesmo período.

Essa tendência foi interrompida na década de 80. Mas foi nos anos 90 que os sinais de desestruturação do mercado de trabalho assumiram maior destaque, apontando para uma situação de crescente exclusão de parte da PEA do núcleo moderno da economia. Nesse contexto, três são as características fundamentais do comportamento da População Economicamente Ativa brasileira. A primeira está associada à forte elevação do desemprego, mais que o dobro no período atual em relação ao final dos anos 80. A segunda característica da inserção da PEA diz respeito ao movimento de *desassalariamento*, ou seja, à diminuição da participação relativa dos empregos assalariados no total da ocupação. A terceira característica, por fim, refere-se à geração de ocupações precárias e de produtividade reduzida. A maior parte das vagas abertas no mercado de trabalho não são assalariadas e sim ocupações por conta própria, além dos sem-remuneração e de empregador, enquanto os empregos assalariados que surgem são, na sua maioria, sem registro. Nos anos 90, para cada dez novas ocupações geradas, oito são não-assalariadas e duas assalariadas sem registro.

Trabalho (CLT) ou o Estatuto do Servidor Público. É exatamente esta tendência recente de aumento da formalização que este trabalho pretende explorar no sentido de entender suas origens e contribuir para o debate.

A análise dos dados é surpreendente. O emprego formalizado cresceu, de 1999 a 2006, num ritmo médio de 5% ao ano, bem mais intenso do que o crescimento médio do PIB (3% ao ano). Este crescimento está inscrito num novo quadro geral da economia, num contexto de predisposição à formalização das empresas e dos contratos de trabalho. As taxas de crescimento da ocupação total, da ocupação não-agrícola e do emprego formal foram maiores que o aumento do PIB, o que explicita a inflexão com relação à década de 90.

A compreensão do aumento da formalização pressupõe o estudo das fontes de recuperação do emprego formal. Por isso, parte significativa deste trabalho versa sobre o conjunto de fatores que contribuíram para o incremento no mercado formal de trabalho. Alguns fatores estão intimamente ligados às mudanças nas condições de operação da economia brasileira, como é o caso da desvalorização do real, do crescimento do comércio mundial. Há também os que reagem ao cenário econômico, como aconteceu com a retomada das contratações pelas grandes empresas, a interrupção na queda dos níveis de ocupação agrícola (que havia caído muito na década de 90) e o aumento da ocupação não-agrícola.

Outros fatores, porém, estão vinculados ao posicionamento das instituições públicas com relação ao cumprimento das leis trabalhistas. Neste caso, destaca-se o papel que o Estado exerceu através de três órgãos: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho. Em paralelo, a sociedade também vem exercendo papel importante ao pressionar e exigir seus direitos, especialmente porque o registro em carteira facilita o acesso ao crédito e aos benefícios da seguridade social. Sem contar outras fontes de recuperação do emprego formal como a retomada no atendimento da demanda doméstica de crédito e o aumento e desconcentração do gasto social.

É preciso considerar que a dinâmica econômica depois de 1999, embora seja fundamental, é insuficiente para explicar o aumento da formalização do

emprego. Há, portanto, outros fatores responsáveis pelo aumento da formalização recente do mercado de trabalho.

O texto está organizado de maneira a tratar, no capítulo 1, do panorama histórico que abarca o período de 1930 a 1980, em que se deu o intenso processo de estruturação do mercado de trabalho. Em seguida trata da década de 80, em que o mercado de trabalho sofreu os reflexos da crise da dívida e a estagnação da economia, e da década de 90, quando a inserção do Brasil na nova ordem internacional trouxe profundas mudanças para o mercado de trabalho no sentido da flexibilização, desregulamentação e desestruturação. Este capítulo foi construído com base na revisão bibliográfica, com destaque para os trabalhos de Dedecca, Pochmann e Baltar.

O segundo capítulo aborda os fatores econômicos que contribuíram para o aumento da formalização. Além disso, mostra as alterações mais relevantes percebidas no mercado de trabalho entre 1999 e 2006, sendo que as análises levaram em conta a comparação entre dois subperíodos, o que vai de 1999 a 2003 e o de 2004 a 2006. A parte relacionada aos fatores econômicos está baseada na revisão bibliográfica, da mesma maneira que todo o capítulo 1.

O capítulo 3 trata das fontes de recuperação do emprego formal que, ao contrário do capítulo 2, não estão diretamente relacionadas à dinâmica econômica. Neste caso, a argumentação está fundamentada na revisão bibliográfica, especialmente nos trabalhos de Baltar, Cardoso e nos outros dois textos coletivos, quais sejam o de Nobre, Krein, Biavaschi e o de Baltar, Moretto e Krein.

Por fim, as considerações finais mostram que mesmo com a melhora dos indicadores de emprego formal e situação na ocupação (desemprego, trabalho por conta própria, etc.), os problemas estruturais do mercado de trabalho ainda não foram resolvidos. Complementarmente, mostraremos alguns indicadores sociais que estão relacionados ao mercado de trabalho, como a educação e a inclusão social, em que também há muitos desafios e necessidade de desenvolvimento.

Capítulo 1

Estruturação e crises do mercado de trabalho no Brasil

O propósito deste capítulo é compreender a estruturação e os principais movimentos do mercado de trabalho no Brasil como base para o entendimento do cenário atual de crescente formalização. O capítulo foi dividido em três períodos. O primeiro trata do movimento de estruturação do mercado de trabalho no período que vai de 1930 a 1980, em que a formação do mercado de trabalho foi dinamizada pela industrialização e urbanização. O segundo, aborda a década de 80, em que o país passou por grandes mudanças políticas e institucionais, como o avanço da democratização e a Constituição de 88. Por outro lado, como consequência da crise da dívida externa, o Estado teve que conviver com a dívida que havia dobrado dado o aumento das taxas de juros no final da década de 70. Este cenário refletiu no mercado de trabalho com a estagnação do desenvolvimento observado dos anos 30 aos 70. A terceira parte do capítulo avalia como, na década de 90, a inserção do Brasil no mercado internacional levou ao estreitamento do mercado de trabalho e as mudanças na distribuição setorial.

A estruturação do mercado de trabalho de 1930 a 1970

O mercado de trabalho no Brasil se formou impulsionado pelo ciclo de industrialização e urbanização que, em grande medida, foram resultados da crise de 30. A partir daí, o processo de industrialização se sustentou, até os anos 50, nos setores têxtil e alimentício. Até então, predominaram os mercados regionais de trabalho, movidos pela dinâmica rural primário-exportadora e pela imigração de mão-de-obra estrangeira, sendo que já naquela época, parte da força de trabalho nacional era marginalizada, sobretudo a população negra. Em contrapartida, como veremos a diante, durante este processo de formação do mercado de trabalho, o Brasil deixou de ser uma grande fazenda produtora de bens primário-exportadores para se transformar na oitava economia industrial do mundo com importante absorção da força de trabalho nacional, especialmente proveniente do campo. (Pochmann, 2004; p. 2).

No processo de estruturação do mercado de trabalho que se intensificou a partir dos anos 30, uma importante contribuição no sentido de promover melhores condições e relações de trabalho foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, regulação pública fundada no assalariamento. (Pochmann, 2004; p.2). A tendência de estruturação do mercado de trabalho neste período se deu em paralelo, e como resultado, do desenvolvimento do mercado interno que cada vez mais necessitava tanto de um aparelho de Estado mais complexo, em razão das novas funções públicas, como dos setores terciários, bancário e de distribuição.

Complementarmente a esses avanços, em meados dos anos 50, se intensificou a transformação na indústria através da instalação das indústrias de bens de produção e de duráveis durante o Plano de Metas. No entanto, no final da década de 50, o emprego na indústria ainda era minoritário na estrutura urbana de ocupações e praticamente 50% da PEA ainda estava inserida em atividades agrícolas.

No período que vai da segunda metade da década de 60 até 1973-74, quando entrou em vigor o II PND, uma grande quantidade de novos empregos foi criada, principalmente graças ao papel do Estado na contenção da queda do crescimento, sustentando a taxa de formação bruta do capital fixo. Contudo, as condições de financiamento do II PND se esgotaram, o que fez com que o padrão de crescimento econômico do pós-30 entrasse em crise. (Dedecca, 2002, p. 13)

Ao longo da década de 70, o baixo crescimento da ocupação agrícola total provocou um massivo deslocamento da PEA para atividades não agrícolas e muitos destes trabalhadores foram absorvidos pelo rápido incremento das oportunidades de emprego não-agrícola, especialmente aquelas ligadas à indústria de transformação, construção civil e comércio. Já nas oportunidades de trabalho que surgiram em ramos cujos requerimentos de qualificação e de escolaridade formal eram imprescindíveis, a maioria dos trabalhadores do campo não foi capaz de se inserir, como é o caso de atividades como

educação, governo, recreação, saúde, transporte, comunicações, bancos e outras atividades financeiras.

Como a massa urbana de trabalhadores crescia em maior proporção que os postos de trabalho, a estratégia de sobrevivência para este excedente de mão-de-obra foram as atividades urbanas no setor terciário tradicional em que há tendência de informalidade. Esta mudança no perfil das ocupações - principalmente entre os anos 60 e 70 - está estreitamente relacionada com a distribuição de renda que se consolidou no país. Por multiplicarem-se os ocupados no setor de serviços pessoais, a remuneração se manteve muito baixa, o que explica o acesso das famílias de classe média a serviços que, em países desenvolvidos, são considerados de luxo, como é o caso da segurança privada, serviço doméstico, manicures, entre outros.

A modernização, portanto, consolidou a estrutura produtiva e o mercado de trabalho comandado pelas grandes empresas e pelo setor público ao mesmo tempo em que induziu o desenvolvimento de atividades econômicas não sustentadas pelo trabalho assalariado, marcadas por relações precárias que contribuíram para ampliar a heterogeneidade econômica e social.

Mesmo considerando a significativa desigualdade e heterogeneidade do mercado de trabalho, a referência básica para a organização do mercado nacional de trabalho no período 1930-70, foi o assalariamento na grande empresa. A estrutura produtiva moderna dava forças ao crescimento consistente do emprego assalariado.

Como completa Dedecca:

"Na década de 1970, ao contrário das previsões pessimistas do final dos anos 60, constatou-se que aquele padrão de desenvolvimento havia apresentado uma grande capacidade de geração de novos empregos. O processo de desenvolvimento não se traduziu em uma maior estruturação do mercado urbano de trabalho devido ao aumento exponencial da disponibilidade de força de trabalho nas cidades, causado por uma modernização agrícola que havia relegado a solução do problema agrário, ao mesmo tempo em que criava um fluxo migratório incompatível com a capacidade de geração de novos empregos no meio urbano." (Dedecca, 2002, p. 60).

A estruturação do mercado de trabalho foi acelerada pela rápida ampliação dos empregos assalariados, principalmente do emprego formal, além da redução relativa das ocupações por conta própria, das sem remuneração e do desemprego.

A comparação entre os anos 1940 e 1980 permite observar que, para cada 10 ocupações geradas, 8 foram assalariadas, sendo 7 com contrato formal e uma sem contrato. As ocupações por conta própria, sem remuneração e empregadores representaram 20% do total dos postos de trabalho criados no mesmo período. Assim, a taxa de assalariamento no Brasil foi de 66% do total das ocupações, enquanto na década de 1930 não ultrapassava os 20%. (Pochmann, 2004; p. 2).

Embora o nível de assalariamento e formalização tenham marcado este período de estruturação do mercado de trabalho, por outro lado, extremou-se a concentração da renda. Assim, o crescimento da riqueza material não implicou em uma melhora do padrão de vida e do bem-estar material para a população como um todo. Antes, pelo contrário, dada a elevada desigualdade na distribuição da renda nacional, o Brasil figurará em 80 como uma das nações mais desiguais do mundo.

A tamanha concentração da renda é, em grande parte, fruto da forma como se estruturou e se desenvolveu o mercado de trabalho no Brasil: com excedente estrutural de mão-de-obra e sem resolver a questão agrária.

Ruptura da Estruturação do Mercado de Trabalho nos Anos 80.

Como acabamos de dizer, a economia brasileira foi atingida pelos desastrosos impactos da crise da dívida. A instabilidade, a crise externa e a estagnação tiveram impactos profundos no país. Os choques de preços do petróleo, a política monetária dos EUA, a dependência do financiamento externo e as reações da política econômica frente à crise, foram todos sentidos pelo mercado de trabalho.

Os liberais conservadores prometiam, na década de 70, que o processo de globalização contribuiria para a promoção de uma convergência da renda,

da riqueza, do crescimento econômico, da difusão tecnológica e da estabilidade monetária, já que o processo de globalização eliminaria o excesso de Estado, de regulação e da força dos sindicatos.

No entanto, ao contrário do esperado, nas décadas de 80 e 90, em que essas políticas foram colocadas em prática, os países alcançaram uma relativa estabilidade da moeda, mas também registraram taxas de crescimento econômico e de produtividade muito baixas quando comparadas com os índices do pós-guerra. Além disso, a globalização financeira trouxe para os países periféricos maior instabilidade ainda e a dependência do financiamento externo associado à crescente dívida externa. (Krein, 2001, p. 30).

A partir do início da década de 1980, com a interrupção do ciclo de industrialização, o Brasil ingressou na mais longa crise de desenvolvimento desde 1840. Nos anos 80, o país sofreu a ruptura da estruturação do mercado de trabalho conquistada nas cinco décadas de avanços consecutivos e de acelerado crescimento do PIB. (Pochmann, 2004). Nos anos 80, não houve grandes mudanças na estrutura desse mercado, mas já era possível perceber sinais de desestruturação, pois embora o nível de emprego não tenha caído abruptamente, evidenciou-se uma inversão no processo de estruturação do mercado de trabalho, com crescimento do trabalho sem registro e outras ocupações precárias. Apesar da crise, uma vez que a política econômica incentivava as exportações, não houve uma drástica redução na geração de postos de trabalho.

Por um lado, o desempenho econômico decepcionante sepultou a crença de que o Brasil estava a poucos passos de ingressar no primeiro mundo. Por outro, numa sociedade já marcada por enormes desigualdades sociais, a perda de dinamismo conduziria a uma verdadeira fratura social. Além disso, há uma mudança na composição das ocupações. O setor industrial e a construção civil perdem espaço para o setor do comércio, serviços sociais e setor público. Também cresce o trabalho por conta própria e o número de empregadores (Dainez, 2003, p. 120).

Durante a década de 80, a estagnação da economia, a alta inflação e a incapacidade do Estado em financiar o investimento tiveram impactos profundos no mercado de trabalho e na distribuição da renda nacional. A inviabilidade do financiamento estatal determinou cortes nos investimentos do setor produtivo estatal e dos gastos públicos em infra-estrutura que, somados à ausência de expectativas de crescimento sustentado, comprometeram o investimento privado. Como resultado, tanto no setor público como no privado, a redução do investimento afetou a produção de bens de capital.

