

# **A INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL\***

## **Introdução**

Ao longo da década passada, a economia brasileira passou por uma série de transformações, com reflexos no funcionamento do mercado de trabalho. O país iniciou a década inaugurando um processo de abertura comercial, que se consolidaria com a adoção do Plano Real.

Abandonava-se o modelo econômico anterior, pautado na substituição de importações, para se adotar uma estratégia “internacionalista” de desenvolvimento, voltada à integração competitiva da economia brasileira à economia internacional, após décadas de elevado protecionismo, predominando a visão de que a abertura econômica proporcionaria ganhos em termos de eficiência produtiva, crescimento econômico e bem-estar.

A implementação de uma política de estabilização dos preços em 1994 (Plano Real), após anos de convívio com o risco de uma hiperinflação, ancorou-se numa estratégia deliberada de apreciação cambial, a fim de aumentar a pressão competitiva nos preços de mercadorias internacionalmente comercializáveis (*tradeables*). Por outro lado, a preservação de um câmbio sobrevalorizado impunha a necessidade de manter altas taxas de juros reais, a fim de garantir o equilíbrio do balanço de pagamentos por meio da entrada de investimentos estrangeiros em aplicações de curto prazo (investimento em portfólio).

A estabilização dos preços foi atingida de forma exitosa e vem sendo preservada até hoje, porém com fortes reflexos sobre o potencial de crescimento econômico sustentado. A combinação de abertura comercial (redução das tarifas sobre produtos importados) e apreciação cambial conduziu a um profundo processo de reestruturação do setor produtivo brasileiro (em especial no setor de *tradeables*), com importantes conseqüências para a economia e para o mercado de trabalho (forte incremento da produtividade do trabalho e profunda racionalização do emprego industrial). Também tornou a economia brasileira mais vulnerável a choques externos, restringindo a sustentabilidade do crescimento econômico.

A crise cambial ocorrida no país no começo de 1999, que acabou por alterar a condução da política de câmbio (adoção de taxas de câmbio flutuantes), melhorou o quadro macroeconômico no sentido da recuperação do crescimento da economia. Já em meados de 1999, a atividade econômica apresentava claros sinais de aceleração, que ficaram mais evidentes durante o ano de 2000, com o crescimento do PIB atingindo a marca de 4,5%. Esperava-se que este excelente desempenho se repetisse em 2001, o que denotaria um quadro de crescimento econômico sustentado, mas o que se viu foi uma sucessão de acontecimentos que afetaram a recuperação econômica – crise energética no Brasil, desaceleração da

---

\* Estudo elaborado pelo Observatório do Mercado de Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), à propósito da Reunião de Ministros do Trabalho do MERCOSUL, Bolívia e Chile, a ser realizada em Salvador (BA), nos dias 30 e 31 de Outubro de 2002. Colaboraram neste estudo: Jorge Luiz Teles da Silva, Leonardo Ferreira Neves Junior, Luis Henrique Paiva, Marcos Maia Antunes e Roberto Henrique Gonzalez.

economia mundial, atentado terrorista e crise da economia argentina, com o PIB apresentando uma variação real de apenas 1,5% em relação ao ano anterior.

Durante a década de 90, portanto, a economia brasileira alternou períodos curtos de expansão e retração (ciclos de *stop and go*). De 1991 a 2001, o PIB do Brasil cresceu à taxa média de 2,7% a.a., sendo que a expectativa de crescimento para 2002 é de aproximadamente 2%. Tal desempenho econômico, associado às grandes transformações na estrutura produtiva (inovações tecnológicas e organizacionais), num quadro de acirrada competição internacional, afetou fortemente o mercado de trabalho, especialmente quanto à capacidade de absorção da oferta de novos trabalhadores e à qualidade da inserção ocupacional. O desempenho do mercado de trabalho brasileiro ao longo da década passada é marcado pela elevação do patamar de desemprego e pelo crescimento da informalidade nas relações de trabalho (tendência à precarização dos vínculos empregatícios, sob a forma da retração sistemática do trabalho com carteira assinada e do crescimento continuado do trabalho sem carteira assinada e do trabalho por conta própria).

O crescimento do desemprego é fruto de uma capacidade de absorção do fator trabalho (expansão da ocupação) inferior ao crescimento da força de trabalho (População Economicamente Ativa – PEA). Ou seja, o ritmo de geração de postos de trabalho mostrou-se insuficiente para absorver a mão-de-obra que ingressou no mercado de trabalho. O incremento do desemprego não se deu, portanto, por destruição de postos de trabalho.

A elevação da informalidade no mercado de trabalho tem como fatores explicativos: 1) as novas formas de produção e de relações de trabalho, que aumentam o contingente de trabalhadores autônomos, por exemplo por meio do processo de terceirização; 2) a realocação de mão-de-obra de setores tradicionalmente com maior grau de formalização (indústria de transformação) para setores com maior grau de informalidade (serviços e comércio) – terciarização do emprego; e 3) fatores institucionais associados ao sistema de seguridade social e à legislação trabalhista, incentivando o estabelecimento de relações informais de trabalho entre as empresas e os trabalhadores.

A dinâmica atual do mercado de trabalho, por outro lado, revela forte dinamismo na geração de emprego, inclusive com melhoria em termos da qualidade do emprego gerado (formalização dos vínculos empregatícios). O processo de racionalização do emprego industrial parece ter se esgotado, com o setor industrial voltando a demonstrar dinamismo em termos de geração de postos de trabalho, desde a mudança no padrão cambial, com efeitos positivos em termos de formalização do emprego. A própria trajetória de expansão da informalidade observada ao longo da década de 90 apresenta reversão no final de 2000, mantendo, desde de então, uma tendência à formalização das relações de trabalho. O quadro atual evidencia maior responsividade do emprego à expansão do nível de produção e maior capacidade de geração de postos formais. Dessa forma, o mercado de trabalho parece “estar no ponto” para tirar o máximo de proveito de um processo de crescimento econômico sustentado.

No presente estudo focalizaremos a questão da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, bem como as políticas públicas do governo federal para o tratamento deste tema.

