

## SISTEMA DE VIGILÂNCIA E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: EFEITOS SOBRE A EXPANSÃO DO EMPREGO FORMAL NO PERÍODO 1999-2007

Anna Rosa Alux Simão\*

### 1 INTRODUÇÃO

Após um longo período de pífio crescimento do número de postos formais de trabalho no Brasil, a partir de 1999, assistiu-se ao aumento considerável no ritmo de geração de emprego formal. Diante da persistência dessa expansão, principalmente após 2004, pesquisas foram desenvolvidas com o intuito de enumerar as possíveis razões que explicariam este fenômeno.

Em geral, quando a economia cresce, há uma tendência natural de transferência de mão-de-obra do setor informal para o setor formal (CORIAT; SABOIA, 1988). Porém, alguns argumentos existentes na literatura sugerem que o crescimento econômico por si só pode não ser capaz de sustentar a recente trajetória de aumento do número de carteiras assinadas. Não seria razoável negligenciar, por exemplo, os efeitos da melhoria na eficiência das atividades de fiscalização e inspeção sobre o mercado de trabalho brasileiro (CARDOSO JÚNIOR, 2007).

Esta nota técnica procura avaliar a relevância de uma atividade fundamentalmente relacionada à atuação do Estado – a fiscalização do trabalho – na geração recente de emprego. Para tanto, utilizam-se dados referentes à formalização de trabalhadores nas ações de fiscalização do trabalho realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), disponibilizados pela Diretoria de Fiscalização do Trabalho,<sup>1</sup> e ao total de trabalhadores admitidos,<sup>2</sup> divulgado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE, para o período compreendido entre 1999 e 2007. Além de analisar a evolução do número de registro de trabalhadores pela fiscalização, calcula-se a razão entre este e o total de trabalhadores admitidos, por região geográfica e por segmento de atividade econômica. O objetivo é mensurar, aproximadamente, o impacto direto da inspeção do trabalho na geração de emprego formal.

### 2 ESTRUTURA E DINÂMICA DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

A inspeção ou fiscalização do trabalho tem como função garantir a correta e eficiente aplicação das leis aos contratos trabalhistas. A inspeção do trabalho passou a ter efetiva importância a partir da promulgação da Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1956 – referência internacional de diretrizes e princípios gerais que norteiam as inspeções. Dados os parâmetros gerais da OIT, o escopo de atuação da fiscalização do trabalho varia de país para país, dependendo da legislação em vigor, da competência e do campo de aplicação da lei (JATOBÁ, 2002).

\* Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

1. A autora agradece a disponibilidade dos dados, sem os quais este trabalho não seria concretizado.

2. Adotar o número de admitidos nesta análise minimiza o problema de mensuração gerado pela rotatividade como fator de desobediência ao cumprimento da legislação, pois nada impede que o trabalhador formalizado pela inspeção do trabalho seja substituído posteriormente por outro sem vínculo formal. Nesta análise, a comparação entre a formalização por ação da fiscalização e o saldo líquido de emprego (admitidos – demitidos) enviesaria a eficiência da inspeção do trabalho.

No Brasil, a regulamentação desta atividade inicia-se no Governo Getúlio Vargas, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Ao longo das décadas, o sistema de vigilância e inspeção ganhou importantes reforços legais com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a ratificação da Convenção nº 81/OIT, o Regulamento de Inspeção do Trabalho (RIT) e a Constituição Federal (CF) de 1988. Ainda dentro do esforço do Estado em reestruturar a inspeção do trabalho enfraquecida ao longo das décadas anteriores, houve uma recente reorganização da estrutura fiscalizatória no país.

Ao MTE compete a coordenação da fiscalização, instrução e aplicação de multas às empresas faltosas. Dentro da estrutura ministerial, a Secretaria de Inspeção do Trabalho é responsável pela formulação de diretrizes de inspeção. Cabe às Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) a execução regional das políticas formuladas pela secretaria. A estrutura conta ainda com o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), criado em 1995, para combater o trabalho forçado mediante denúncia. O GEFM é composto por auditores fiscais do MTE, procuradores do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal e agentes e delegados da Polícia Federal.

A inovação do sistema de inspeção veio com o desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), que acompanha e gerencia as atividades de fiscalização, criando uma base de dados utilizada no planejamento e na definição de metas para essas atividades.