Com relação ao mercado de trabalho no período em questão, o ritmo de crescimento da população diminuiu sensivelmente, passando de uma taxa média de crescimento de 2,5% ao ano entre 1970 e 1980 para 1,9% entre 1980 e 1991. A população economicamente ativa (PEA) também se expandiu mais lentamente: 2,8% ao ano entre 1980 e 1991, contra 4% ao ano entre 1970 e 1980. A taxa ainda alta de expansão da PEA esteve, no período, associada a maior participação das mulheres no mercado de trabalho. Embora esta participação já estivesse aumentando desde a década passada, sua aceleração explica-se pela deterioração dos salários na década de 80, que levou muitas mulheres a trabalharem para manter a renda familiar. O êxodo rural também diminuiu tanto pela redução do estoque de pessoas no campo e pela queda da fecundidade da população rural, como também devido à relativa melhora da ocupação agrícola e a menor atratividade do meio urbano, reflexo da deterioração das oportunidades de trabalho nas cidades. (Dainez, 2003, p. 110).

No geral, o emprego formal oscilou, acompanhando o ritmo de atividade econômica: diminuiu muito durante 1980 e 1983, aumentou entre 1984 e 1986 e passou a flutuar no restante da década. Na média, houve um ligeiro aumento do emprego formal não-agrícola e o emprego assalariado cresceu nos anos 80 à mesma taxa anual da PEA (2,8%). (Baltar, 1998 e Pochmann, 1999) Este processo, contudo, induziu uma redução do setor informal, criando-se a perspectiva de acesso de todos os trabalhadores ao emprego com registro em carteira no setor formal. Entre 1940 e 80, houve um crescente processo de

assalariamento com carteira assinada, chegando a ter 2/3 da PEA formalizada com registro. (Baltar, Dedecca, 1991).

Esse pequeno crescimento do emprego urbano, no entanto, não foi suficiente para absorver o contingente total que migrava às cidades a procura de trabalho, por isso a taxa de desemprego aberto cresceu à taxa média de 6,6 % ao ano entre 1980 e 1991. O emprego agrícola durante a década de 80, embora em ritmo mais lento, continuou perdendo importância na geração direta de oportunidades de trabalho.

"A participação dessas atividades passou de 32,5% em 1979 para os ainda significativos 23% da ocupação total do país em 1989 (excluída a área rural da região Norte)". (Henrique, 1999, p. 22).

O pequeno aumento do emprego não-agrícola deveu-se à ampliação do emprego público e ao emprego nos setores de prestação de serviços, comércio e indústria. O emprego industrial cresceu pouco, refletindo o limitado aumento da produtividade, e sofreu também uma alteração significativa de sua composição. Contrastando com a tendência observada durante o período de industrialização, nos anos 80 aumenta a participação dos setores produtores de bens intermediários e de consumo, em detrimento dos setores produtores de duráveis e bens de capital.

Com relação à remuneração, o salário mínimo sofre uma acentuada desvalorização. Em 1980, valia somente 54% de seu valor de 1959 (Baltar e Dedecca, 1991). Depois, continua a tendência de queda de seu valor real. A política de rebaixar o valor do salário mínimo associada à preocupação em conter a inflação e o déficit nas contas públicas foram decisivas para a ampliação da dispersão salarial, que acentua a desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho (Medeiros, 1992). Os salários também variaram de acordo com o cenário macroeconômico. O ajuste exportador, a redemocratização marcada pelo conflito distributivo, os choques de inflação e a fragilidade do Estado perante a crise da dívida levaram à queda do poder de compra ao longo dos anos 80, piorando a já desigual distribuição de renda.

Comparando 1989 com 1981, com respeito às pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, verifica-se uma queda de quase 20% na renda média dos 5% mais pobres, enquanto a renda média dos 5 % mais ricos aumentou 29% (Baltar, 1996). Essa piora da renda das pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas reflete a incapacidade dos salários em acompanhar a aceleração inflacionária, mas também se explica pela eliminação de empregos em setores mais dinâmicos, onde o poder de negociação dos sindicatos era maior. A perda do poder de compra dos salários e as mudanças na composição setorial da produção levaram, segundo Baltar, a uma desvalorização do trabalho assalariado:

"A constatação de uma diminuição da participação dos assalariados formais dos setores público e privado no estrato superior da distribuição de renda do trabalho não-agrícola e a proliferação de funcionários públicos e de empregados sem carteira de trabalho no estrato inferior dá uma clara indicação de que ocorreu, nos anos 80, uma desvalorização do trabalho assalariado" (Baltar, 1996, p.87).

Em paralelo com a crise econômica dos anos 80, o país vive um momento de redemocratização da sociedade brasileira e de grande expressão dos movimentos sociais, em que os direitos trabalhistas são ampliados. A Constituição de 1988, embora não tenha alterado a estrutura do sistema nacional de relações de trabalho e suas principais características, estabeleceria novos direitos sociais e trabalhistas.

Ao mesmo tempo em que mantém a CLT e, portanto, a estrutura anterior, a Constituição de 1988 institui novos direitos como a redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas, a ampliação da remuneração mínima do trabalho extraordinário de 20% para 50% do salário regular, a introdução do abono de férias, correspondente a 1/3 do salário regular, a ampliação da licença maternidade de três para quatro meses e a introdução da licença paternidade de cinco dias para os pais (Camargo, 1996).

A Constituição de 1988 também ampliou as fontes de financiamento das políticas sociais, inclusive consolidando e aumentando boa parte daquelas vinculadas à folha de salários. A necessidade de aportes complementares de

recursos veio em função da ampliação dos serviços sociais, tais como o acesso universal à seguridade social. Mesmo que formalmente, as poucas alterações implementadas no sistema nacional de relações de trabalho no Brasil nos anos 80, contrariando as tendências mais gerais observadas nos países capitalistas avançados, objetivaram ampliar o grau de regulação pública sobre as relações de trabalho, no sentido de ampliar os direitos existentes (Dedecca, 1998b).

À medida, porém, que a Constituição de 1988 omite a regulação do contrato de trabalho e, portanto, a regulação das relações de trabalho, ela mantém o caráter contratual e privado do contrato de trabalho. Assim, não obstante os avanços apresentados quanto à ampliação da regulação pública, a regulação do trabalho no Brasil é ainda predominantemente privada.

A particularidade do caso brasileiro é a junção dos direitos sociais e trabalhistas. Os direitos sociais, que garantem um mínimo de civilidade aos cidadãos, são confundidos com os direitos trabalhistas, sendo que o acesso aos direitos sociais muitas vezes é condicionado ao trabalho com registro em carteira.

“O que é particular do Brasil em relação aos países europeus é o fato disso estar aliado à centralidade dos direitos do trabalho, à transferência de direitos sociais não previdenciários para a relação de trabalho, à pouca importância relativa dos acordos de grandes quantidades de contratos informais ou do poder de decisão das gerências em temas centrais das relações de trabalho nas empresas do setor formal” (Noronha, 1998, p. 51).

Assim, no Brasil predomina um controle público muito frágil e superficial na regulação do assalariamento. Excetuando-se algumas poucas grandes organizações públicas e privadas, continua prevalecendo o livre arbítrio dos empregadores na contratação, uso e remuneração da força de trabalho (Baltar, 1996).

A desestruturação do mercado de trabalho na década de 90

O cenário financeiro internacional se modificou, novamente, no início da década de 90. Voltou a ser atrativo, para as instituições financeiras internacionais, aplicar capital em países subdesenvolvidos, como o Brasil.

Os países europeus e o Japão tiveram queda na atividade econômica e, temendo uma crise financeira, cuidaram de manter, as taxas de juros num nível relativamente baixo. Os EUA e a Ásia continuaram atraindo aplicação de capital e o mercado financeiro internacional passou a operar em condições de alta liquidez. Com isso, ficou atrativo diversificar as aplicações, o que trouxe fluxos de capitais para os mercados emergentes que havia sofrido com a crise da dívida externa nos 80 e que, por isso, estavam com a riqueza nacional relativamente desvalorizada. No novo quadro internacional do início dos 90 o Brasil, de modo análogo ao de muitos outros países subdesenvolvidos, modificou a legislação para o tratamento do capital estrangeiro. A nova legislação facilitou a entrada e saída de capital do país, a remessa de lucros e dividendos e o acesso de estrangeiros aos mercados domésticos de ações e títulos de dívida.

A entrada de capital estrangeiro no Brasil foi tão grande que, além de cobrir um enorme e crescente déficit de conta corrente do balanço de pagamentos e de aumentar substancialmente o nível das reservas internacionais do país, provocou a valorização da moeda nacional, apesar da inflação. A enxurrada de dólares, atraída pelo baixo valor da riqueza, viabilizou uma redução abrupta da inflação.

A mudança no tratamento do capital estrangeiro foi parte de uma modificação mais ampla da atitude do Estado perante o desenvolvimento da economia, que também foi acompanhada pela liberalização das importações e a expressiva redução das tarifas alfandegárias. No mesmo sentido, o discurso da globalização e da modernização fácil expôs a estrutura produtiva interna à livre concorrência internacional. A moeda nacional estava artificialmente valorizada e o crédito doméstico sofria estrangulamentos, sendo que o objetivo era continuar atraindo recursos externos e garantir que se mantivessem aplicados no Brasil.

A inserção do Brasil nesse novo cenário internacional aconteceu em dois momentos distintos. Primeiro, o governo Collor implementou o "livre câmbio" e uma nova política industrial e de comércio exterior, extinguindo as barreiras

não-tarifárias. Além disso, definiu um cronograma de redução de tarifas de importações. Num segundo momento, dessa vez de maneira contundente, aconteceu durante o governo Fernando Henrique Cardoso que se deparou com o principal problema que afligia a economia brasileira, a inflação. Combateu-a através da recuperação da confiança na moeda nacional por meio da garantia do seu valor externo, com a indexação plena da moeda. Com o Plano Real fixou-se uma taxa de câmbio valorizada e se acelerou a abertura comercial para que os preços internos e os preços externos convergissem. Essa desinflação competitiva apresentou impactos profundos sobre as contas externas, já que encareceu os produtos nacionais em divisa e barateou os produtos importados, afetando negativamente o saldo da balança comercial.

Num país como o Brasil, onde a conta de serviços é estruturalmente deficitária, dado o peso dos pagamentos de juros, lucros e dividendos, é natural que cresça déficit em transações correntes. A associação entre abertura comercial, câmbio valorizado e taxas de juros reais elevadas determinou um período de baixas taxas de crescimento do produto agregado e elevação das dívidas interna e externa.

Todas estas modificações observadas na década de 90 causaram impactos na estrutura ocupacional, resultando em uma verdadeira crise no emprego. As taxas de desemprego mais que dobraram entre 1989 e 1999 ao mesmo tempo em que as condições de trabalho se tornaram mais precárias. Houve queda no número de empregos com carteira assinada e cresceram tanto o emprego sem carteira assinada como o emprego por conta própria.

A indústria, antes conduzida sob ampla e permanente proteção, promoção e regulação é exposta, a partir dos anos 90, a uma crescente e desordenada exposição ao ambiente competitivo internacional. Num quadro de depressão e de abertura comercial, as empresas se reestruturaram basicamente através da concentração da produção nas linhas de produtos mais competitivos, redução do escopo das atividades realizadas internamente, terceirização, compactação dos processos produtivos com corte substancial dos empregos, programas de qualidade, etc. (Dainez, 2003, p.161).

O crescente desemprego alimentou o crescimento do setor informal já que os desempregados, ao não terem perspectiva de conseguir um novo

emprego assalariado com carteira assinada, acabam por migrar para o setor informal. Assim, entre 1990 e 1997, nove de cada 10 novos empregos criados foram no setor informal, especialmente, serviços informais para famílias ou indivíduos (Dedecca, 2000).

Essas mudanças explicitam o movimento de desestruturação no mercado de trabalho brasileiro ocorrido especialmente após 1994. Na década de 80, a relação entre o setor formal e o informal acontecia à medida que parte da renda gerada no setor formal gerava demanda por produtos e serviços do setor informal. Já nos 90, essa relação chega ao circuito produtivo: com a reestruturação produtiva, as empresas do setor formal passam a contratar produção e serviços do setor informal (Dedecca, 1988a e Dedecca, 2000).

Este aumento da taxa de desemprego é, em última instância, resultado da estagnação econômica pela qual passou o país nas décadas de 80 e 90. Comparando o período de 1961/80 com o de 1981/99 a taxa de crescimento do PIB sofreu uma queda da ordem de 40 vezes, o que levou ao crescimento das taxas de desemprego uma vez que, a cada ano, cerca de 1,5 milhões de pessoas ingressam no mercado de trabalho (Pochmann, 1999). Com a queda do produto, a indústria também perde ritmo. A produção de bens duráveis que puxaram a economia no período 1967-70 passa, em meados de 90, a não provocar efeitos significativos na economia. Isso, em grande parte pelo salto no volume de importações.

O salto nas vendas de bens de consumo, portanto, não teve continuidade e foi acompanhado de um aumento relativamente pequeno do Produto Interno Bruto, principalmente na indústria, onde o impacto das importações nas diversas cadeias de produção reduziu a capacidade de geração de emprego e renda. As vendas de alguns produtos chegaram a dobrar, num curto espaço de tempo, repetindo um desempenho apenas visto na época do “milagre brasileiro”. Porém, o salto das vendas de bens de consumo nos 90 ocorreu com um aumento do produto industrial incomparavelmente menor, refletindo o intenso aumento das importações de

bens de uso final e intermediário. Assim, a retomada da atividade econômica nos anos 90 teve um efeito muito menor, quer sobre o produto industrial, quer sobre o emprego industrial e o emprego agregado. (Mattoso & Baltar, 1997).

Considerando a nova postura do Estado, a flexibilização foi uma saída no momento de crise. Com a estabilização dos preços e da abertura comercial, as empresas deixaram de ganhar com a desvalorização dos salários reais e elevação dos preços. Assim, surgem demandas para a flexibilização das relações de trabalho nas negociações coletivas. Num ambiente de desemprego crescente, os sindicatos são forçados a negociar a flexibilização dos salários e da jornada em troca da manutenção do nível de emprego. Com a flexibilização das contratações, do uso da força de trabalho, da jornada de trabalho e da remuneração, a regulação passa a ter caráter crescentemente privado.

Com isso, as negociações coletivas para os empregados com carteira assinada, de acordo com a legislação trabalhista se concentram nos segmentos produtivos mais dinâmicos, em que dominam a grande empresa nacional e estrangeira. Porém, são essas empresas que têm forçado os sindicatos a tratar de novos temas como a flexibilização dos salários e da jornada de trabalho nas negociações coletivas. O agravante é que esses novos temas entram em pauta num período em que, devido ao desemprego crescente, a ação sindical, que historicamente sempre foi fraca, está ainda mais debilitada (Dedecca, 1998a).