Para uma melhor compreensão do fenômeno, de forma a balizar a formulação de políticas adequadas para o tratamento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, o estudo apresenta uma primeira seção dedicada aos aspectos conceituais acerca da informalidade. A seção seguinte apresenta uma análise da evolução da informalidade no mercado de trabalho brasileiro nos anos 90 e no começo da presente década, com vistas a formar uma boa compreensão sobre o quadro recente. Por fim, são apresentadas as políticas públicas do governo federal, com destaque às políticas do Ministério do Trabalho e Emprego, voltadas ao tratamento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

## 1. Aspectos conceituais sobre Informalidade

A evolução do mercado de trabalho brasileiro na última década foi marcada por fenômenos classificados pelos especialistas como crescimento da informalidade. A chamada Economia Informal tem se expandido no país nas últimas duas décadas. No entanto, precisar o que se está denominando de "informal" ainda é uma tarefa árdua do ponto de vista conceitual.

A primeira definição oficial de "Setor Informal" aflorou na publicação de um estudo da OIT sobre a economia do Quênia, no ano de 1972<sup>1</sup>. De acordo com este documento, dois tipos de mercado de trabalho funcionavam simultaneamente: a) um setor formal, cujo funcionamento das atividades foi definido como tendo barreiras à entrada, com recursos externos, sistema de propriedade impessoal, operando em mercados amplos e protegidos por cotas e tarifas, grande escala de produção, processos produtivos de tecnologia moderna e intensivos em capital e mão-de-obra qualificada; e b) um setor informal, definido pela inexistência de barreiras à entrada, aporte de recursos de origem doméstica, propriedade individual, operando em pequena escala, processos produtivos intensivos em trabalho, atuando em mercados competitivos e não regulados.

A discussão que se seguiu a tal definição foi muito rica, levantando questões relevantes, mas, todavia, não alcançou consenso nem dentro da academia nem na sociedade. Mesmo sem uma conceituação precisa, continuou-se a utilizar o termo "informal". Outros nomes surgiram, mas não ganharam amplitude de uso comparável - tal ocorreu com "economia subterrânea", "economia submersa", entre outras. Com o tempo, convencionou-se chamar de "informal" tudo o que não era *formalizado* - dado o conceito de formalização ser mais facilmente determinável. No entanto, tal classificação por exclusão levou a uma imprecisão sobre o que se estava tratando, o que produziu recomendações de políticas muitas vezes controversas.

Em termos práticos, muitos preferiram pôr de lado a questão da precisão conceitual e resolveram classificar aquilo que era *informal* pelo ângulo da posição na ocupação do trabalhador. Dessa abordagem surgiu a rotulação de que todo trabalhador que não possuísse carteira de trabalho assinada<sup>2</sup> - que caracteriza o vínculo empregatício pela CLT e o acesso à

---

<sup>1</sup> OIT. Employment, Income and Equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Genebra, 1972.

<sup>2</sup> A Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) constitui um documento de identificação profissional indispensável para o exercício do emprego. Nela encontra-se espelhada a vida profissional de seu portador, garantindo-lhe o acesso a direitos trabalhistas e benefícios previdenciários.

proteção social (férias, décimo-terceiro, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, seguro-desemprego, aposentadoria, etc) - seria considerado *informal*. Então, todos os empregados sem carteira de trabalho assinada e os trabalhadores por conta própria passaram a serem vistos como *informais*. Empiricamente parecia que a situação estava resolvida. Contudo, este modo de classificar *informalidade* também apresenta problemas. Nesta abordagem, três fenômenos são sobrepostos e mesclados de tal forma que se perde a visão correta a respeito de cada um deles.

### ***Ilegalidade***

Em primeiro lugar, dentro do que se chama de *informal* está incluso o fenômeno da ilegalidade. Este é definido como a contratação de funcionários à revelia das normas legais (CLT), ou seja, sem carteira de trabalho assinada. Mas a questão da ilegalidade vai além desses funcionários, abrangendo firmas grandes que muitas vezes não estão cumprindo plenamente com a legislação vigente - logo afeta também parte daquilo que se considera "setor formal" da economia. Daí depreende-se que a ilegalidade não passa despercebida pelas estatísticas oficiais, pelo contrário, está bem presente, quer como tal, quer inserida nas declarações de empreendimentos "formais".

Legalidade, no sentido de vínculo formal de trabalho, também nem sempre garante que o trabalhador irá usufruir do que lhe é de direito no que tange a direitos assegurados na CLT. Muitos são forçados a abdicar desses direitos em troca da permanência do vínculo empregatício - troca de férias por dinheiro, redução do tempo de licença maternidade (quando não termina acarretando demissão após o período garantido por lei), não recebimento de horas-extras e chegando a situações limítrofes que caracterizariam condições de trabalho degradante ou escravo. O Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil tem atuado intensamente no combate a este tipo de prática, agindo com rigor nos casos detectados.

Resta uma pequena, porém imprescindível, diferenciação a fazer no tocante à questões legais: informalidade não significa marginalidade. Infelizmente atividades criminosas permanecem sendo desenvolvidas no país - como a indústria do narcotráfico - mas este é um caso para a polícia solucionar. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego garantir ações no sentido de proporcionar postos de trabalho disponíveis, para que aqueles que saírem da criminalidade possam ser absorvidos pelo mercado de trabalho, assim como este mercado absorva o máximo de jovens possíveis, contribuindo para coibir a disponibilização de exército de reserva para estas atividades criminosas.

### ***Autonomia***

O segundo fenômeno a ser considerado é o da iniciativa empreendedora assumida por determinados trabalhadores, na busca de melhoria de vida, de ter seu próprio negócio e se ver livre de patrões. Estão neste grupo os trabalhadores autônomos, que são considerados como *informais* exatamente pela condição de tocar uma atividade por conta própria. Entretanto, dentro deste grupo há uma série de diferenças que compromete, inclusive, a manutenção destes ocupados sob um mesmo termo.

Existem entre os autônomos uma divisão fundamental em termos de escolaridade. Os mais escolarizados, chamados de profissionais liberais, exibem uma realidade diversa daquela para o resto dos trabalhadores por conta própria. A maneira como se observa o grupo de autônomos como um todo e, conseqüentemente, as políticas públicas daí oriundas, deve atentar para essa diferença crucial. As ações governamentais tem que considerar mais especificamente as necessidades dos menos instruídos, sem que prejudique o mercado para os mais escolarizados.

Ao esmiuçar a questão da escolaridade entre os informais, percebe-se que nem todo trabalho informal expressa precariedade. Muitas dessas atividades além de não serem precárias, ainda proporcionam um nível de renda e de condições de trabalho acima da média para as ocupações formais que poderiam ser alcançadas por estes indivíduos - isto justifica a permanência de muitos trabalhadores mais escolarizados na informalidade.