Criaram-se ainda incentivos para a utilização de negociação na tentativa de solucionar pendências nas relações trabalhistas. O artigo 627-A/CLT de 1999 sustenta a construção de um “novo perfil da fiscalização do trabalho”, permitindo que o auditor do trabalho promova o aumento do diálogo empregador-empregado mediante instauração de “mesa de entendimento”, baseada no compromisso do empregador em solucionar eventuais desvios em relação às normas.

Para assegurar a conciliação de conflitos individuais, a Lei nº 9.958/2000 criou a Comissão de Conciliação Prévia. Uma vez instaurada, no âmbito da empresa ou do sindicato, recorrer à justiça do trabalho estará condicionado à prévia tentativa de conciliação. Se as partes entrarem em acordo, ficam impossibilitadas de utilizar posteriormente os meios jurídicos tradicionais para tratar o mesmo assunto. Caso contrário, ao recorrer à justiça, a comprovação da tentativa prévia de conciliação é exigida. Evita-se então a demora dos meios jurídicos tradicionais.

Ainda como forma de aumentar a eficiência nas negociações e minorar as fragilidades dos contratos e das condições de trabalho, a inspeção é apoiada pela atuação dos sindicatos e de outras entidades não-governamentais. Como estão mais próximas da realidade do trabalhador, a vigilância e as denúncias feitas por estas instituições são fundamentais no apoio à fiscalização.

### **3 RESULTADOS GERAIS DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO**

Os resultados da inspeção do trabalho do MTE entre 1999 e 2007 são apresentados na tabela 1. Observa-se que a quantidade de empresas fiscalizadas (coluna 1) aumentou aproximadamente 3%, passando de 347 mil em 1999 para 357 mil empresas em 2007, enquanto o número de empresas autuadas foi de 61,4 mil em 1999, alcançou 61,8 mil em 2006 e fechou o ano de 2007 com um saldo de 60,6 mil.

TABELA 1  
**Brasil: resultados gerais da fiscalização do trabalho – 1999-2007**

	Número de empresas fiscalizadas (1)	Número de empregados alcançados (2)	Número de empregados registrados sobre ação fiscal (3)	Número de empresas autuadas (4)
1999	347.380	17.842.511	249.795	61.444
2000	353.617	19.116.793	525.253	58.213
2001	296.741	17.707.443	516.548	56.036
2002	304.254	19.934.822	555.454	53.622
2003	285.241	22.257.503	534.125	58.589
2004	302.905	24.453.179	708.957	56.086
2005	375.097	27.650.699	746.272	59.756
2006	357.319	30.681.772	670.035	61.809
2007	357.788	32.178.333	746.245	60.677

Fonte: MTE.

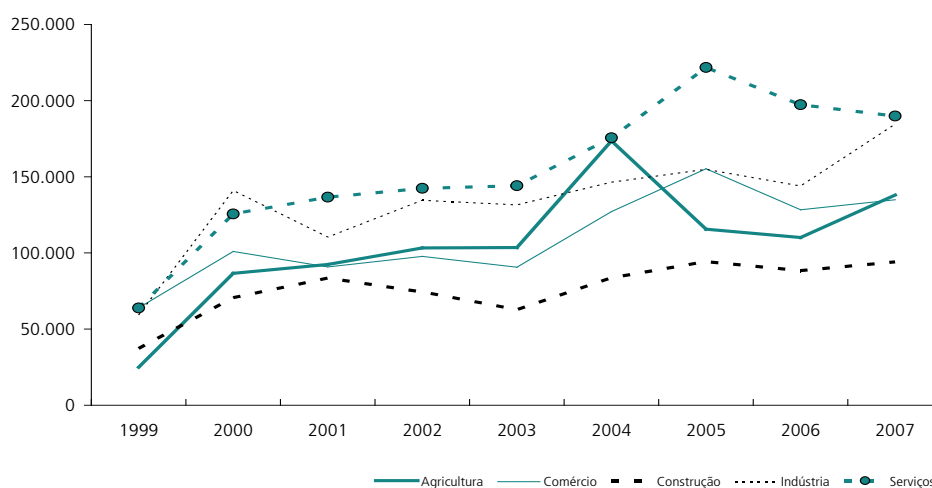
Paralelamente, o número de empregados alcançados/fiscalizados (coluna 2) saltou de 17,8 milhões em 1999 para 32,2 milhões em 2007. A coluna 3 mostra que o número de trabalhadores registrados em fiscalizações passou de 249 mil para 746 mil no período. Em especial, destaca-se o crescimento de 32,7% destes registros entre 2003 e 2004, gerado pelo salto de 534 mil para 708 mil.