Dois exemplos da consolidação deste movimento são a PLR (participação nos lucros e resultados) e o banco de horas. Com a PLR, implantou-se a remuneração flexível a partir da edição da medida provisória 794/1994. Como estes ganhos são desvinculados da remuneração, há uma queda no custo para as empresas, pois sob essa quantia não incidem encargos sociais. Por outro lado, aumenta o caráter privado do padrão de relações de trabalho no Brasil. Além de a PLR estimular a pulverização das negociações no âmbito das empresas ela acaba por reinserir os custos salariais como elemento na competição entre as empresas, e não do setor. Já com relação ao banco de horas, o prazo de compensação de horas aumentou para um ano, o que possibilita às empresas um movimento mais sincronizado entre nível de

produção e demanda de trabalho durante o ano. Em outras palavras, permite o uso mais intensivo dos equipamentos e do trabalho. Além disso, o acúmulo de horas a serem compensadas reduz pagamento de horas extras, que se traduz em menores custos para as empresas e menores salários para os trabalhadores. Sem contar que a maximização do uso da força de trabalho elimina a necessidade de contratar mais trabalhadores em momentos de pico. A flexibilização da jornada de trabalho tornou possível a superação de vácuos produtivos que impunham obrigatoriamente certo nível de ociosidade não desejada, mas planejada dos equipamentos. Nesse sentido, a flexibilização permitiu o uso mais intensivo dos recursos”. (Dedecca, 1999)

Adotada pelas empresas como iniciativa para saída num momento de crise, a flexibilização também foi apoiada pelo Governo sob o argumento de uma maior liberdade para negociar os direitos sociais e os contratos de trabalho. A expectativa seria de que uma maior flexibilidade nas negociações elevasse o nível de emprego ao causar a diminuição dos incentivos à informalidade e o aumento do investimento em capital humano. Porém, a observação da realidade não confirma esta hipótese. No caso do Brasil, onde o mercado de trabalho é marcado por profunda heterogeneidade, extrema flexibilidade e elevada assimetria de poder, a flexibilização dos direitos individuais em condições de crise e reestruturação produtiva, só aprofundou a precariedade do mercado de trabalho.

Em resumo, até o início do século passado o Estado brasileiro manteve-se praticamente ausente das relações entre trabalhadores e empregadores. Com a industrialização, especialmente a partir da década de 1930, o Estado passou a interferir ativamente nas relações de trabalho, encarregando-se de organizar, legalizar e custear o movimento sindical, além de dedicar-se à solução de conflitos coletivos e individuais de trabalho. Com a Constituição Federal de 1988 houve avanços significativos nas relações de trabalho, mas ainda limitados em alguns aspectos como é o caso dos movimentos sindicais, em que os mecanismos que desestimulavam a negociação coletiva e a atividade sindical não foram revistos.

Na década de 90, que se iniciou com Fernando Collor na presidência, foram notáveis as mudanças de paradigmas com relação à atuação do Estado, de maneira que se criou um ambiente de defesa da diminuição da participação do Estado na economia, abertura e desregulamentação dos mercados. Tais alterações trouxeram impactos para as relações de trabalho, especialmente na dinâmica do movimento sindical, com forte apelo à negociação coletiva direta entre empresas e empregados ou seus respectivos sindicatos.

"O ajuste conservador, pautado pelas regras do Consenso de Washington, também começou a ser sentido no plano das relações de trabalho".
(Oliveira. 2002, p. 296).

Como enfatiza Ferreira, J.O. (2004, p. 91):

"Mudou o sistema de crenças em relação ao Estado. Fortes e novos questionamentos surgiram em relação ao seu papel perante os problemas sociais e econômicos, ao seu tamanho e, principalmente, ao tamanho de seus gastos, acarretando profundas mudanças na definição do espaço público-privado, com reflexos decisivos para o campo das políticas públicas. Era a contra-revolução liberal que ganhava espaço no cenário político nacional."

No âmbito das relações de trabalho brasileiras, tais mudanças foram internalizadas como imperativo de flexibilização e desregulamentação das relações laborais, com forte apelo à negociação coletiva direta entre empresas e empregados ou seus respectivos sindicatos.

Em meados dos anos 90, quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente, o diálogo institucional sobre a reforma do sistema nacional de relações de trabalho perdeu força e foi submetido aos preceitos da política econômica neoliberal, dando lugar a reformas trabalhistas pontuais. Tais reformas se consolidaram, em grande parte, através da introdução de formas ainda mais flexíveis de contratação, de estruturação da jornada e de remuneração via negociação coletiva descentralizada, sem tocar na estrutura e nos mecanismos de atuação sindical. Ao mesmo tempo, as políticas de formação profissional passaram a ser o foco das atenções do governo, com um discurso que imputava aos trabalhadores a culpa pelo desemprego, já que lhes faltava capacitação profissional para enfrentar o novo mercado de trabalho.

Esse quadro, aliado ao fraco desempenho da economia brasileira e um índice crescente de desemprego, além de resultar na fragilização do movimento sindical, com reflexos diretos na forma e conteúdo das negociações coletivas, criou um clima de instabilidade no mercado de trabalho.

Capítulo 2

As mudanças na dinâmica econômica e no mercado de trabalho após 1999

Embora o período imediatamente anterior, caracterizado pelo ciclo do Real, tenha apresentado um arranjo macroeconômico marcado por metas rígidas de inflação e superávits fiscais, câmbio semi-flutuante e elevadas taxas de juros - configuração não tão favorável ao crescimento do PIB - o período que vai de 1999 a 2006, se caracterizou um novo ciclo de crescimento, estreitamente associado ao movimento de recuperação do emprego formal.

Segundo Dedecca & Rosandiskí (2006, p. 10),

"São claros os sinais de relação positiva entre recuperação econômica e recomposição do mercado de trabalho, que, por consequência, desfazem o mito da impossibilidade do país restabelecer capacidade de crescimento e de geração ponderável de novas ocupações. Refuta-se, inclusive, um dos pilares da tese da inempregabilidade defendida pelo presidente Fernando Henrique, que argumentava sobre a inevitabilidade do enxugamento brusco da ocupação industrial pela modernização tecnológica da economia globalizada."

Este capítulo aborda o cenário econômico vivido no Brasil após a desvalorização do Real em 1999. Como o intuito mais geral deste trabalho é avaliar os fatores para o aumento do emprego formal, cabe entender a dinâmica econômica do período já que, em conjunto com outras considerações que serão feitas no próximo capítulo, ela foi determinante neste processo. Reitera-se aqui a idéia de que sozinha, ela não é suficiente para explicar este fenômeno, mas é, senão o mais importante, um dos fatores fundamentais para o entendimento da questão.

A primeira parte do capítulo trata de três aspectos relevantes que marcaram a economia brasileira entre 1999 e 2006 e, principalmente tiveram estreita relação com as mudanças verificadas no mercado de trabalho. Num primeiro momento, destaca-se o desempenho do setor exportador, como reflexo da desvalorização ocorrida em 1999. Em seguida, o capítulo versa sobre o crescimento do PIB e suas implicações no mercado de trabalho e por fim, mas não menos importante, se considera o arranjo macroeconômico

adotado como um limitador do desenvolvimento econômico neste período, principalmente na defesa de que tanto o crescimento econômico como os seus efeitos no mercado de trabalho poderiam ter sido mais amplos, não fosse a postura conservadora adotada nas decisões de política econômica.

A segunda parte expõe e analisa os dados referentes ao mercado de trabalho, sendo que o objeto de estudo são as mudanças observadas entre 1999 e 2006, especialmente com relação ao aumento do emprego formal e sua composição setorial.

De um modo geral, é importante ter claro que a partir de 1999, não se intensificou o processo de desestruturação verificado na década de 90. Pelo contrário, alguns indicadores melhoraram embora o mercado de trabalho no Brasil ainda tenha muito a se desenvolver em termos de qualidade das condições de trabalho e redução das desigualdades.

Como a década de 90 foi um período de baixa atividade da economia, houve a ampliação do desemprego aberto, da absorção da PEA em pequenos empreendimentos (principalmente no comércio varejista e na construção civil) e da informalidade nos contratos de trabalho assalariado. Grande parte como resultado do posicionamento do Estado frente à abertura comercial e financeira e à privatização de parcela importante do setor público.

Depois de 1999, as tendências de absorção da PEA se modificaram. Mesmo assim, ainda em 2006 o desemprego aberto é maior que 10% dos envolvidos com o mercado de trabalho e uma parcela muito grande dos assalariados não tem contrato que segue o estabelecido pela CLT ou o Estatuto do Servidor Público, havendo muitos empregados sem carteira de trabalho ou mesmo disfarçados de trabalhador por conta própria. Embora seja difícil de identificar, a PNAD evidencia claramente que 73% das empregadas domésticas e 32% dos empregados de estabelecimento, não têm carteira de trabalho e não são servidores públicos.

Para que se tenha uma idéia do todo, o final deste capítulo, depois de apresentar um cenário do mercado de trabalho com dados sobre desemprego, emprego formal e inclusão do jovem e da mulher, trata sobre alguns aspectos

sociais que estão relacionados ao mercado de trabalho, como é o caso da educação, distribuição de renda e crescimento populacional.

A dinâmica econômica e os impactos no mercado de trabalho

Em 1999, com a desvalorização do real, aos poucos o setor exportador foi se dinamizando. O crescimento das exportações favoreceu a retomada da atividade econômica, mas problemas na infra-estrutura e uma retração do comércio mundial em 2001 e 2002 impediram a sustentação do crescimento.

Num segundo momento, especialmente a partir de 2003, com o aquecimento do comércio internacional, se constituiu um ambiente favorável ao aumento das exportações. Considerando que as empresas exportadoras, em geral, são mais organizadas que a média do mercado, o emprego gerado nessas empresas tem maior probabilidade de ser formal. No mesmo sentido, as grandes empresas que, na década de 90, haviam diminuído a oferta de vagas como reação à abertura da economia e valorização da moeda nacional, racionalizando a produção e enxugando o quadro de pessoal, voltaram a empregar depois de 1999 e continuaram a ampliar o emprego com a expansão vigorosa das exportações.

Sendo assim, embora o crescimento do PIB tenha continuado lento, o número de pessoas ocupadas passou a crescer mais rapidamente e entre as pessoas ocupadas, destacou-se a elevada intensidade da ampliação das que formam a parcela das que têm emprego com contrato formalizado segundo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou o Estatuto do Servidor Público.

Tabela 1
Varição do Emprego Formal, Atividade da Economia e Comércio Exterior no Brasil (em %).

Períodos	Exportação	Importação	PIB	Emprego RAIS
2000	14,7	13,4	4,3	3
2001	5,7	-0,4	1,3	5,6
2002	3,7	-15	2,7	5,5
2003	21,1	2,2	1,1	3
2004	32	30,1	5,7	6,3
2005	22,6	17,1	3,2	5,8
2006	16,2	24,2	3,7	5,8

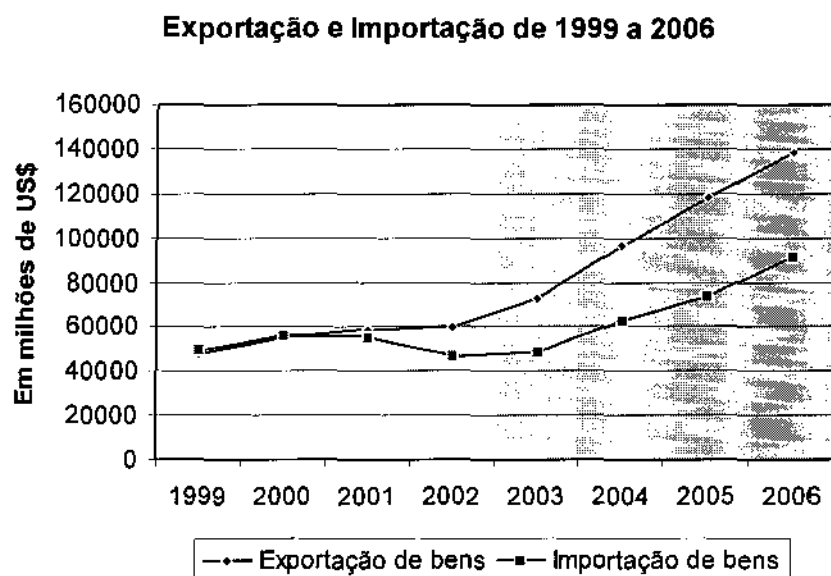
Apud Baltar, 2008.

Fonte: IBGE e MTE.

Como se pode confirmar na observação dos dados da tabela acima, o desempenho do PIB foi em grande medida impulsionado pelo crescimento das exportações logo a partir de 1999, principalmente com a retomada da economia mundial em 2003. No momento seguinte, ou seja, a partir de 2004, o crescimento do PIB passou também a ser determinado pela demanda interna, quando a importância das exportações na composição do PIB cedeu lugar às vendas de bens duráveis de consumo no mercado doméstico.

Neste mesmo ano, o PIB cresceu 5,7%, e mesmo nos anos de 2005 e 2006 em que o crescimento das exportações perdeu força, emprego formal se manteve, motivado pelo quadro de maior propensão à formalização das empresas e dos contratos de trabalho. O crescimento das exportações que, entre 1999 e 2003, já havia alcançado uma média anual de 11,08%, passou, entre 2004 e 2006, a crescer em média 23,4% ao ano. Já as importações que, no primeiro período, sofreram queda significativa, passou também, a partir de 2003 a crescer acompanhando o crescimento das exportações. Assim, de 2004 a 2006 cresceu 23,8% no ano, enquanto não havia crescido nem 1% ao ano no período anterior.

Gráfico 1



Fonte: BACEN

O saldo do comércio de bens, antes deficitário, alcançou superávit de 46 bilhões de dólares, em 2006, mesmo com a valorização do real depois de 2003, que reforçou o aumento das importações. O crescente superávit de comércio com outros países pode ser considerado uma fonte de crescimento do emprego formal, ainda mais por estar associado à retomada de atividade da economia que foi acompanhada da expansão da demanda doméstica e da recuperação no atendimento da demanda de crédito que, por sua vez, contribuiu para a ampliação do emprego e da renda.

Nesse sentido, à medida que o mercado interno ganha expressão, o mercado de trabalho reage aos impactos positivos com o incremento da oferta de postos de trabalho, tanto formais, quanto informais. Sendo que parte do aumento no emprego formal foi resultado da combinação entre 3 fatores: o crescimento do PIB, a retomada do atendimento da demanda doméstica de crédito e a expansão da massa de rendimentos através de políticas públicas de transferências de renda e dos reajustes do salário mínimo.

Embora os dados de emprego, renda e comércio mundial apresentaram melhora, o PIB no Brasil tem crescido relativamente pouco, comparado com

outros países. Esta limitação está intimamente associada ao elevado nível das taxas de juros praticadas no Brasil que têm sido utilizadas para manter artificialmente o baixo preço do dólar, ajudando a baixar a inflação.

Ao mesmo tempo, como o investimento e crescimento do PIB são modestos, a infra-estrutura vai se deteriorando e a estruturação da produção não avança, em grande medida por causa do padrão de comércio com outros países que é desfavorável ao crescimento do PIB, já que promove a importação de produtos com alta elasticidade renda da demanda e exportação de produtos com menor elasticidade renda da demanda. (Carneiro, 2007).

Ainda em linha com a questão de política econômica, parte do aumento da formalização dos vínculos de trabalho é resultado do conservadorismo das políticas macroeconômicas. O raciocínio defende que muitos empresários, especialmente os pequenos, tinham se adaptado ao choque de competição provocado pela abertura comercial e financeira dos anos 1990, deixando de cumprir as leis sobre imposto, previdência social e contratação de empregados. Porém, estas perdas oneraram as contas públicas e acabaram sendo absorvidas com o aumento da dívida pública através da entrada de capital ao país. Mais tarde, quando da desvalorização do real, em que a dívida pública se avolumou, a decisão foi de exigir superávit primário do fisco para ser capaz de evitar maior inflação, sem interferir no mercado financeiro.