Outro ponto crucial entre os autônomos é que nem todos são ilegais. Nem todos são "desprotegidos" no que diz respeito à Seguridade Social. Há aqueles que recolhem para a Previdência Social, buscando minorar os riscos para o futuro. Cabe frisar que existe no Brasil uma estrutura para legalizar, do ponto de vista previdenciário, aqueles trabalhadores que desejam trabalhar por conta-própria. Até porque muitos desses trabalhadores não querem retornar para um posto de trabalho considerado *formal* - pois muitas vezes *informalidade* para estes significa melhores salários, jornadas mais flexíveis, etc. As políticas públicas devem respeitar esta opção do trabalhador e facilitar sua adequação às normas legais de funcionamento do mercado de trabalho - nem que para isto tenha que atualizar estas normas (como é o caso da legislação sobre Trabalho Eventual no Brasil).

### ***Microempreendimento***

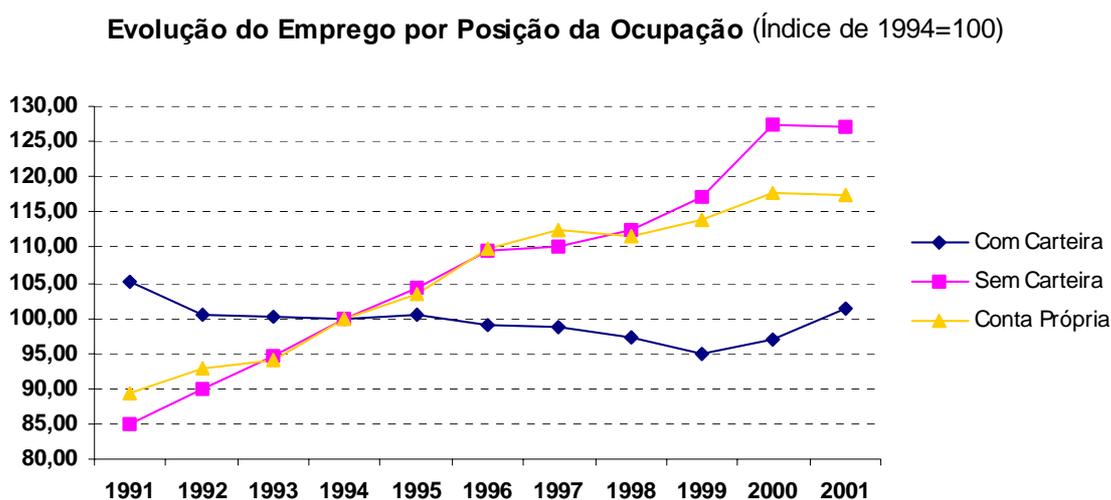
A terceira dimensão do fenômeno da informalidade diz respeito às atividades de microempreendimentos desenvolvidas por iniciativas de empreendedores que possuem poucos funcionários. Deste ponto de vista, muitos desses empreendimentos não eram legalizados, por causa da grande burocracia envolvida e do pouco número de funcionários disponíveis para dar conta de tanta documentação - além do peso dessa legalização no orçamento da firma. No Brasil, esta situação foi suavizada pela adoção do imposto denominado "Simples", que veio atender exatamente à demanda deste tipo de negócio. Contudo, outras questões legais muitas vezes permanecem pendentes nestas firmas - como é o caso do contrato sem registro em carteira de trabalho.

Outro ponto sensível nesta questão dos microempreendimentos é como identificar seu tamanho: por receita orçamentária, por número de empregados, etc. A classificação por número de empregados tem sido a mais usada - normalmente definindo que micro são aquelas empresas com até cinco empregados (esta linha é adotada atualmente para classificar "Economia Informal" conforme a OIT). Porém, na era da informatização, como delimitar o número máximo de funcionários para uma empresa ser denominada "micro", independente do setor de atividade da mesma?

Apesar de atualmente se falar muito de *informalidade*, este ainda é um conceito a ser lapidado e, quiçá, desmembrado em outros conceitos, para precisar o fenômeno e para acurar a atuação governamental no mercado de trabalho. Neste sentido, esta seção pretendeu mais levantar questões do que propriamente respondê-las. Objetiva-se uma postura mais crítica frente à realidade destas atividades informais que conduzam, via política de emprego, a ações mais focalizadas e de maior efetividade no tocante à melhoria de bem-estar dos integrantes do mercado de trabalho, independente de onde eles estejam alocados.

## 2. Situação do Trabalho Informal no Brasil

Os dados disponíveis sobre a população ocupada no Brasil evidenciam um crescimento do trabalho sem carteira assinada e por conta própria durante a década de 90. Esse fenômeno tem sido descrito como *informalização* das relações de trabalho. À luz das considerações apresentadas na seção anterior, será analisada a evolução da ocupação no período, abarcando as diferentes dimensões da “informalidade”.



Fonte: PME/IBGE

O gráfico acima evidencia que, durante a década de 90, houve um crescimento acelerado das ocupações tipicamente associadas à informalidade no mercado de trabalho metropolitano<sup>3</sup>. Esta expansão pode ser avaliada pelo aumento de assalariados sem vínculos formais: o número de empregados sem carteira expandiu-se a uma taxa anual média de 3,72% no período 1991-2001. Aqueles sem carteira assinada, que em 1991 representavam pouco mais de um quinto da população ocupada, perfaziam 27% em 2001.

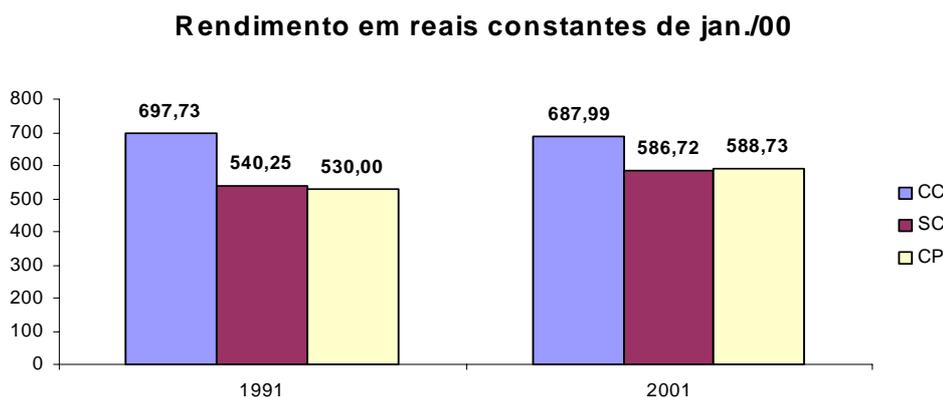
Tem havido uma certa recuperação do trabalho com carteira no período mais recente, embora o nível alcançado ainda esteja abaixo do ponto em que havia iniciado a década. Entre agosto

<sup>3</sup> A Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE apresenta dados acerca da posição na ocupação para a população ocupada, com 15 anos ou mais, das 6 principais regiões metropolitanas.

de 2000 e agosto de 2002, o contingente de empregados com carteira assinada cresceu 8,57% nas regiões metropolitanas. Por outro lado, o número de empregados sem carteira cresceu 1,35% e o de conta própria teve variação negativa de 0,75%.

Esse crescimento da informalidade é geralmente associado ao crescimento relativamente pequeno do produto industrial durante a década: a diminuição dos postos de trabalho daí decorrente rebaixou a participação da indústria, tradicionalmente o setor com maior nível de formalização, no emprego total. Entretanto, um estudo recente apontou que, além do efeito-composição, também aumentou a proporção de vínculos informais na própria indústria, de 16,5 para quase 30%<sup>4</sup>

Cabe ressaltar que esses dados estão de acordo com uma visão que identifica informalidade e ilegalidade. Embora a existência de registro em carteira não signifique, por si só, o respeito à legislação trabalhista, o incremento dos ocupados sem carteira constitui um indicativo de vínculos mais precários, afetando possivelmente a qualidade do trabalho. Uma forma de verificar a existência dessa associação entre precariedade do vínculo e qualidade do trabalho é observar como evoluiu a remuneração.

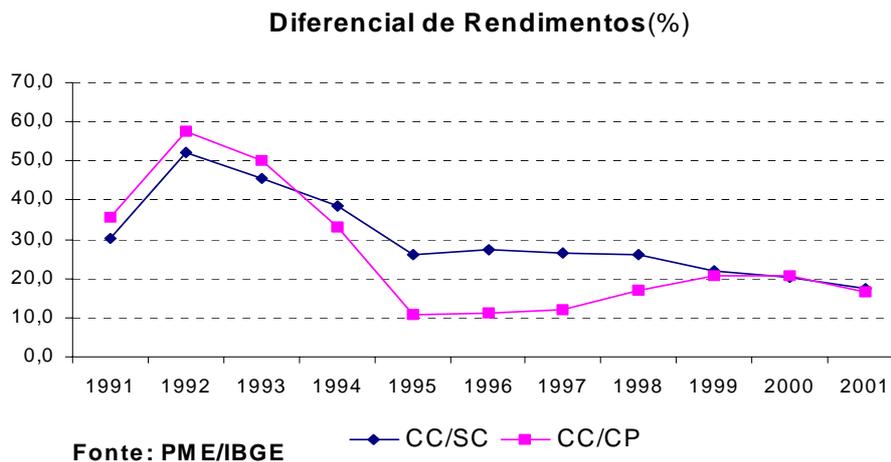


Fonte: PME/IBGE

Em paralelo ao crescimento do número de trabalhadores sem carteira assinada (SC) e por conta própria (CP), observa-se que decresceu ao longo da década a diferença entre os rendimentos destes e dos trabalhadores com carteira (CC). Enquanto a renda real dos empregados formais, em 2001, estava 1,4% abaixo do patamar de 1991, o rendimento dos sem carteira e conta própria experimentou variação positiva de 8,6 e 11,1%, respectivamente. Esse movimento duplo provocou a queda do diferencial de rendimento: de um pico de mais de 50%, em favor dos com carteira em 1992, este diminuiu até situar-se na casa de 20% no final da década.

Uma explicação para essa mudança na relação de rendimentos é a reestruturação produtiva pela qual passaram muitas empresas brasileiras durante a década de 90. A inserção em um ambiente mais competitivo, via abertura comercial, teria obrigado essas empresas a aprimorar

seus processos de produção, que se tornaram intensivos em capital, conseqüentemente reduzindo a demanda de mão-de-obra. De fato, observou-se um impressionante crescimento da produtividade do trabalho nesse período. Por outro lado, boa parte dos empregados dispensados, com alta qualificação, teria procurado o caminho do autoemprego. Tendo condições de obter rendimentos maiores, esses trabalhadores teriam pressionado para cima a remuneração média dos “informais”.

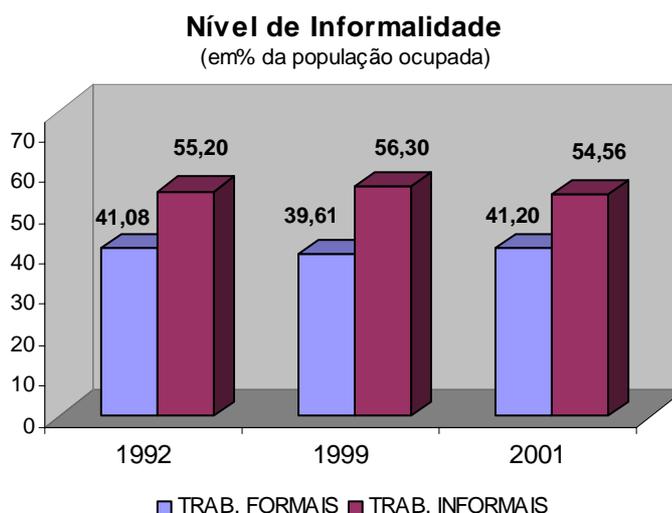


Essa hipótese não implica em um quadro necessariamente positivo, visto que a passagem da condição de empregado “formal” para conta própria pode significar uma perda de bem-estar para o trabalhador. No entanto, também pode ser uma indicação de que o trabalho autônomo está se tornando uma alternativa de inserção mais atrativa.