Como consequência, com a necessidade de gerar superávits fiscais primários para o êxito da política de combate à inflação, o contexto institucional foi alterado, pela urgência de aumentar os impostos e contribuições sociais. Isso gerou um ambiente mais favorável a impor a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho, invertendo as tendências que prevaleceram na década de 1990.

"É frente a este novo contexto conservador que ganham sentido as diversas fontes da intensificação do crescimento do emprego formal, destacadas no exame das tendências recentes do mercado de trabalho"
(Cardoso Jr, 2007, p. 13).

Sem contar que, para obtenção do superávit fiscal primário, foram usados outros artifícios, como é o caso da redução do investimento público, referente a uma parte da arrecadação de contribuições sociais previstas para operar um amplo sistema de proteção social, ser deslocado para o pagamento dos juros.

Como alternativa ao modelo adotado, para aproveitar o bom momento do comércio internacional, o Brasil poderia ter administrado melhor a taxa de câmbio entre sua moeda e as dos outros países. Para tanto, seria preciso dispor de ampla reserva internacional e também de um maior controle do mercado financeiro e da entrada e saída do país de fundos aplicados em ativos financeiros.

Com o controle sobre a taxa de câmbio, seria possível reduzir o nível das taxas de juros, sem temer a fuga de capital, permitindo um atendimento em melhores condições da demanda doméstica de crédito, além de possibilitar mais recursos para o Estado atuar para garantir o investimento em infraestrutura e as articulações com o investimento privado, para que se desenvolva a produção no país, evitando tanta importação e sendo capaz de obter maior exportação. (CARNEIRO, 2006).

Mercado de trabalho e emprego

O período entre 1999 e 2006 é formado por dois subperíodos importantes: o que vai de 1999 a 2003 e o que compreende os anos 2004 a 2006. O arranjo de política econômica restritivo que, como falamos, foi marcado pelos generosos superávits fiscais, câmbio semi-flutuante, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação, não sofreu alterações relevantes na comparação desses dois períodos. Há, no entanto, outros aspectos que devem ser levados em conta.

A partir de 1999, o contexto de comércio internacional tornou-se mais favorável, o que provocou uma melhora nas tendências das principais variáveis do mercado de trabalho: o desemprego parou de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho diminuiu e mais pessoas

passaram a ter acesso à proteção previdenciária. A distribuição dos rendimentos começou a esboçar uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001, embora os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais.

Já nos anos entre 2004 e 2006, o comércio exterior ganhou força e se somou a outros fatores que intensificaram os avanços para o mercado de trabalho. Houve queda, mesmo que pequena, nos juros internos, o crédito se expandiu, o salário mínimo ganhou aumentos reais frente à inflação e as políticas sociais sofreram expansão.

O mercado de trabalho foi beneficiado pela diminuição da taxa de desemprego aberto e do grau de informalidade, ao mesmo tempo em que a proteção previdenciária se ampliou. Além dessas boas novidades, o nível de remuneração das pessoas com os menores salários não caiu em 2004 e se elevou em 2005, o que contribuiu para a redução das desigualdades de renda. A taxa de desemprego diminuiu pouco, de 8,9% da PEA em 2004 para 8,4% em 2006, mas a população economicamente ativa cresceu intensamente nesse período. Estimando que a taxa de crescimento da PEA se mantenha por mais 10 anos, a taxa de desemprego ainda seria maior do que o vigente antes da década de 1990, quando era menor do que 5%.

Uma análise mais criteriosa levaria em conta, porém, o tamanho do verdadeiro mercado de trabalho que abrange o emprego em estabelecimentos e o trabalho no serviço doméstico remunerado, ao invés de considerar a PEA. Isso porque grande parte dos que se dizem trabalhadores por conta própria, na verdade são empregados assalariados disfarçados e não verdadeiros trabalhadores por conta própria que vendem bens e serviços. Nesses termos, a taxa de desemprego, por exemplo, seria 13,4% do mercado de trabalho em 2004 e 12,6%, em 2006. Da mesma maneira, o grau de formalização dos empregos medido pela fração dos que tem carteira de trabalho ou são militares e estatutários, passou de 53,6% do mercado de trabalho em 2004 para 55,5% em 2006.

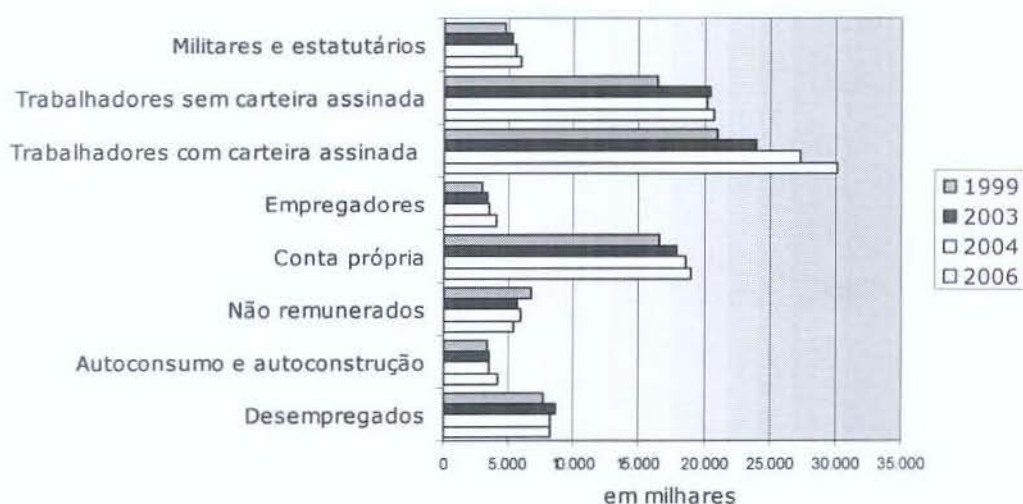
Com relação a posição na ocupação, a tabela 2 possibilita uma análise comparativa entre os anos 1999 e 2006, com destaque para as mudanças percebidas a partir de 2004. Fica evidente que o trabalho com e sem carteira sofrem inflexão na comparação entre estes períodos. O com carteira cresce mais a partir de 2004 e os sem carteira, no sentido contrário, caem. Já o trabalho por conta própria também sofre queda, no mesmo sentido do desemprego. O gráfico 2 abaixo auxilia a análise dos dados da tabela.

Tabela 2
Situação da ocupação das Pessoas maiores de 10 Anos de Idade.

	1999	2003	2004	2006	% 99/03	% 04/06
Pessoas de 10 anos ou mais	130.096	144.641	149.760	156.284	2,8	2,2
População economicamente ativa	79.315	88.803	92.860	97.528	3,0	2,5
Desempregados	7.649	8.640	8.264	8.211	3,2	-0,3
Autoconsumo e autoconstrução	3.321	3.470	3.487	4.177	1,1	9,9
Não remunerados	6.677	5.665	5.883	5.402	-3,8	-4,1
Conta própria	16.615	17.910	18.575	18.924	1,9	0,9
Empregadores	2.922	3.363	3.479	3.977	3,8	7,2
Trabalhador Doméstico	5.332	6.155	6.472	6.780	3,9	2,4
Trabalhador não-doméstico	32.067	37.446	41.129	44.156	4,2	3,7
Trabalhadores com carteira assinada	20.984	23.990	27.365	30.186	3,6	5,2
Trabalhadores sem carteira assinada	16.414	20.470	20.236	20.750	6,2	1,3
Militares e estatutários	4.733	5.295	5.571	5.901	3,0	3,0

Fonte: PNAD e RAIS

Gráfico 2 - Situação na ocupação – Brasil de 1999 a 2006



Fonte: PNAD

Trabalho formal

A partir de 1999, e acentuadamente no triênio 2004 e 2006, o emprego no mercado de trabalho formal brasileiro apresentou uma vigorosa expansão. Segundo dados da RAIS, o número de trabalhadores passou de cerca de 24,9 milhões em 1999 para cerca de 35,2 milhões em 2006, com um aumento de mais de 10 milhões de empregos no período, ou seja, uma expansão média de 1,3 milhões por ano. Esse desempenho do emprego contrasta com o padrão observado na segunda metade da década de noventa. Entre 1996 e 2000, foram criados em média apenas 546 mil empregos adicionais ao ano. Excluindo os estatutários e os trabalhadores temporários ou avulsos, o quadro piora já que, nesse período houve uma destruição líquida de cerca de 400 mil postos de trabalhos.

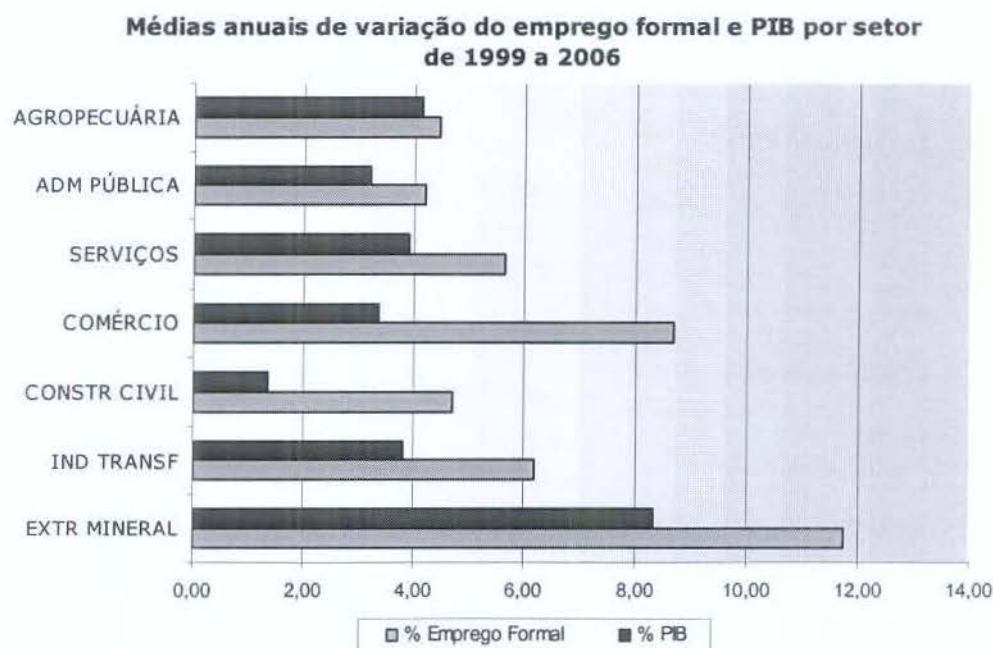
O que chama atenção para o tema é o fato de, a partir de 1999, a elasticidade produto do emprego se mostrou mais alta quando comparada com o período anterior, particularmente entre 2003 e 2006, quando o crescimento do emprego formal (5,9% a.a.) foi desproporcional ao crescimento do PIB (4,2% aa.).

Entre 1999 e 2006, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 3,1% ampliando o número de pessoas ocupadas em 3,5% ao ano, sendo que o emprego formal cresceu 5,2% e o número de pessoas em todas as outras posições na ocupação cresceu 2,5%. A participação do emprego formal no total da ocupação aumentou de 35,8% para 40,3% e, do total do aumento da ocupação, ocorrido entre 1999 e 2006, 63,2% correspondeu a empregos formais.

Como mostra o gráfico abaixo, houve uma expansão generalizada do emprego formal, ou seja, na média, o crescimento do emprego foi maior que o crescimento do PIB em todos os setores da economia. No entanto, na construção civil e no comércio, o grau de formalização foi ainda maior. O aumento significativo verificado nestes dois setores está diretamente relacionado tanto à recuperação da atividade econômica como um todo, como

também pela recuperação do crédito, que é, entre outros, um dos fatores que este trabalho considera no conjunto de razões que levaram ao aumento do emprego formal.

Gráfico 3



Relativamente ao produto, a construção civil gerou mais empregos que os demais setores quando comparados com seu respectivo produto, mas em números absolutos, os setores que mais cresceram foram o de serviços seguido pelo comércio. Dos aproximadamente 10 milhões de empregos formais gerados ao longo destes 7 anos, mais de 3 milhões foram no setor de serviços e quase 2, 5 milhões foram no comércio.

Como se pode observar no gráfico 3, entre 1999 a 2006, todos os setores apresentaram crescimento do emprego formal acima do crescimento do PIB do setor, porém quebrando a análise entre 1999-03 e 2004-06, percebe-se que em alguns casos como a extrativa mineral até 2003 e a agropecuária, a partir de 2004, o PIB do setor cresceu mais que o emprego formal.

Gráfico 4

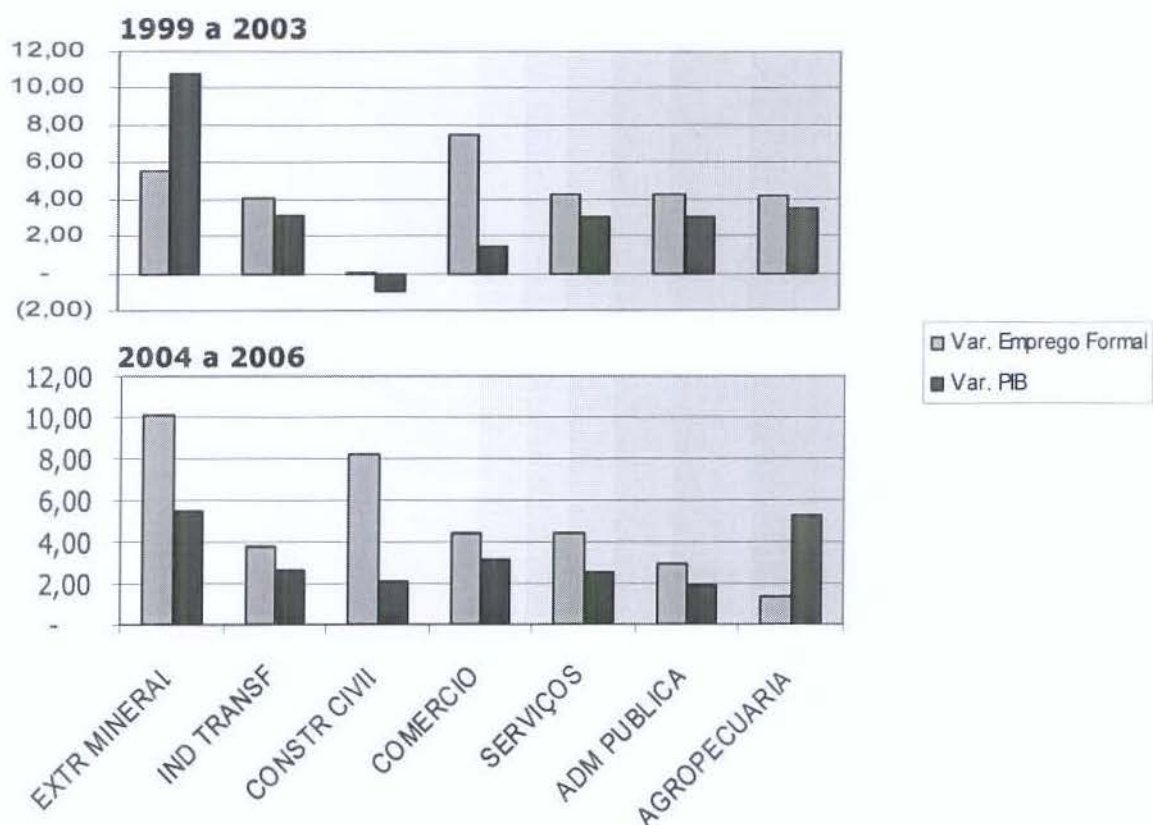


Tabela 2
Emprego Formal por Setor e peso dos Setores no Total do Emprego no Brasil