Já foi mencionado que uma parte dos autônomos não se encaixa na condição de “informais”, no sentido de vínculo precário, posto que contribuem para a seguridade social. Uma outra forma de dimensionar o trabalho informal é considerar como *formal* o empregado com carteira assinada, o servidor público civil ou militar e o trabalhador por conta própria que contribui para a previdência; e *informal* o empregado sem carteira assinada, o conta própria não-contribuinte, o trabalhador não remunerado e o envolvido em construção para o próprio uso e produção para autoconsumo. Aplicando esses critérios aos dados da PNAD<sup>5</sup>, temos o resultado expresso no gráfico abaixo.

<sup>4</sup> RAMOS, Lauro. “A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001”. In: *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, nº19. IPEA/MTE, junho de 2002 (pp. 51-56).

<sup>5</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Abrange a quase totalidade do território, com exceção das áreas rurais de seis estados da região norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima).



Fonte: Elaboração própria, com base na PNAD/IBGE.

De um lado, a informalidade durante a década de 90 permanece em um patamar alto. De outro lado, a comparação entre 1999 e 2001 mostra um pequeno recuo do trabalho informal. Uma outra informação (não visível no gráfico) é que, dentre os informais, diminui ligeiramente a participação dos trabalhadores não remunerados e dos trabalhadores para autoconsumo, em favor dos empregados sem carteira.

Essa definição de critérios, embora nos permita uma aproximação melhor, ainda contém algumas imprecisões, conforme discutido na seção anterior. Porém, possibilita a percepção de um cenário indicativo da evolução temporal do fenômeno da informalidade, mesmo não delimitando claramente suas fronteiras, o que já permite a identificação de áreas do mercado de trabalho que carecem de ação governamental mais específica.

Ainda em relação aos trabalhadores por conta própria, parece haver uma relação entre nível de renda e contribuição previdenciária. Isto é, quanto mais alta a faixa de renda, maior a proporção de autônomos que contribuem para algum instituto de previdência. Esse dado sugere que políticas que incrementem a renda dos trabalhadores por conta própria podem ter como efeito adicional inseri-los na rede de seguridade social.

Quanto à distribuição setorial da informalidade, entende-se, tradicionalmente, que a indústria detém o maior grau de formalidade, enquanto que os setores de serviços e agropecuário teriam a maior contribuição para a informalidade. De fato, a maior concentração de trabalhadores sem carteira assinada ainda é no setor de prestação de serviços (44% dos ocupados no setor), em particular por causa das domésticas sem carteira assinada. Em segundo lugar vem a indústria de construção, que no período 1992-2001 viu a participação dos sem carteira subir de 24 para 31%. A indústria de transformação mantém a maior proporção de trabalhadores com carteira assinada (64%).

A agricultura exhibe o menor nível de trabalhadores com carteira, menos de 8%. Porém, cabe destacar que uma parte da “informalidade” é constituída por trabalhadores que produzem para seu próprio consumo (18,2%). Novamente, estes não podem ser considerados *informais* no

mesmo sentido que o são os empregados sem carteira. As políticas públicas direcionadas a esse segmento visam elevar seu nível de renda e sua qualidade de vida, procurando garantir sustentabilidade à agricultura familiar.

Em resumo, a análise dos ocupados aponta para realidades diversas. De um lado, a ocupação no Brasil apresenta um grande número de vínculos trabalhistas à margem da proteção legal. De outro lado, existem segmentos que tradicionalmente são incluídos no amplo conceito de *informalidade*, mas que não podem ser compreendidos como inserções secundárias ou precárias. Ao contrário, há indicações de que houve ganhos reais no rendimento de determinados segmentos de conta própria e de microempreendedores. É possível que as categorias habitualmente usadas para medir o *trabalho informal* não captem toda a dinâmica dessas formas de ocupação.

### **3. As políticas públicas do governo federal voltadas ao tratamento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro**

A conceituação de informalidade não alcançou ainda consenso entre os acadêmicos, tampouco na sociedade, carecendo de maior precisão. Diante de um mundo novo, no qual a realidade se torna cada vez mais complexa, heterogênea e movediça, as dicotomias entre formal e informal ou moderno e tradicional perdem sustentação: os esforços devem se concentrar na busca de proteção para todos; a proteção social deve estar atrelada às pessoas e não à condição de ocupação<sup>6</sup> [Pastore: 2000].

Nesse sentido, restringir a ação de política pública tão somente ao combate à informalidade significa reduzir esta questão à ilegalidade, ou seja, à falta de registro do contrato de trabalho na carteira de trabalho (CTPS), com conseqüente ausência de garantias e proteção da legislação trabalhista. Neste caso, informal é o trabalhador na categoria ocupacional de empregado – pessoa que trabalha para um empregador, geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios – sem o correspondente registro do vínculo empregatício, o que de fato requer ações que busquem garantir o cumprimento da legislação e impor a formalização do vínculo empregatício (ou seja, combater a informalidade seria combater o ilegal).

Conforme visto na seção 2, para além do fenômeno da ilegalidade, a informalidade envolve iniciativas empreendedoras assumidas pelos trabalhadores autônomos (ou por conta-própria), em que a informalidade pode ser uma opção do trabalhador, e atividades de microempreendimentos desenvolvidas por iniciativas de empreendedores que possuem poucos funcionários, onde a ilegalidade está atrelada à excessiva burocracia e ao peso da legalização no orçamento da firma. Nesse sentido, as ações de políticas públicas devem voltar-se ao tratamento da informalidade, nas suas distintas dimensões, não restringindo-se tão somente ao “combate” à informalidade (ilegalidade).

---

<sup>6</sup> PASTORE, José. “Como reduzir a informalidade?”. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, nº14. IPEA/MTE, junho de 2002 (pp. 9-11).

O governo federal, através do MTE, dispõe de um amplo repertório de políticas públicas voltadas ao tratamento da informalidade, as quais podem ser agrupadas em três linhas:

- a) políticas voltadas à ampliação dos postos de trabalho e à geração de renda;
- b) políticas de fiscalização do cumprimento da legislação e de formalização do vínculo empregatício; e
- c) medidas destinadas a modernizar a legislação trabalhista.

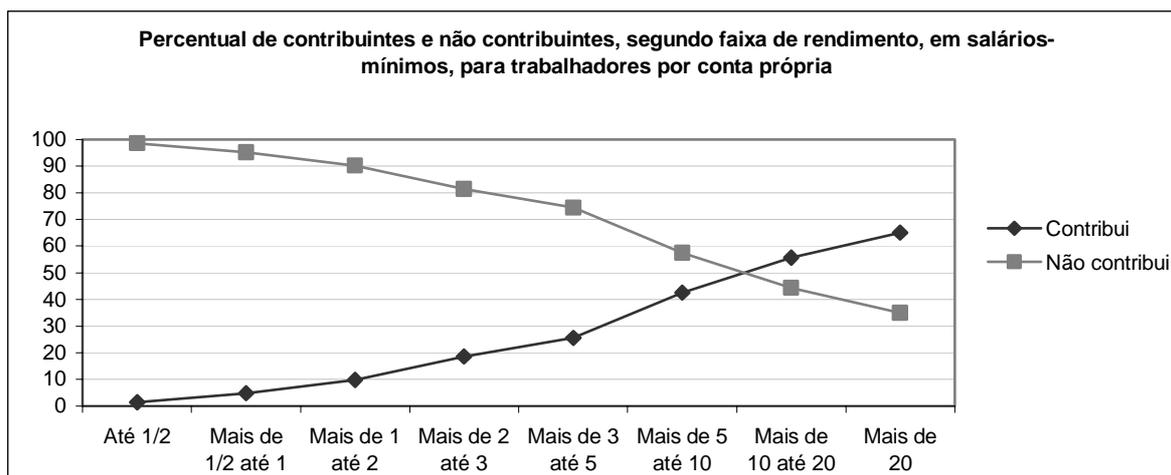
### ***Ampliação dos postos de trabalho e geração de renda***

A definição operacional correntemente utilizada, que associa à formalidade determinadas posições na ocupação (os trabalhadores com carteira assinada e os estatutários) e à informalidade os demais (especialmente os trabalhadores sem carteira assinada e os trabalhadores por conta-própria), tem limitações que já foram brevemente apresentadas acima. Retomamos, para o exame que segue, aquela que é provavelmente a principal limitação dessa definição: o fato dos trabalhadores nas posições consideradas informais nem sempre apresentarem um atributo que parece ser próprio da informalidade, ao menos quando se considera aquelas qualidades normalmente associadas ao fenômeno. Referimo-nos à *precariedade* do posto do trabalho.

Em geral, o trabalhador informal é visto como aquele que tem salários menores, jornadas de trabalho inadequadas e não conta com proteção social. Ora, sabe-se que a parcela mais escolarizada dos trabalhadores por conta-própria sem dúvida não se adequa a essa imagem, como é o caso, já mencionado, dos profissionais liberais.

Seja como for, o fenômeno da *precariedade* do trabalho deve ser compreendido e, sobretudo, enfrentado pelas políticas públicas de emprego, única maneira de aumentar a renda de determinados grupos de trabalhadores e possibilitar, por parte deles, a contratação de proteção social.

Essa associação entre renda e contratação de proteção social é claramente demonstrada quando se considera a contribuição ou não à Previdência Social, para os trabalhadores por conta-própria (gráfico seguinte). Note o leitor que, entre os trabalhadores com rendimento de no máximo  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, o percentual dos contribuintes é insignificante (1,4%), enquanto nas faixas de “mais de 10 até 20 salários-mínimos” e “acima de 20 salários mínimos” o percentual de contribuintes salta para, respectivamente, 55,6% e 65%.



Justifica-se, dessa maneira, o investimento em ações e políticas cuja principal função seja, justamente, a de aumentar o rendimento dos trabalhadores autônomos – e, mesmo, daqueles empregadores de pequenos empreendimentos – de maneira a minorar ou eliminar o caráter precário que, tantas vezes, assume sua atividade profissional. É exatamente esse o objetivo de algumas das linhas dos Programas de Geração de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego.

A primeira dessas linhas é a que, dentro do PROGER Urbano, volta-se para os trabalhadores por conta-própria. Essa linha foi originalmente criada em 1995, com apoio financeiro para investimento, com capital de giro associado. Até agosto de 2002, foram realizadas cerca de 308 mil operações, contratando recursos de R\$ 1,1 bilhão (US\$ 700 milhões), alcançando um valor médio contratado de R\$ 3,57 mil (US\$ 2,28 mil).

Para o pequeno empreendedor, o grande problema dessa linha estava na ausência de possibilidade de realização de operações que financiassem apenas capital de giro – talvez sua principal demanda. Nesse sentido, duas iniciativas surgiram.

A primeira, em 1996, foi a criação do Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP, a partir de uma autorização do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT para depósito especial de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT no Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico – BNDES. O PCPP foi o primeiro grande programa de microcrédito desenvolvido no país. Teve, desde o início, o objetivo de consolidar um conjunto de instituições de microfinanças - IMFs, fornecendo o fundo para seu funcionamento, mediante uma série de critérios visando a sustentabilidade do segmento. Desta maneira, o BNDES atua como instituição de 2º piso, deixando para Organizações Não Governamentais – ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCMs o trabalho direto com os clientes.

Hoje, no âmbito do programa, já foram realizadas com recursos do FAT cerca de 275 mil operações, com valores contratados de R\$ 321 milhões (US\$ 151 milhões). O PCPP possui cerca de 30 mil clientes ativos em sua carteira.

Não obstante os avanços obtidos pelo segmento do microcrédito com o advento do PCPP – bem como de outras iniciativas que, de início, não foram apoiadas pelos recursos do FAT,

como o bem sucedido CrediAmigo, do Banco do Nordeste –, o diagnóstico realizado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego foi o de que um programa de suporte financeiro ao segmento, atuando por meio das Instituições Financeiras Oficiais Federais e com característica de grande flexibilidade, seria muito importante para o desenvolvimento do segmento de microfinanças no Brasil.

O FAT – Empreendedor Popular, cujas Resoluções de instituição foram recentemente aprovadas pelo CODEFAT, procurou garantir um volume de recursos suficientes para uma forte expansão do segmento das microfinanças no Brasil nos próximos anos<sup>7</sup>, bem como uma ampla margem de atuação dos seus agentes financeiros. Assim, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste poderão atuar no segmento de microcrédito de todas as maneiras permitidas pela atual regulamentação do Banco Central do Brasil – BACEN.