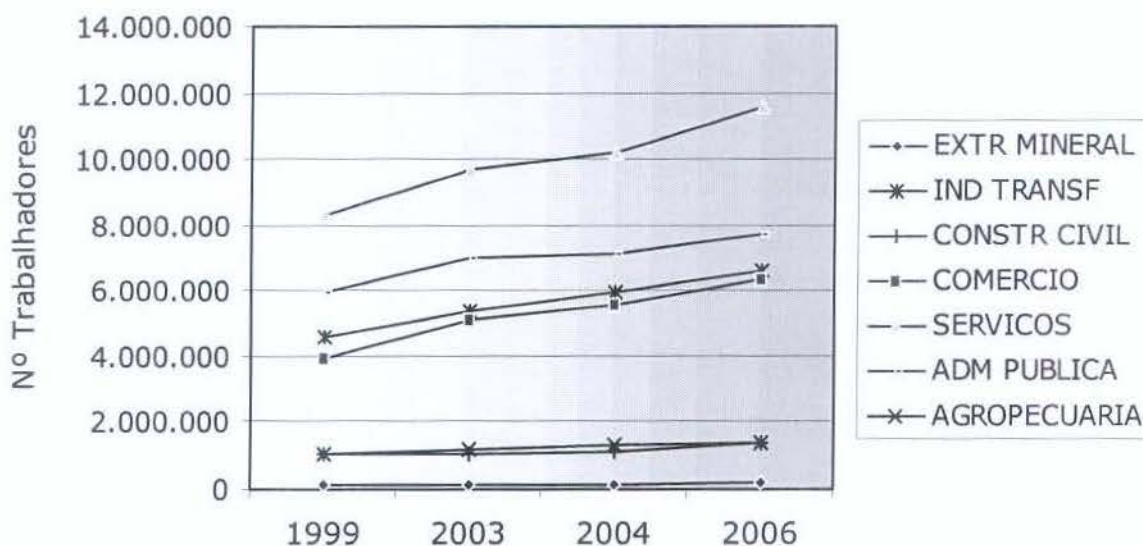
SETOR	1999	2006	Variação	% do setor
Extr Mineral	100.506	183.188	82.682	1%
Ind Transf	4.603.893	6.594.783	1.990.890	20%
Constr Civil	1.047.891	1.393.446	345.555	3%
Comércio	3.937.911	6.330.341	2.392.430	24%
Serviços	8.296.002	11.574.446	3.278.444	32%
Adm Pública	5.969.659	7.721.815	1.752.156	17%
Agropecuária	1.035.374	1.357.230	321.856	3%
Total	24.993.265	35.155.249	10.161.984	100%

O crescimento do emprego formal, no entanto, não teria acontecido nessas proporções não fosse a retomada do crescimento do PIB, mas o interessante é perceber que o emprego formal respondeu com mais vigor (5,2%) já que o número de pessoas em todas as outras posições na ocupação cresceu menos da metade desta variação (2,5%).

O gráfico 4 permite uma comparação entre os setores de uma maneira mais clara que os dados em forma de tabela. Percebe-se que todos os setores apresentaram crescimento e seus respectivos pesos no total do emprego formal.

Gráfico 5

Número de Trabalhadores por Setor no Brasil de 1999 a 2006



Fonte: RAIS

A mudança no padrão de geração de empregos não foi, no entanto, acompanhada pelo rendimento médio real do trabalho, ao menos nos primeiros anos após a inflexão. O rendimento atingiu seu nível mais baixo em 2002, chegando a R\$ 1.071,00. Desde então, verificou-se uma trajetória contínua de recuperação. O principal fator determinante dessa queda do salário real foi a aceleração da inflação em 2002. A desigualdade das rendas do trabalho vem diminuindo lentamente e não como resultado de uma elevação geral do poder de compra dos salários, mas devido à redução na frequência relativa dos postos de trabalho com maior remuneração, o que leva ao aumento da concentração de trabalhadores ganhando um pouco mais do que o salário mínimo legal.

O crescimento do emprego formal também traz consigo um aumento na arrecadação das contribuições ao INSS. Tinha crescido no ritmo de 3% ao ano

entre 1995 e 1999 e passou a ampliar-se de modo mais intenso (5% ao ano) desde 1999.

Tão importante quanto observar os números referentes ao crescimento do emprego formal, é entender o que está por trás deles. Neste sentido, Baltar observa que a maior parte do crescimento do emprego formal registrado pela RAIS se refere aos estabelecimentos que passaram a declarar a RAIS, e não aos estabelecimentos que já estavam na RAIS e nela permaneceram. Ou seja, é verdade que alguns dos empregados que entraram para as estatísticas da RAIS são resultado da aceleração da atividade de empresas que já declaravam a RAIS, mas grande parte é formada por empresas que se formalizaram ou por empresas que começaram a operar já declarando a RAIS. A variação do emprego nos estabelecimentos que já estavam e se mantiveram na RAIS foi relativamente pequena com base no crescimento do PIB em 2004 e 2005, de modo que foi a entrada de novos estabelecimentos na RAIS que respondeu pelo crescimento do emprego.

Como completa Baltar,

Não se trata, como nos anos da década de 1980, de uma simples ampliação de cobertura da RAIS em um momento de implantação desse registro administrativo, fenômeno que motivou a confecção do Painel para indicar melhor a evolução do emprego ao longo dos anos 1980. Atualmente o Painel é muito abrangente, abarcando 87% dos estabelecimentos da RAIS e 95% do emprego. Não obstante, a maior parte do aumento do emprego, em 6% ao ano em 2004 e 2005, foi provocada pela variação do número de estabelecimentos na margem desse registro administrativo, pela saída e entrada de novos estabelecimentos. Não se trata apenas de simples "rotatividade" de estabelecimentos. O próprio Painel tem aumentado com a permanência na RAIS de muitos dos novos estabelecimentos. (Baltar, 2008, p.10)

Com base na análise da dinâmica econômica e do emprego, nota-se uma correspondência entre aumento do PIB e crescimento do emprego, tanto formal quanto informal. Porém, o crescimento do emprego formal acima do PIB mostra que existem outras fontes de recuperação do emprego formal que não se limitam apenas ao movimento mais geral da economia. É destes outros fatores que trataremos no próximo capítulo.

Capítulo 3

Fatores que contribuíram para o aumento da formalização

Como já mencionado anteriormente, este trabalho defende que a dinâmica da economia é o principal determinante para o aumento do emprego formal observado entre 1999 e 2006. Complementarmente, este capítulo busca expor os outros fatores que exerceram papel relevante no aumento da formalização, lembrando que, embora sejam independentes entre si, agem em paralelo e, em alguns casos, de maneira combinada. A ação de alguns dos fatores anunciados a seguir não data exatamente do início deste ciclo recente, mas já vem agindo a mais tempo, daí a dificuldade em saber exatamente o quanto cada fator contribuiu para o incremento da formalização.

No capítulo 2, a ênfase foi dada aos aspectos mais relacionados ao contexto econômico, como o desempenho do setor exportador, a retomada da atividade econômica, o aquecimento do comércio internacional e a reestruturação das grandes empresas que voltaram a empregar depois de um período de enxugamento do quadro de funcionários. A partir de agora, abordemos aspectos que permeiam este processo, mas não são diretamente relacionados à dinâmica econômica.

Este capítulo tratará de algumas fontes de retomada do emprego formal, quais sejam, o papel do sistema público de inspeção e vigilância dos direitos de proteção ao trabalho; a recuperação no atendimento da demanda doméstica de crédito; o aumento e desconcentração do gasto social e, por fim, a crescente pressão exercida pela sociedade para ter acesso ao crédito e aos benefícios da seguridade social. Ou seja, este capítulo aborda as fontes de recuperação do emprego formal que não são exatamente variáveis econômicas, tais quais as expostas no capítulo anterior.

Justiça do Trabalho

Como já dito no capítulo 1, os interesses presentes na sociedade se fazem sentir na atuação do Estado, que por sua vez, reflete no mercado de trabalho e no arcabouço institucional. Assim, durante a década de 80, as

decisões da Justiça do Trabalho não apresentaram tendência flexibilizadora de direitos. Neste período, a Justiça do Trabalho ampliou a regulação pública do trabalho e sua função de vigilância dos direitos assegurados. Porém, a partir dos anos 90, há uma inflexão no seu comportamento no sentido da flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho, com forte apelo à negociação coletiva direta entre empresas e empregados ou seus respectivos sindicatos.

A mudança que ocorreu nos anos 90 pode ser percebida na revisão do Enunciado 256 pela Súmula 331 do TST, em 1993. O Enunciado 256 restringia a terceirização ao adotar, salvo exceção expressa, o entendimento de que empregador é o tomador da força de trabalho. A revisão de 1993 passou a legitimar a terceirização, definindo como subsidiária a responsabilidade do tomador.

Mas o papel da Justiça do Trabalho não pode ser visto apenas como contrário aos direitos coletivos e à organização dos trabalhadores. No campo dos direitos individuais e, sobretudo, no reconhecimento das fraudes e simulações encobridoras da real existência da relação de emprego, essa instituição prestou relevante contribuição. Os tribunais regionais do trabalho, apesar de suas especificidades, no geral, apresentaram tendência a coibir a fraude, reconhecendo a relação de emprego num momento de crescimento das relações de emprego disfarçadas, tais como as cooperativas, pessoas jurídicas, estagiários e “autônomos” proletarizados. Estes trabalhadores obtêm do Judiciário Trabalhista a declaração da nulidade dessas contratações, por simuladas e em fraude a direitos. (Nobre Jr., Krein e Biavaschi 2008).

No caso da terceirização, por exemplo, embora esteja mencionado acima que a Súmula 331 tem incentivado a terceirização, não se pode ignorar os efeitos positivos desta nova regulamentação que acabou contribuindo no aumento da formalização dos contratos de trabalho ao definir a responsabilidade, ainda que secundária, do tomador do serviço. Assim, os tomadores de serviços terceirizados foram induzidos a exercer maior controle sobre as terceirizadas, o que assegura aos trabalhadores, maior cumprimento

de seus direitos sociais e previdenciários. Como ressaltam Nobre Jr., Krein e Biavaschi, 2008, p.7:

"Essa Súmula, que, de resto, não exclui a possibilidade da fraude, conquanto tenha importado retrocesso em relação a uma jurisprudência que afirmava ser solidária a responsabilidade da contratante ou sua condição de real empregadora, acabou por contribuir na formalização dos contratos de trabalho exatamente ao definir a responsabilidade, ainda que subsidiária".²

Uma medida freqüentemente adotada pelas tomadoras do serviço é condicionar o pagamento à empresa terceirizada à apresentação dos comprovantes do pagamento dos encargos sociais para seus funcionários. Esse movimento se mostrou contraditório porque, ao mesmo tempo em que a Súmula 331 legitimou a terceirização - uma face da flexibilização das relações de trabalho, ela também induziu, através da responsabilidade subsidiária, o comportamento dos agentes em direção ao aumento do emprego formal. Ou seja, mesmo tendo origem num processo de sucateamento das relações, felizmente, acabou por contribuir para o aumento da proteção associado à formalização.

Um outro exemplo de instrumento para garantia de segurança ao tomador do serviço são os certificados emitidos pela Associação Brasileira das Empresas de Serviços Terceirizáveis e Trabalho Temporário, que acompanha as terceirizadas mediante o cumprimento da legislação trabalhista,

²Originário do latim *subsidiarius* (de reserva, de reforço), o verbete subsidiário designa o que é "secundário, auxiliar ou supletivo", pressupondo o principal, a que vem suplementar ou reforçar. Dessa forma, responsabilidade subsidiária é a que vem "reforçar a responsabilidade principal, desde que não seja esta suficiente para atender os imperativos da obrigação assumida".

Ao estabelecer a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto às obrigações trabalhistas inadimplidas pelo empregador formal, o inciso IV do Enunciado 331 do C. TST buscou pacificar o debate sobre o tema, dando maior eficácia à proteção dos créditos trabalhistas nessas situações e expondo algumas noções sobre responsabilidade na terceirização, quais sejam: a) identificação do tomador dos serviços como responsável, em caráter secundário, pelas obrigações trabalhistas dos que a si presta serviço; b) limitação dessa responsabilidade, que não se fixa de modo principal ou solidário, mas apenas subsidiário; c) apreensão do fato "inadimplemento" como o detonador da responsabilização subsidiária. Convém lembrar que a responsabilidade tem origem simultânea à própria obrigação, ficando no estado latente até a ocorrência do fato motriz que a remete à tona da relação jurídica obrigacional; d) percepção de aspectos processuais, apontando a obrigatoriedade de participação do tomador dos serviços no processo cognitivo e conseqüente condenação para que se possibilite empreender a execução contra si. A responsabilidade subsidiária do tomador possui natureza extracontratual e funda-se nas culpas *in eligendo* e *in vigilando*, ante a má eleição do preposto e a falha na fiscalização a que o tomador está obrigado. O dano é o inadimplemento das verbas trabalhistas e o nexo de causalidade atesta-se por ser o fato imputável ao tomador a causa necessária e suficiente para a ocorrência do dano.

previdenciária e fiscal. Como resultado do controle e fiscalização por parte da tomadora, observa-se um alto índice de formalização dos contratos de trabalho nas empresas prestadoras de serviços.

A Justiça do Trabalho, portanto, tem se mostrado atuante. Chama atenção, especialmente, seu papel com relação ao aumento da formalidade resultante da Súmula 331 e do reconhecimento de relações de emprego disfarçadas. Considerando que a Justiça do Trabalho é capaz de responder às demandas do mercado de trabalho, é significativa sua contribuição para reduzir o nível de descumprimento dos direitos trabalhistas.

O sistema de fiscalização e vigilância do trabalho

Além da Justiça do Trabalho e dos sindicatos, o sistema público de inspeção e vigilância dos direitos de proteção ao trabalho inclui o Ministério do Trabalho e Emprego, que tem a prerrogativa de exercer poder fiscalizador, e o Ministério Público do Trabalho, que através das ações civis públicas, defende os interesses coletivos.

A Inspeção do Trabalho, que é realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio dos Auditores Fiscais, é responsável pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à aplicação dos direitos. Por isso, entre as atribuições do Auditor-Fiscal do Trabalho, está a de verificar os registros nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS), visando, também, à redução dos índices de informalidade.

Na década de 90 houve um sucateamento do sistema de fiscalização, sendo que a estrutura da fiscalização, historicamente insuficiente, passou por dificuldades ainda maiores com relação ao número de auditores e ao orçamento em geral. Até 1999, registrou-se a queda do valor executado no orçamento para a fiscalização. Mesmo tendo voltado a aumentar a partir de 2000, ainda há gargalos.

A partir de 1999, o sistema de fiscalização mostrou sinais de recuperação com o objetivo de aumentar a arrecadação do Estado, por meio de depósitos do Fundo de Garantia ou pela elevação da formalização, que

incrementa as contribuições sociais, especialmente à previdência social. As iniciativas para intensificar a fiscalização estão alinhadas ao ajuste fiscal, uma das diretrizes da política econômica vigente. Sabendo disso, é razoável entender o porquê do interesse em aumentar arrecadação e cortar gastos com salários, através da não-contratação de mais auditores, uma vez que por trás da idéia de fiscalização estavam os interesses fiscais e a lógica de desregulamentação do mercado e das relações de trabalho.

"A política de alcançar incrementos de arrecadação nas áreas previdenciária e tributária contribuiu para a formalização da relação de emprego e também para apresentar à sociedades estatísticas mais favoráveis da criação de empregos, em um contexto de política econômica restritiva e ortodoxa". (Baltar, Moretto, Santos e Krein, 2006, p. 4).

Novamente há um paradoxo na relação entre ajuste fiscal como parte de uma política neoliberal e geração de empregos formais. O nexos está em que, para ampliar a base de arrecadação em conformidade com as novas diretrizes, uma das saídas foi acentuar a fiscalização. Como resultado, cresceu o emprego formal, num movimento que, aparentemente, é contrário à lógica neoliberal de flexibilização e afrouxamento da proteção e cumprimento dos direitos dos trabalhadores.

Como se pode observar na tabela abaixo, com o quadro reduzido de auditores fiscais, a média anual de empresas fiscalizadas sofreu queda em 1999 e 2000, mas a partir de 2001 voltou a crescer com destaque para o triênio 2004-2006.

Tabela 3 - Quadro comparativo de fiscalização do trabalho de 1999 a 2006

Ano	Número de fiscais	Empresas fiscalizadas	Empregados alcançados	Empregados registrados sob ação fiscal	Empresas autuadas	Autos de infração lavrados	TREF*(%)
1999	2.470	347.380	17.842.511	249.795	61.444	101.216	74%
2000	2.420	353.617	19.116.793	525.253	58.213	95.828	81%
2001	2.406	296.741	17.707.443	516.548	56.036	93.552	81%
2002	2.371	304.254	19.934.822	555.454	53.622	92.988	81%
2003	2.194	285.241	22.257.503	534.125	58.589	103.308	81%
2004	2.272	302.905	24.453.179	708.957	56.086	100.413	81%
2005	n/d	375.097	27.650.699	746.272	59.756	107.064	89%
2006	n/d	357.319	30.681.772	670.035	61.809	115.085	86%

* TREF: Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados - Relação percentual entre o Número de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal / Número de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

Fonte: CAGED.

Mesmo sabendo que este aumento do emprego formal é resultado dos esforços do Estado para alargar a base de contribuição, por si só, tal argumento não é capaz de explicar como, com praticamente o mesmo, senão menor, número de auditores foi possível fiscalizar um número de empresas quase três vezes maior. O salto na produtividade dos auditores se deu, em grande parte, a partir do momento em que houve a melhora da gestão do MTE com o estabelecimento da carreira para o auditor fiscal e a introdução do sistema de gratificação vinculada a resultados.

Este sistema contribui para o aumento do volume de arrecadação do FGTS, do número de formalizações via ação fiscal e da quantidade de empregados fiscalizados. A Gratificação depende tanto dos resultados da avaliação e contribuição individual para atingir as metas de arrecadação, fiscalização e verificação do recolhimento do FGTS, como também dos resultados no âmbito nacional. No mesmo sentido, como o foco da fiscalização passou a ser a regularização do registro em carteira com vistas à maior arrecadação, percebeu-se também um enfraquecimento da fiscalização associada à saúde e à segurança do trabalho.

Em paralelo, após o aporte de recursos do FMI em novembro de 1998, o equilíbrio primário das contas públicas nos três níveis da federação — União, estados e municípios — tornou-se uma das prioridades da política macroeconômica. A fim de instituir um padrão de equilíbrio orçamentário em todas as esferas de governo foi implementada, entre outros programas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000). Ou seja, pelo fato de o superávit fiscal ter acontecido durante o segundo governo FHC, e não no primeiro, coincidiu com o advento das gratificações e também com uma nova modalidade de fiscalização em que grupos móveis de auditores passaram a inspecionar áreas antes não atingidas. Somados, estes fatores apresentaram relevante contribuição para o aumento do emprego formal especialmente a partir de 2001.

Segundo os dados disponíveis no site do MTE, o número de trabalhadores formalizados por ação sindical praticamente triplicou entre 1999

e 2006, já que em 1999 foram 249.795 e em 2006 foram 670.035, sendo que chegou a passar dos 700.000 em 2004 e 2005. Em 2007, mais de 746 mil trabalhadores foram registrados em Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e saíram da informalidade em virtude da regularização de registros nas Auditorias Fiscais do Ministério. Considerando o tamanho do mercado de trabalho e, particularmente, o número dos desligados e admitidos, segundo o CAGED/MTE, a quantidade não é tão grande, mas o crescimento é bem superior ao proporcionado pela dinâmica do mercado de trabalho.

O número de empregados registrados sob ação fiscal, por empresa fiscalizada, passou de 0,8 na média do sub-período 1996/98, para 1,4 no sub-período 1999/02, chegando a 2,0 entre 2003/06. Isto denota uma melhor eficácia da ação de fiscalização por parte do MTE, pois para cada empresa fiscalizada, cresce o número de trabalhadores registrados. Com isso, cresceu também o número de empregados registrados sob ação fiscal no universo de trabalhadores formais admitidos anualmente, de acordo com o CAGED / MTE. Esta taxa passou de 3,5% no sub-período 1996/98, para 4,8% no sub-período subsequente, chegando a 5,9% na média do sub-período 2003/06.

De acordo com a tabela abaixo, é notável o aumento no volume de arrecadação entre 1999 e 2006. Como se pode notar, a arrecadação mais que dobrou nestes sete anos.

Tabela 3 - Evolução da arrecadação de FGTS entre 1999 e 2006

EXERCÍCIO	ARRECADAÇÃO BANCÁRIA (A)	SAQUES DE TRABALHADORES (B)	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (A-B)	NOTIFICAÇÕES FISCAIS LAVRADAS	TOTAL NOTIFICADO E RECOLHIDO SOB AÇÃO FISCAL
1999	17.408.212.152	17.624.149.471	-215.937.318	17.062	614.837.075
2000	18.708.530.527	17.198.040.443	1.510.490.084	16.316	822.664.678
2001	21.074.052.206	18.772.345.012	2.301.707.195	15.523	737.000.126
2002	22.421.996.700	19.635.024.350	2.786.972.351	15.328	960.569.410
2003	24.956.352.243	20.372.313.818	4.584.038.424	14.403	797.939.380
2004	28.269.333.317	22.088.961.598	6.180.371.719	13.404	828.967.050
2005	32.247.877.017	25.951.044.645	6.296.832.372	15.481	822.887.630
2006	36.505.404.629	29.683.713.526	6.821.691.103	15.544	964.080.350

Fonte: CAGED

Por estar inserida no esforço do ajuste fiscal, a fiscalização prioriza regularizar a situação do trabalhador ao invés de autuar a empresa, tanto que somente a 2,6% das formalizações por ação fiscal são autuadas. Por outro

lado, isso pode contribuir para que as empresas não se interessem em regularizar sua situação ao considerar a chance de ser multada é pequena e o foco dos auditores não é multar. O novo esquema dá um prazo para os autuados regularizarem a relação de emprego de seus empregados. Com isso, as infrações se reduzem à quase zero e cresce a formalização.

Por priorizar a regularização, os dados sobre formalização podem apresentar certa distorção já que, em algumas situações, o empregador se dispõe a formalizar os vínculos de emprego apenas quando há presença do auditor fiscal o que não garante que este vínculo se mantenha com o passar do tempo. Também há o caso dos empresários que, sabendo da visita dos auditores fiscais em seu município ou segmento econômico, procura registrar seus empregados para escaparem da multa.

Ainda com relação ao incentivo a permanecer na informalidade, o valor das multas é tão baixo que, muitas vezes, não cumpre seu papel de incentivar a regularidade ou de punir o infrator. A autuação por falta de registro do empregado, por exemplo, é de R\$ 402,53 por trabalhador. Para que o empregador não se comporte de maneira a se manter irregular, preferindo arcar com a eventual autuação. Para combater este comportamento a multa passa a ser progressiva caso haja reincidência.

No caso brasileiro, o descumprimento da legislação do trabalho é recorrente. A maior parte das incidências de infração refere-se à falta de depósito ou depósito incorreto do FGTS, falta de registro, inadequação dos salários, descumprimentos relativos ao descanso e descumprimentos relativos à jornada, especialmente horas-extras. Apesar disso, como resultado da fiscalização, depois de 1999 houve avanço significativo no nível de formalização, no combate ao trabalho infantil e escravo (parte como resultado das pressões da Organização Internacional do Trabalho) e, não menos importante, se observou um aumento no valor dos depósitos ao FGTS.

O avanço do número de empregados registrados sob ação fiscal foi, pois, resultado tanto do novo sistema de gratificação que estimulou os auditores a focar na formalização dos vínculos de trabalho, quanto da política

econômica adotada, que usou a fiscalização como instrumento para compor o ajuste fiscal. Mesmo considerando as possíveis distorções nos dados, a precariedade da estrutura operacional da Auditoria Fiscal e das limitações do orçamento, é inegável que entre 1999 e 2006 cresceu o número de trabalhadores com vínculos regularizados a partir da fiscalização do trabalho em todos os segmentos econômicos. Este resultado tem por trás uma maior proteção social ao trabalhador e ampliação dos recolhimentos do FGTS, fonte de financiamento das políticas sociais e das contribuições previdenciárias.

Ministério Público do Trabalho

A Constituição de 1988 redefiniu o papel do Ministério Público do Trabalho (MPT), que passou a ser permanente, autônomo e independente. Sua responsabilidade é defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais, além de fiscalizar o cumprimento das leis. Além disso, pode atuar como árbitro ou mediador na solução dos conflitos coletivos de trabalho.

Os procuradores do MPT podem tomar iniciativas de investigação para apurar denúncias e para ajuizar processos em casos de descumprimento da legislação que prejudique um coletivo de trabalhadores ou a sociedade. Como o foco do MPT é a coletividade, alguns temas, considerados prioritários e colocados como metas institucionais, oferecem uma perspectiva mais nacional para a instituição, como é o caso do trabalho infantil; do trabalho forçado; das formas de discriminação; das cooperativas fraudulentas; da terceirização; da garantia de direitos, como a formalização; da inserção de pessoas portadoras de deficiência e das normas de segurança e medicina do trabalho.

O MPT vem conquistando espaço na sociedade brasileira através do trabalho de muitos procuradores que, aliado ao Judiciário e outros agentes sociais, tem apresentado resultados positivos na inibição de práticas fraudulentas. Daí sua importância como instrumento de resistência ao processo de flexibilização do direito do trabalho.

Um bom exemplo da sua função de inibir as práticas de desrespeito aos direitos, é lembrado por Biavaschi, Krein e Nobre Jr. (2008, p.21):

"A Procuradoria da 15ª Região teve um papel de destaque, junto com os sindicatos de assalariados rurais, pesquisadores e membros do judiciário trabalhista, no combate às cooperativas fraudulentas, as "coopergatos", e no avanço da formalização do emprego no segmento da cana e da laranja, no interior do estado de São Paulo. No Rio Grande do Sul, por exemplo, nos anos 90, ajuizou ação civil pública buscando obter do Judiciário Trabalhista a declaração de nulidade das terceirizações que estavam sendo introduzidas pela empresa Riocell/SA (hoje Aracruz), com êxito nos primeiro e segundo graus de jurisdição".

Levando em conta, então, o papel das instituições que compõem o sistema de fiscalização e vigilância do trabalho, fica evidente que, embora com suas limitações e especificidades, cada órgão tem oferecido importantes contribuições no sentido de fiscalizar o cumprimento das leis trabalhistas, combater a fraude e contribuir no esforço para o aumento da formalização dos vínculos de emprego, o que conseqüentemente, está associado a uma maior qualidade nas relações de trabalho.

Este trabalho, portanto, ainda que trate a dinâmica econômica como alicerce para a estruturação do mercado de trabalho, não deixa de atribuir importância à contribuição que o arcabouço jurídico-institucional tem desempenhado neste processo, ainda mais numa sociedade como a brasileira, em que a desigualdade e o descumprimento da lei estão presentes desde a sua formação. O interesse aqui foi demonstrar que o Estado pode exercer papel importante no aumento da formalização, não apenas através da regulação, mas também no ato de dizer o direito e de fiscalizar seu cumprimento pela ação da fiscalização.

A recuperação no atendimento da demanda doméstica de crédito

Outro determinante para o crescimento dos vínculos de emprego formal foi, sem dúvida, a retomada do crédito tanto para o consumo quanto para o investimento. A oferta de crédito evoluiu de 36,1% em 1995 para 26,3% em 2002 e 32,5% em 2006, em relação ao PIB. (CARDOSO JR, 2007). O efeito no mercado de trabalho se dá através do aumento da atividade econômica, o que representa novas oportunidades de criação de emprego formal e informal.

No período que vai de 1995 até 2002, verificou-se uma repressão da demanda por crédito, associada à política macroeconômica adotada. Os baixos níveis de crescimento econômico e a exposição à concorrência causaram impactos negativos na estruturação do mercado de trabalho, criando um ambiente de instabilidade e ameaça à parcela da sociedade que estava ou passou a ficar desempregada. Cresceu, assim, a informalidade tanto como estratégia de sobrevivência para muitos que estavam à margem do mercado de trabalho, como para empregadores que, em tal conjuntura, tiveram maior resistência ou dificuldade em estabelecer contratos formais de trabalho. Por outro lado, principalmente a partir de 2004, a retomada do atendimento da demanda de crédito, mesmo que limitada, passou a estimular a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho.

Apesar de não ser tão óbvia a relação entre o acesso ao crédito e o crescimento do emprego, é possível constatar, através da tabela abaixo, um movimento robusto de expansão do volume total do crédito, especialmente entre 2004 e 2006.

As operações de crédito cresceram mais exatamente no período em que o PIB cresceu mais. Com a elevação no ritmo de atividade da economia, cresce também a rentabilidade das empresas e surgem oportunidades para novos empreendimentos, o que incrementa o número de empregados com carteira assinada.