Na prática, esses agentes poderão operar:

. como instituições de 1º piso. Com isso, está garantido o apoio tanto para o agente financeiro que atua como uma carteira específica de microcrédito (o Banco do Nordeste), bem como a possibilidade de empréstimos de capital de giro para clientes do segmento informal do PROGER, antes limitados às operações de investimento (todos os agentes);

. como instituições de 2º piso, fornecendo o fundo para operação de ONGs, OSCIPs, cooperativas e SCMs, que atuam diretamente no segmento;

. como instituições de 1º piso, operando *por meio* de IMFs remuneradas pelo desempenho da carteira.

Sabe-se, hoje, que o segmento de microfinanças no país ainda tem uma grande possibilidade de expansão. Dada a situação da maior parte dos trabalhadores autônomos no Brasil, essa expansão é uma necessidade. O apoio ao segmento, por parte do MTE, é assim um capítulo que vem sendo escrito no sentido de aumentar as possibilidades de geração de renda e, por conseqüência, limitar a precariedade que marca a situação de trabalho, por parte desses trabalhadores.

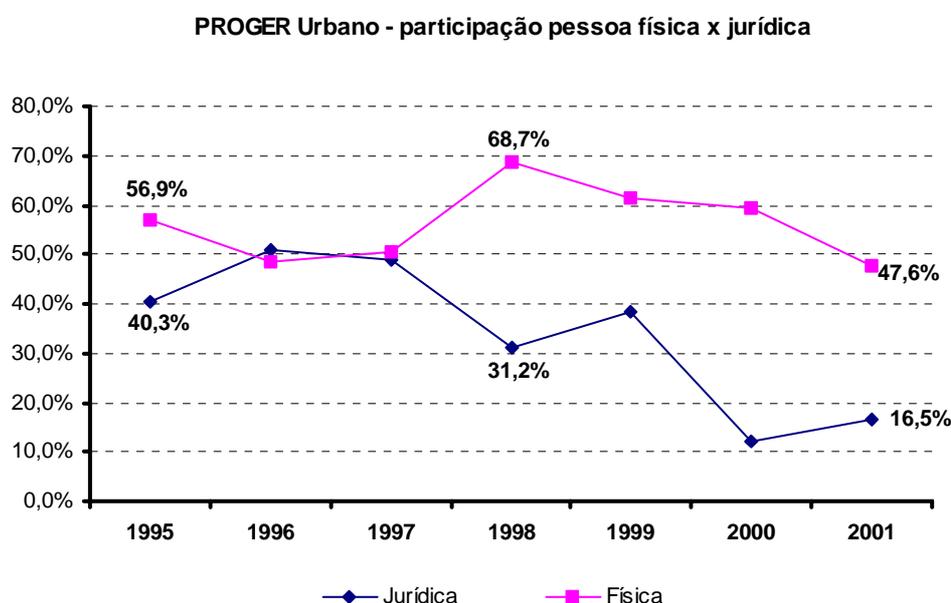
Na linha da geração (e mesmo preservação) de postos de trabalho, cabe destacar o papel desempenhado pelo PROGER Urbano destinado às micro e pequenas empresas – MPE's (pessoa jurídica). De meados de 1995 a agosto de 2002, a linha do PROGER Urbano destinada às micro e pequenas empresas já contratou cerca de 138 mil operações de crédito, aplicando recursos da ordem de R\$ 2,4 bilhões (US\$ 1,6 bilhão), alcançando um valor médio por operação de R\$ 17,04 mil (US\$ 11,57 mil).

Ao longo do período, a participação das operações com pessoas jurídicas (micro e pequenas empresas) tem declinado, vis-à-vis a participação das operações com as pessoas físicas (setor informal), ocasionando, por conseguinte, uma queda sistemática no valor médio contratado. Em 1995, as micro e pequenas empresas respondiam por 40,3% das operações contratadas no meio urbano, passando a responder por 16,5 % em 2001. As operações para o setor informal compreendiam 56,9% do total de operações do PROGER Urbano em 1995, percentual que se

---

<sup>7</sup> Trata-se do expressivo valor de R\$ 1 bilhão (algo em torno de US\$ 370 milhões).

reduz para 47,6% em 2001. De toda forma, as operações destinadas ao setor informal – trabalhadores autônomos, prestadores de serviços em geral, artesãos e pequenos e micros negócios familiares, de menor valor contratual, passam a predominar, expressando maior focalização do PROGER no meio urbano nos empreendimentos de maior precariedade e vulnerabilidade.



Avaliações efetuadas sobre o desempenho do PROGER Urbano, tanto externa – levada a cabo pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais – IBASE, quanto interna – avaliação realizada pela Coordenação Geral de Emprego (CGEM) do MTE, responsável pela gestão do PROGER, apontam para a eficácia desta política na geração e manutenção do emprego e da renda na área urbana.

De acordo com a avaliação do IBASE, o PROGER Urbano responde pela geração ou manutenção de 5,32 ocupações por operação contratada (1,91 ocupação gerada), com um crescimento médio da renda dos beneficiários de 17,9%, após o financiamento. Já a avaliação interna da CGEM aponta que as MPE's apoiadas pelo PROGER Urbano apresentaram incremento de 18,1% no estoque de empregados com carteira assinada, após o crédito. Enquanto as MPE's, no Brasil como um todo, tiveram um crescimento de 2,64% no emprego formal no ano de 1998<sup>8</sup>, uma amostra das MPE's financiadas pelo PROGER Urbano em janeiro de 1998 apresenta crescimento de 29,91% do estoque de empregados com carteira assinada no mesmo período. Mais, os empreendimentos formais apoiados pelo PROGER Urbano tiveram aumento de 36,2% na geração de postos de trabalho nos seis meses posteriores ao crédito, relativamente aos seis meses anteriores ao crédito. Além disso, houve sustentabilidade dos empregos diretos com carteira assinada gerados, pois mesmo três anos após o crédito ainda ocorreu geração de empregos.

<sup>8</sup> De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS / MTE.

## ***Inspeção do Trabalho***

A Inspeção do Trabalho tem por objetivo assegurar o cumprimento dos direitos trabalhistas e estimular a negociação e a cooperação entre trabalhadores e empregadores. Nesse sentido, o MTE, por intermédio da Secretaria de Inspeção do Trabalho, vem desenvolvendo ações voltadas a reduzir a informalidade, combinando a fiscalização do trabalho com mecanismos para facilitar a regularização da situação de trabalhadores nas empresas, tais como as *mesas de entendimento*. As mesas foram introduzidas na fiscalização a partir do segundo semestre de 1999, tendo sido realizados 4.755 procedimentos somente nos anos de 2000 e 2001. Isso contribuiu de forma expressiva para que a taxa de regularização nos estabelecimentos fiscalizados chegasse ao final de 2001 a 82,31%.