Tabela 4 - Evolução das Operações Totais de Crédito do Sistema Financeiro Nacional por setor de atividade econômica. Valores em R\$ milhões constantes de dezembro de 2006

anos	Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional							Volume Total	Taxa de Variação Anual	Volume Total de Crédito no PIB
	a pessoas físicas	ao setor industrial	ao setor serviços	ao setor comercial	ao setor rural	ao setor habitacional	ao setor público			
1999	65.701	141.101	62.869	46.224	42.681	92.713	37.393	488.684	1,4%	28,3%
2000	83.022	128.572	67.458	46.615	43.038	91.754	28.282	487.741	-0,2%	27,7%
2001	111.483	143.143	81.632	52.341	40.525	54.202	22.193	505.518	3,6%	27,8%
2002	118.540	149.174	87.559	52.870	41.106	33.231	14.142	496.622	-1,8%	26,3%
2003	110.390	137.454	81.452	48.901	49.268	29.642	17.104	474.213	-4,5%	24,9%
2004	130.383	135.286	86.298	55.370	57.702	28.515	20.358	513.911	8,4%	28,1%
2005	173.590	137.925	91.453	62.839	63.728	28.693	20.862	579.090	12,7%	29,0%
2006	217.271	149.282	109.525	71.905	71.809	33.154	20.225	673.171	16,2%	32,5%
1995/98	69,0%	7,0%	1,8%	-23,1%	-9,0%	-8,0%	-42,8%	-4,8%	-	-
1999/02	80,4%	5,7%	39,3%	14,4%	-3,7%	-64,2%	-62,2%	1,6%	-	-
2003/06	96,8%	8,6%	34,5%	47,0%	45,8%	11,8%	18,2%	42,0%	-	-

Fonte: Bacen. Elaboração Disoc / IPEA.

Notas:

(1) Os valores de cada ano foram obtidos através da média anual mensal.

(2) Os valores em R\$ milhões correntes foram deflacionados pelo IPCA mês a mês a preços constantes de dezembro de 2006.

As quedas sucessivas de participação do setor público nas operações totais de crédito foram mais que compensadas com o crescimento da oferta de crédito tanto para pessoas físicas quanto para os setores industrial, de serviços e comércio. Isso fez com que, no final de 2006 o volume total chegasse a quase R\$ 700 bilhões, o que representa 32,5% do PIB, a preços de 2006. A parte de baixo da tabela mostra as taxas de variação das operações totais de crédito entre 1995/98, 1999/02 e 2003/06, que correspondem, respectivamente ao, 1º e 2º mandatos de FHC e o 1º mandato de Lula.

A recuperação foi significativa em todos os setores, com destaque para a ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas. No mesmo sentido, um aspecto favorável à expansão dos empregos formais é o fato de haver reversão da queda do crédito aos setores rural (crédito agrícola e forte expansão do Pronaf), habitacional (recuperação de investimentos com recursos do FGTS) e público (empresas estatais e três níveis federativos), cujas contribuições ao mercado de trabalho são significativas.

Conhecida a existência de correlação positiva entre a expansão recente do crédito e o nível de ocupação da força de trabalho, os vínculos dos empregados assalariados com-carteira de trabalho tendem a ter maior sustentabilidade no tempo. A explicação é de que os novos postos de trabalho, gerados a partir do crédito, foram resultado da demanda empresarial e pública, e não por alternativa de sobrevivência, como é o da ocupação por

conta-própria. Por isso, a expansão e a diversificação do crédito explicam, em grande medida, porque houve aumento de participação do emprego formal em paralelo à queda do trabalho por conta-própria no período recente.

Uma pesquisa do BNDES, *Empresas apoiadas pelo BNDES geram mais emprego e pagam mais*, mostra o impacto da disponibilidade do crédito tanto na geração de empregos quanto no nível de salários. Na comparação entre empresas apoiadas e não-apoiadas pelo BNDES, percebe-se que as empresas financiadas pelo BNDES, em seu conjunto, apresentaram uma taxa de crescimento do emprego no período 2001-2005 de 5,1% ao ano, enquanto as empresas não apoiadas tiveram taxa de crescimento médio anual de 3,3%, um diferencial de cerca de dois pontos percentuais.

Com relação à renda média real dos trabalhadores, o salário pago dos trabalhadores das empresas apoiadas pelo BNDES foi superior ao do conjunto de todas as observadas na comparação. Sendo que entre 2001 e 2005, o ganho de renda real dos trabalhadores das empresas apoiadas (1,1% ao ano) foi maior que entre as empresas não apoiadas (0,7% ao ano). Nas apoiadas pelo Banco, o crescimento do emprego foi maior nas empresas menores e vice-versa. Nas grandes, o crescimento médio anual foi de 3,7%; nas médias, 6,2%; nas pequenas, 8,2%; e nas microempresas, 19%. No conjunto das empresas não apoiadas pelo Banco, embora as microempresas apresentem a maior taxa de expansão no emprego (6,5%), o crescimento do emprego nas empresas pequenas foi inferior ao alcançado pelas médias e grandes empresas.

Como se constata em todas as economias, as empresas de menor porte têm, em geral, maior dificuldade em se expandir e até mesmo se manter em atividade. Dentre os entraves, foram destacados o menor poder de barganha; baixo dispêndio em propaganda e marcas menos consolidadas; além de maiores dificuldades de acesso a crédito. Por outro lado, uma vez superadas algumas dessas restrições, o potencial de crescimento dessas empresas tende a ser maior, com o conseqüente aumento no emprego e na renda dos

trabalhadores. Daí a razão de as empresas menores, livres das restrições de crédito, apresentarem crescimento acima da média.

O papel do gasto social na geração de empregos formais

Há diversos mecanismos para que o aumento dos gastos sociais leve à elevação do emprego formal, sendo que alguns são diretos e outros, indiretos. Diretos são aqueles em que o próprio gasto do governo gera, na mesma transação, novas ocupações formais, já os indiretos acontecem quando o aumento do emprego formal é resultado do efeito multiplicador com origem no gasto público. Estes dois processos serão detalhados a seguir.

Com relação ao aumento direto da formalidade, um bom exemplo são os gastos para a expansão dos serviços sociais básicos, como é o caso de saúde e educação. Nestes casos, os empregos gerados tendem a ser formais, tanto em regime de CLT quanto em regime estatutário. Além disso, dada a estabilidade desses contratos, esse gasto também pode contribuir para a sustentação dos segmentos privados do comércio e dos serviços locais, o que pode gerar empregos tanto formais quanto informais. Embora estes dois segmentos da administração pública tenham experimentado significativos aumentos no emprego formal (CARDOSO JR, J.C., 2007, p. 12), seu peso no total das ocupações não é tão significativo, o que torna este argumento pontual, pouco contribuindo para a explicação do crescimento do emprego formal no Brasil no período 1999-2006.

No que tange aos impactos indiretos do gasto social no emprego formal, é mais difícil medi-los, mas seguramente se convertem em consumo, através do efeito multiplicador advindo das políticas e programas de garantia e transferência de renda.

Trataremos aqui de dois fatores que exercem impacto indireto no nível de emprego formal no mercado. Primeiramente, identificou-se o alargamento da cobertura previdenciária e assistencial com o aumento das transferências monetárias, particularmente daquelas vinculadas ao salário mínimo. Neste sentido, as transferências monetárias diretas, por terem um perfil redistributivo, permitem que a massa monetária proveniente dos vários

programas de garantia de renda seja convertida em fator de estabilidade e previsibilidade para as decisões empresariais que dependem do consumo popular, como é o caso dos serviços privados e do comércio local.

A expansão da política previdenciária se explica pela dinâmica demográfica de envelhecimento, conforme os direitos vigentes de acesso às aposentadorias e pensões, e pela própria expansão da população ocupada segurada. Estas pessoas, por sua vez, além da previdência, também usufruem de diversos benefícios temporários, como o salário-maternidade e os auxílios para doença e acidentes de trabalho, dentre outros.

Os benefícios assistenciais são concedidos apenas a pessoas com renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal, sendo que idade mínima baixou para 65 anos, a partir de 2004. A cobertura efetiva alargou-se, tanto para os beneficiários da assistência social quanto para algo como $\frac{2}{3}$ dos beneficiários totais da previdência, que passaram a dispor de um salário mínimo mensal, em caráter vitalício e regular.

Com a vinculação e dos ganhos reais do salário mínimo, o aumento da cobertura combinado com a elevação real do valor-piso dos benefícios resultou em um incremento significativo da massa monetária com alto poder redistributivo, alcançando municípios menores e, principalmente, os segmentos mais pobres da população. Sem contar que isso ajuda a sustentar a renda e a demanda local de empresários atuantes nos setores terciários (comércio e serviços) com impactos no mercado de trabalho através da expansão de contratações, inclusive formais.

Um outro fator identificado como indireto na geração de empregos formais foi a expansão dos programas de apoio e proteção aos trabalhadores, como a intermediação de mão-de-obra, o seguro-desemprego e o abono salarial. Além dos programas de geração de trabalho e renda alavancados com recursos dos fundos públicos (FAT, FGTS, Fundos Constitucionais, etc.). Sendo que o nexo entre estes programas e a geração de empregos formais, é praticamente o mesmo do observado para os benefícios assistenciais e previdenciários, ou seja, através do efeito multiplicador e do ambiente de

previsibilidade que estimula a atividade empreendedora, e conseqüentemente, empregadora de mão de obra formal e informal.

Dois outros programas governamentais de natureza constitucional são o seguro-desemprego e o abono-salarial. Ambos se enquadram nesta mesma categoria de gasto social transferido sob a forma monetária para seus beneficiários, cumprindo, portanto, o mesmo papel relatado acima para as políticas previdenciária e assistencial de garantia e transferência de renda.

Como reforça Cardoso Jr., J.C.,

“Em todas as áreas do gasto, há indícios de expansão e sustentação da ocupação geral associada ao dispêndio público de natureza social, e do emprego formal (CLT e estatutário) em particular. Somados aos cerca de 23 milhões de benefícios permanentes emitidos pelo INSS e aos cerca de 12 milhões de famílias beneficiárias dos programas de transferência condicionada de renda, chegamos a algo como 50 milhões de pessoas e/ou famílias, através das quais o Estado teria injetado aproximadamente R\$ 190 bilhões a preços de 2006 na economia. É plausível supor que todo esse valor tenha se convertido em consumo corrente de bens e serviços ao longo daquele ano, um importante vetor de demanda agregada – de origem pública e perfil redistributivo – na composição final do produto interno bruto.” (Cardoso Jr., J. C., p. 7)

O gasto social, portanto, passou a ser uma alavanca na geração de empregos formais no período recente, de maneira independente da dinâmica econômica. Tanto o aumento do pessoal empregado diretamente pelo Estado, como os empregos gerados e mantidos indiretamente a partir do gasto social, deixam claro que o Setor Público pode, mais uma vez, exercer papel relevante na criação e sustentação de empregos formais.

Crescente pressão social para ter acesso ao crédito e aos benefícios da seguridade social

O aumento do emprego formal beneficia a sociedade como um todo. Por um lado, os trabalhadores passam a contar com uma maior rede de proteção, associada aos benefícios da seguridade social, que é o conjunto de ações

públicas nas áreas da previdência, Saúde pública e Assistência social. Por outro lado, os incrementos no emprego formal também interessam ao Estado, já que o governo alarga a base de contribuição para sustentar os gastos com a seguridade social. A sociedade como um todo é favorecida e tende a se tornar menos desigual pelo caráter redistributivo não só com relação à previdência, mas também no caso da saúde e da assistência social.

"Quando se comparam as alíquotas entre diversos grupos de trabalhadores, observa-se grande dispersão, indicando que o INSS possui um importante caráter distributivo ao transferir recursos dos grupos de maiores salários para os de salários mais baixos." (Afonso, L. E., 2003, p.5).

A pressão social para ser registrado em carteira é resultado tanto da maior preocupação com relação à instabilidade do mercado de trabalho como também da crescente consciência de seus direitos, o que está diretamente relacionado ao acesso à informação, aspectos que mesmo precários, tem sofrido relativa melhora nos últimos anos.

A sociedade também passa a ser mais consciente de seus direitos à medida que os benefícios se aproximam de sua realidade. Tomando-se uma amostra aleatória das famílias na população, grandes são as chances de que pelo menos um membro da família tenha recebido algum dos benefícios da seguridade social nos últimos doze meses, como por exemplo, seguro-desemprego, FGTS, licença-maternidade, multa de 40% na rescisão sem justa causa, afastamento remunerado, aposentadoria, pensão, dentre outros.

Além disso, a sociedade passou a conviver com a preocupação e a incerteza em relação à inserção no mercado de trabalho. Principalmente porque, nos anos 90, com o aumento do desemprego, do trabalho informal e da flexibilização das relações de trabalho, se instaurou um ambiente de instabilidade no mercado de trabalho que também induz o comportamento os trabalhadores a exercerem pressão para ter registro formal na carteira de trabalho.

Outro aspecto recente que amplia o interesse dos trabalhadores pelo vínculo formal de emprego é o acesso ao crédito. Uma vez que, para se

conseguir um financiamento de automóvel, imóvel ou crédito em geral, o trabalhador precisa comprovar certa renda mensal, o registro em carteira tem a função de facilitar o acesso ao crédito, concedendo maior credibilidade ao devedor. O registro não significa emprego de qualidade, mas garante a proteção existente na lei.

Com isso, mesmo que se ganhe mais para trabalhar na informalidade, grande parte dos trabalhadores têm consciência de que o emprego formal é mais vantajoso, principalmente por propiciar maior acesso ao crédito e a garantia da proteção previdenciária.

A pressão social pelo crescimento do emprego formal, embora não seja um fator objetivo e mensurável, mostra contribuir para o crescimento da formalização. Embora não haja literatura sobre o tema e nem seja possível mensurar seus impactos, é notável, pela observação do comportamento das pessoas e pelas dificuldades que o mercado de trabalho brasileiro tem passado, que algumas mudanças vêm acontecendo neste sentido.

Da mesma forma, o Sistema integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), embora sem comprovação empírica, sugere contribuir para a formalização. A incapacidade de medir seus efeitos está na não exigência de contrapartida em termos de respeito à legislação do trabalho para ter acesso ao subsídio fiscal.

Todos os pontos levantados para esclarecer o que de fato contribuiu para a recuperação do emprego formal devem ser avaliados em conjunto, uma vez que foi a soma e articulação desses fatores que permitiu o incremento da formalização. Seus efeitos apresentam intensidade e impactos variados, mas para uma análise mais geral como a que se propõe este trabalho, o importante é levantar as hipóteses e mostrar sua plausibilidade.

Assim, este trabalho considera que o papel sistema público de inspeção e vigilância dos direitos de proteção ao trabalho, a recuperação no atendimento da demanda doméstica de crédito, o aumento e desconcentração do gasto social, somados à pressão social que se verifica, embora não

suficientes para explicar o crescimento do emprego formal, são relevantes e complementares à contribuição da dinâmica econômica.

Considerações Finais

Como foi possível perceber através da observação dos dados, a partir de 1999 há uma inflexão no movimento de desestruturação do mercado de trabalho em curso na década de 90. O emprego formalizado cresceu de 1999 a 2006 num ritmo médio bem mais intenso que o crescimento do PIB. Em números absolutos, foram criados mais de 10 milhões de novos empregos formais. Estes dados refletem a retomada do crescimento econômico observado nestes sete anos, especialmente no triênio que vai de 2004 a 2006. Por ter sido mais intenso o crescimento do emprego formal neste subperíodo, este trabalho faz a análise comparativa entre 1999-03 e 2004-06.

Num primeiro momento, destaca-se o desempenho do setor exportador, como reflexo da desvalorização ocorrida em 1999. As exportações que, entre 1999 e 2003, já haviam alcançado um crescimento médio anual de 11,3%, passaram, entre 2004 e 2006, a crescer em média 23,6% ao ano. Sendo que as importações sofreram drástica queda neste primeiro período voltando a se recuperar no triênio 2004-2006, o que a permitiu crescer até mais que as exportações.

Em paralelo, a atividade econômica interna começa a sentir os efeitos do aquecimento do comércio internacional. O PIB, que de 1999 a 2003, havia crescido uma média de 2% ao ano, passou a crescer 4,07% no triênio 2004-06, sendo que o emprego com carteira assinada cresceu em média 3,6% no primeiro período e 5,2% no segundo. O emprego sem carteira cresceu muito mais entre 1999 a 2003 (6,2% a.a.) do que entre 2004 e 2006 (1,3% a.a.). Os trabalhadores por conta própria cresceram de 2004 a 2006 quase 3 vezes menos do que haviam crescido entre 1999 a 2003. Já o desemprego cresceu seguiu o mesmo movimento, crescendo 3,2% de 1999 até 2003 e mantendo-

se estável de 2004 a 2006. Estes indicadores mostram uma melhora no quadro geral do mercado de trabalho, especialmente no período entre 2004 e 2006.

Entre 1999 a 2006, todos os setores apresentaram crescimento do emprego formal acima do crescimento do PIB do setor, porém quebrando a análise entre 1999-03 e 2004-06, percebe-se que em alguns casos como a extrativa mineral até 2003 e a agropecuária, a partir de 2004, o PIB do setor cresceu mais que o emprego formal.

Além das mudanças no mercado de trabalho relacionadas ao crescimento do PIB, há outros indicadores que sustentam o crescimento do emprego formal neste período. Dentre os fatores considerados, demos destaque para o papel do sistema público de inspeção e vigilância dos direitos de proteção ao trabalho. Houve melhora na gestão dos três órgãos públicos abordados como reflexo do posicionamento do Estado num momento de ajuste fiscal associado ao esforço para o alargamento da arrecadação. Neste aspecto também fica evidente a intensidade da mudança até 2003 e depois de 2004. Os empregados sob ação fiscal que viam crescendo no início dos anos 2000, variando na casa dos 500 mil entre 2000 e 2003, passaram a partir de 2004 para o patamar de 700 mil.

Como resultado, cresceu a arrecadação de FGTS. Até 2003, cresceu menos de R\$ 2 bilhões no ano, passando a crescer, a partir de 2004, mais de R\$ 4 bilhões por ano.

Com relação à recuperação no atendimento da demanda doméstica de crédito, também é possível observar uma intensificação a partir de 2004. A variação anual do crédito que até 2003 não havia passado de 3,6% ao ano, alcançou crescimento de 8,4%, 12,7% e 16,2%, respectivamente nos anos de 2004, 2005 e 2006.

Associada ao aumento e desconcentração do gasto social, a expansão do crédito foi relevante para intensificar a atividade nos setores de serviços e comércio que, por sua vez, gera maior demanda para a indústria de bens de consumo duráveis e não duráveis. O gasto social se insere neste quadro à

medida que grande parte se direciona à população em forma de renda para o consumo.

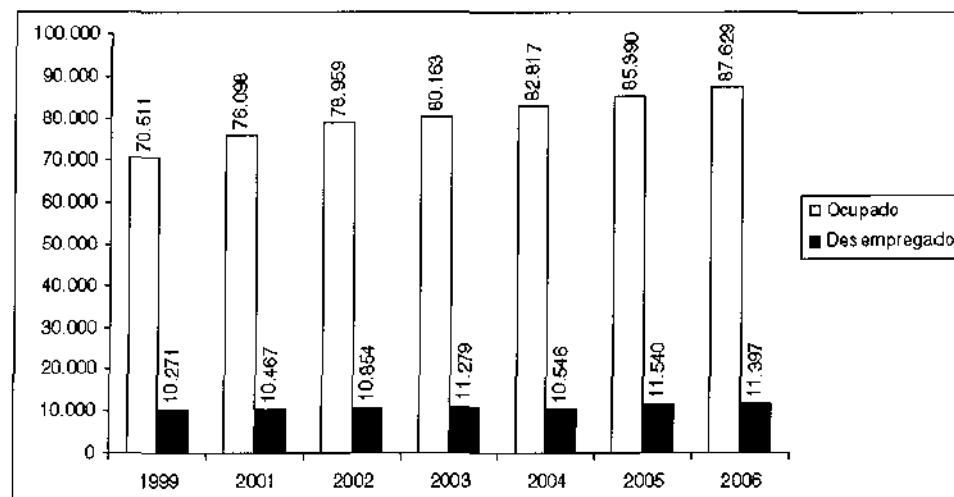
Mesmo que não diretamente, grande parte dos fatores considerados na dinâmica recente de assalariamento formal sofre influência de algum tipo de atuação direcionada por parte do Estado, sendo que alguns deles são sensíveis a impactos diretos de políticas governamentais. Ou seja, deve ser parte do papel do Estado a estruturação de relações de trabalho de qualidade, mais duradouras e menos desiguais.

O crescimento do emprego formal, portanto, não foi capaz de incorporar todo o excedente estrutural de mão-de-obra, assim um dos grandes problemas a ser enfrentado é o desemprego. De acordo com dados da PNAD, a partir de 1999, observou-se uma ligeira melhora nos indicadores de desemprego do país, mais ainda permanece uma situação extrema de exclusão de parcela expressiva da população economicamente ativa. Cresceu em ritmo mais acelerado o número de desempregados com período de procura superior a 1 semana e aqueles a procura do primeiro emprego. Por outro lado, reduziu ligeiramente o tempo de desemprego, o que indica uma pequena melhora na probabilidade daqueles que já trabalharam encontrarem uma nova posição no mercado de trabalho.

A análise regional mostrou que a taxa de desemprego apresentou maior queda nos pólos mais dinâmicos do país, embora ainda permaneça uma extrema concentração do número de desempregados nas regiões metropolitanas e, em especial, no estado de São Paulo. A região Nordeste, que já apresentava situação extrema em 1999, ficou em posição ainda mais dramática com o expressivo crescimento do número e da taxa de desemprego entre 1999 e 2006.

A taxa de desemprego caiu em praticamente todos os grupos de idade e escolaridade, sendo que a maior redução foi entre os adultos, ou seja, os jovens, menos experientes, continuam apresentando consideráveis dificuldades para se inserirem no mercado de trabalho, mesmo aqueles com elevado grau de escolaridade.

Gráfico 6 - População economicamente ativa (1.000 pessoas) segundo condição de atividade – Brasil 1999 a 2006¹



Fonte: PNAD, IBGE. Aput Maia, A. G., 2007, p. 15.

¹ Não considera as áreas rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Também se manteve a heterogeneidade do mercado de trabalho associada aos salários baixos e desiguais. Outro aspecto que marca o mercado de trabalho é a alta rotatividade dos trabalhadores nos postos de trabalho, reflexo da extrema instabilidade dos vínculos de emprego, mesmo no caso dos contratos que respeitam as leis trabalhistas. A desigualdade das rendas do trabalho tem diminuído ligeiramente, não como resultado da elevação geral do poder de compra dos salários, mas devido à redução relativa dos postos de trabalho com maior remuneração, o que leva à ampliação na concentração dos trabalhadores ganhando um pouco mais do que o salário mínimo.

Com relação à inclusão social, houve uma melhora no acesso a bens e serviços tidos como socialmente necessários. Porém, dadas a desigualdade histórica, ainda há muito espaço para melhoras que aproximem o país dos países de elevado bem-estar social.

As mulheres deram um enorme salto no mercado de trabalho e representam hoje mais da metade da PEA (52,6%), enquanto em 1980 não ultrapassavam os 30,1%. Naturalmente isso é acompanhado do aumento da importância da renda feminina no orçamento familiar. Em 1992, essa participação era de 30,1%, passando para 40,1% em 2006.

Já para os jovens entre 10 a 17 anos, verifica-se que:

1. A taxa de desemprego cai nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte entre 2005 e 2006;
2. Também cai a taxa de atividade de jovens entre 2005 e 2006;
3. Reduz-se a proporção de jovens ocupados no setor agrícola entre 2005 e 2006;
4. Entre 2005 e 2006, identifica-se acréscimo de 27% para 35% da parcela de jovens ocupados que freqüentam o Ensino Médio.

De acordo com os dados da PNAD, mesmo com os avanços dos últimos anos as desigualdades regionais persistem. A situação de um mercado de trabalho com excedente de mão-de-obra permite uma seletividade que está excluindo os de menor escolaridade. Por exemplo, a parcela da população ocupada com pelo menos 11 anos completos de estudo (ensino básico concluído) praticamente triplicou entre 1992 e 2006, passando de 11,9 milhões para 33,5 milhões de trabalhadores do início ao final do período. Em 2006, eles já representavam três em cada oito ocupados (37,5%). Em contrapartida, os trabalhadores menos escolarizados (até 3 anos de estudo, menos que o antigo primário completo) vêm perdendo espaço no contingente total de ocupados, ano após ano: em 1992 a participação desse grupo de pessoas era de 25,6%, reduzindo-se para 19,7% em 2006.

A partir de 2001, a PNAD passou a apontar uma queda contínua na desigualdade da distribuição de renda no Brasil. O índice de Gini reflete essa queda, passando de 0,593 em 2001 para 0,559 em 2006. Apesar da queda na desigualdade, tanto a pobreza como a pobreza extrema não caíram até 2003, devido ao fraco crescimento da economia. Mas, a partir de 2004, ambas começaram a cair fortemente: a pobreza extrema caiu 4,9 pontos percentuais/ano e a pobreza, 2,7 pontos/ano. A esse ritmo deixaremos a pobreza extrema em níveis residuais em outros quatro anos.

A primeira fonte para a redução da desigualdade é uma diminuição paulatina da concentração da renda do trabalho. Sendo a renda do trabalho

responsável por 76% da renda das famílias, seu comportamento é fundamental na determinação da desigualdade da renda total. Uma segunda é uma redução na concentração da renda da seguridade social, que resulta de um aumento no peso dos benefícios previdenciários indexados ao salário mínimo. Há também aumento no peso e uma forte desconcentração da categoria "outras rendas", onde se encontra o programa Bolsa Família.

A seguridade social desempenha um papel crucial para a redução da extrema pobreza no Brasil. As transferências monetárias da previdência social (aposentadorias, auxílios, pensões e outras, como o salário-maternidade e o salário-família) colaboram decisivamente para a diminuição da indigência no país, sendo que o mesmo pode ser dito a respeito das transferências da assistência social (benefício de prestação continuada).

Ainda com base na PNAD 2006, o número de pessoas em condições de extrema pobreza é hoje de 21,7 milhões em todo o Brasil (considerando-se em extrema pobreza os indivíduos que sobrevivem com renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo). Entretanto, se fossem retirados da renda domiciliar os benefícios da previdência e da assistência, verifica-se que o número de extremamente pobres subiria para 38,9 milhões. Ou seja, sozinha, a seguridade social garante que 17,2 milhões de pessoas saiam da situação de indigência no país.

Os avanços na composição do emprego no Brasil mostrados ao longo deste trabalho não resolveram, portanto, os problemas estruturais que marcam o mercado de trabalho desde a sua formação.

O mercado de trabalho continua pouco estruturado, com elevada participação do trabalho por conta própria e do emprego sem carteira de trabalho na absorção da população ativa. O desafio é reverter as características estruturais que, não estão circunscritas apenas dentro do próprio mercado, mas refletem a assimetria e desigualdade presentes na sociedade brasileira.

Bibliografia:

AFONSO, L. E. Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2003.

BALTAR, P. "Estagnação da Economia, Abertura e Crise no Emprego". In **Revista Economia e Sociedade**, número 6. Campinas: IE-UNICAMP, junho de 1996.

BALTAR, P. & DEDECCA, C.S. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*, v. 27, n. especial, 1997.

BALTAR, P. e MATTOSO, J. Transformações Estruturais e Emprego nos Anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 1997.

BALTAR, P. O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90. Tese de Livre-Docência Campinas: Unicamp-IE, 2003

BALTAR, P. Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil. In: Políticas Públicas e trabalho: textos para estudo dirigido. IE-UNICAMP. 2006.

BALTAR, P. Emprego, Políticas de Emprego e Política Econômica no Brasil. Artigo para OIT. 2008.

BALTAR, P.; MORETTO, A.; SANTOS, A.; KREIN, J.D. Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes. In: Políticas Públicas e trabalho: textos para estudo dirigido. IE-UNICAMP. 2006.

CARDOSO Jr, J.C. As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. *X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho ABET*. Salvador, 2007.

COUTINHO, Luciano. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas: Papirus/UNICAMP, 1995

DEDECCA, C. S. "Reorganização Produtiva e Relações de Trabalho no Brasil: Anos 90". Chicago: Lasa Congress, 1998a.

DEDECCA, C. S. "Reestruturação Produtiva e Tendências de Emprego". In OLIVEIRA, M.A., org. **Economia e Trabalho - Textos Básicos**. Campinas: UNICAMP, 1998b.

DEDECCA, C. S.. "Reorganização Econômica, Absorção de Mão de Obra e Qualificação". Campinas: IE-UNICAMP, 2000. Mimeo.

DEDECCA, C.S. **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 2 (86), abril-junho/2002. Reorganização Econômica, Absorção de Mão-de-Obra e Qualificação.

DEDECCA, C.S., ROSANDISKI, E.N. **Parcerias Estratégicas** – Nº. 22, Junho 2006. Recuperação econômica e a geração de empregos formais.

DAINEZ, V. I. Inserção internacional e mercado de trabalho – O Brasil nos anos 90. IE-UNICAMP. 2003. Tese de Doutorado. Mimeo

MAIA, A. G. Perfil do desemprego no Brasil nos anos 2000. **Carta Social e do Trabalho**, n. 6 – maio/ago. 2007. CESIT – UNICAMP.

KREIN, D. O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90. Dissertação apresentada à banca examinadora como requisito parcial à obtenção do título de mestre. IE-UNICAMP. Campinas, 2001

KREIN, D. Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil 1990-2005. Tese de Doutorado. IE-Unicamp. Campinas, 2007.

CAMARGO, J. M., Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil. SP. FGV, 1996.

HENRIQUE, W. "O Capitalismo Selvagem: Um Estudo Sobre a Desigualdade No Brasil". Campinas: IE-UNICAMP, 1999. Tese de Doutorado. Mimeo.

MATTOSO, J. & BALTAR, P. "Estrutura Econômica e Emprego no Brasil: A Experiência Recente". In VELLOSO, J.P.R. org. **Brasil: Desafios de um País em Transformação**. Anais do IX Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos. SP: José Olympio, 1997.

MATTOSO, J. e POCHMANN, M. Mudanças Estruturais e o Trabalho no Brasil dos Anos 90. In: *Economia e Sociedade*, n.10. Campinas: I.E. Unicamp, 1998.

NOBRE Jr. H.; KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. B. **A Formalização dos contratos e as instituições públicas**. CESIT/IE/UNICAMP. 2008

OLIVEIRA, M.A. Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: Da era Vargas ao governo FHC. Tese (doutorado). Campinas: Unicamp-IE, 2002.

POCHMANN, M. Economia: Desestruturação do mercado de trabalho. Revista Teoria e Debate Nº. 37 – 1º trimestre de 1998. Fundação Perseu Abramo.

POCHMANN, M. O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.