Durante os anos de 1996 a 2001, a fiscalização do trabalho inspecionou, em média, cerca de 348 mil empresas por ano, tendo formalizado o vínculo empregatício de aproximadamente 357 mil trabalhadores por ano, em média. Assim, a ação fiscal conseguiu registrar, no período, 2.143.037 trabalhadores inicialmente desprotegidos. Só no ano de 2001 foram 516.548 empregos formalizados, representando um crescimento anual médio de quase 14% ao ano. Para 2002, espera-se formalizar pouco mais de 625 mil vínculos empregatícios.

## ***Modernização da legislação trabalhista***

Outra linha de ação no campo das políticas públicas, de caráter normativo, que pode ajudar na formalização do mercado de trabalho, consiste na modernização das relações trabalhistas. O Governo apresentou, ao longo dos últimos anos, várias propostas de alteração da legislação trabalhista, com vistas a adequá-la aos novos padrões de relação entre capital e trabalho. A tônica desse conjunto de propostas é o reforço à via negocial para a solução dos conflitos inerentes às relações de trabalho. Dentre estas medidas, cabe destacar aquelas que guardam relação com o problema da informalidade, ou seja, as que atuam sobre aspectos institucionais do sistema de seguridade social e da legislação trabalhista, que geram incentivos para o estabelecimento de relações informais de trabalho entre as empresas e os trabalhadores. De um modo geral, tais medidas atuam no sentido de facilitar a contratação (admissão) e a formalização do vínculo empregatício.

Dentre as iniciativas destinadas a facilitar a contratação do trabalhador e a formalização do vínculo empregatício, cumpre destacar o estabelecimento do contrato de trabalho por prazo determinado (Lei n.º 9.601), o regime de trabalho a tempo parcial e o “condomínio de empregadores” e o “contrato de safra”.

A Lei n.º 9.601, de 1998, permite às empresas, mediante acordo ou convenção coletiva, contratar trabalhadores por prazo determinado, para qualquer atividade desenvolvida pela empresa ou estabelecimento, conquanto estas admissões representem acréscimo no número de empregados. Tal modalidade de contratação possibilita a redução de 50% no valor das alíquotas das contribuições sociais destinadas ao Sistema S, INCRRA, salário educação e para o financiamento do seguro de acidente de trabalho, bem como a redução para 2% na alíquota da contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, que normalmente é de 8%.

O regime de trabalho a tempo parcial, instituído pela Medida Provisória n.º 1.709, de 6 de agosto de 1998 (e suas reedições), é um recurso destinado a atender segmentos do mercado de trabalho cuja necessidade de auferir renda coexista com outras demandas, como estudantes ou mães com filhos pequenos, por exemplo. A jornada de trabalho não pode exceder a 25 horas semanais, sendo preservados os direitos trabalhistas, inclusive o valor do salário, proporcional à jornada em relação aos empregados de mesma função em tempo integral. Tal modalidade de contratação proporciona, de certo modo, redução da folha de pagamento, pois, embora o valor da hora trabalhada seja igual, o total de horas é menor.

No que respeita às medidas destinadas a elevar a formalização no meio rural, cumpre destacar que tramita no Congresso o Projeto de Lei nº 3.811/2000, que altera a legislação sobre o Trabalho Rural. Este projeto, apresentado pelo Governo Federal à Câmara dos Deputados em 2000, foi aprovado, mediante algumas alterações, nas Comissões de Trabalho e de Agricultura da Câmara, e aguarda, atualmente, inclusão na pauta do Plenário. Visa a permitir alternativas não onerosas e racionais de contratação e gestão da mão-de-obra, como o condomínio de empregadores e os contratos de safra (curta duração), ou seja, garantir o respaldo legal, a segurança jurídica necessária a estas iniciativas. São exemplos de medidas que buscam desburocratizar as relações de trabalho sem, no entanto, precarizá-las.

O condomínio de empregadores consiste na união de produtores rurais (pessoas físicas), com a única finalidade de contratar, diretamente, empregados rurais, sendo designado um dos produtores para contratar e gerir a mão-de-obra a ser utilizada em suas propriedades. Trata-se, pois, de uma forma de contratação coletiva de mão-de-obra rural temporária, envolvendo o registro de empregados em nome coletivo de empregadores. Entre o ano 2000 até setembro de 2002, com o estímulo do Ministério do Trabalho e Emprego, foram formados 103 condomínios, o que corresponde à formalização de cerca de 66 mil trabalhadores, envolvendo aproximadamente 3.500 produtores rurais.

O “contrato de safra” é um tipo especial de contratação de trabalhadores rurais, válido para o trabalho por até 29 dias seguidos, em que o empregador não precisa assinar a carteira do empregado, mas efetuar um registro com a assistência do sindicato, arcando também com o pagamento proporcional de férias, 13º salário e FGTS. A implementação desta modalidade de contratação de curta duração depende da aprovação do referido Projeto de Lei.

Por fim, ainda no que respeita às novas formas de contratação que estimulem a formalização das relações de trabalho, o Ministério tem atuado no desenvolvimento de medidas que poderão elevar substantivamente o grau de formalização no mercado de trabalho para os próximos anos: a regulamentação do trabalho eventual e de diaristas, e a implementação do “simples trabalhista”.

Anteprojeto de lei, ainda em discussão no âmbito do MTE, a regulamentação do **trabalho eventual e de diaristas** possibilitará a inclusão de milhões de trabalhadores no mercado formal, garantindo-lhes a proteção estatal e propiciando segurança jurídica ao empregador, sem aumento do chamado ‘custo Brasil’.

Proposta ainda em discussão no MTE, o chamado **SIMPLES TRABALHISTA** visa estimular a formalização de empregos no âmbito das micro e pequenas empresas, em moldes semelhantes

ao sistema simplificado já existente para as áreas administrativa, tributária, previdenciária e creditícia. A criação do **SIMPLES TRABALHISTA** vai exigir a aprovação de uma proposta de emenda constitucional (PEC) para incluir no artigo 179 da Constituição Federal o direito das empresas de menor porte de dispor de tratamento legal diferenciado na contratação de funcionários, o que já ocorre nas áreas administrativas, tributárias e de crédito.