Assim, enquanto a quantidade de empresas fiscalizadas e autuadas manteve-se relativamente estável no período, o número de empregados alcançados e registrados pela ação da fiscalização ampliou-se consideravelmente. Em 1999, para cada empresa fiscalizada, registrava-se, em média, 0,72 trabalhador, já em 2004 esta relação passou para 2,34 trabalhadores por empresa e em 2007 foi de 2,08.

### 3.1 Resultados por setor de atividade<sup>3</sup>

De acordo com o gráfico 1, os registros de trabalhadores nas fiscalizações aumentaram significativamente em todos os segmentos de atividade. Em especial, o setor de serviços foi aquele que apresentou a trajetória de crescimento mais robusta em termos absolutos, seguido pela indústria e pelo comércio.

GRÁFICO 1  
**Brasil: número de registros em ações da fiscalização por setor de atividade – 1999-2007**



Fonte: MTE.

3. Não foram incluídas as atividades econômicas classificadas como "outros". Desta maneira, o total contabilizado na análise por setor de atividade é diferente da análise por setor geográfico.

No período em análise, a fiscalização foi responsável pela formalização de 948 mil e 989 mil postos de trabalho na agricultura e no comércio, respectivamente. Este saldo atingiu 689 mil na construção, 1,2 milhão na indústria e 1,4 milhão no setor de serviços,<sup>4</sup> totalizando 5,2 milhões de trabalhadores registrados entre 1999 e 2007.

A tabela 2 mostra a relação entre o número de trabalhadores registrados e o total de admitidos por setor. Os resultados permitem analisar a contribuição aproximada das atividades de inspeção no número de trabalhadores admitidos ao longo do tempo.

TABELA 2  
Brasil: número de registros em fiscalização versus número de admitidos por setor de atividade – 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Registro por ação fiscal	24.990	86.633	92.446	103.323	103.545	173.581	115.560	110.164	138.023	948.265
Total de admitidos – Caged	457.624	840.289	694.958	949.651	876.658	1.211.892	1.198.355	858.486	1.310.749	8.398.662
Ação fiscal/total de adm. (%)	5,46	10,31	13,30	10,88	11,81	14,32	9,64	12,83	10,53	11,29
Registro por ação fiscal	63.917	100.932	90.820	97.707	90.645	127.107	155.228	128.375	134.941	989.672
Total de admitidos – Caged	1.882.359	2.109.061	1.894.122	2.234.658	1.867.850	2.639.535	2.912.498	2.476.269	3.298.542	21.314.894
Ação fiscal/total de adm. (%)	3,40	4,79	4,79	4,37	4,85	4,82	5,33	5,18	4,09	4,64
Registro por ação fiscal	37.292	70.661	83.465	74.413	62.728	83.689	94.315	88.410	94.101	689.074
Total de admitidos – Caged	919.971	1.052.518	917.766	1.032.656	753.338	1.005.910	1.091.798	1.055.192	1.428.582	9.257.731
Ação fiscal/total de adm. (%)	4,05	6,71	9,09	7,21	8,33	8,32	8,64	8,38	6,59	7,44
Registro por ação fiscal	59.261	140.955	110.390	134.540	131.606	146.436	154.884	143.960	184.572	1.206.604
Total de admitidos – Caged	1.875.170	2.149.897	1.809.808	2.104.445	1.703.985	2.599.603	2.660.387	2.307.035	3.236.702	20.447.032
Ação fiscal/total de adm. (%)	3,16	6,56	6,10	6,39	7,72	5,63	5,82	6,24	5,70	5,90
Registro por ação fiscal	63.864	125.564	136.640	142.407	144.163	175.623	221.818	197.328	189.875	1.397.282
Total de admitidos – Caged	3.026.692	3.506.080	3.147.981	3.490.910	2.854.668	3.839.421	4.315.756	3.941.550	5.066.714	33.189.772
Ação fiscal/total de adm. (%)	2,11	3,58	4,34	4,08	5,05	4,57	5,14	5,01	3,75	4,21
Registro por ação fiscal	249.324	524.745	513.761	552.390	532.687	706.436	741.805	668.237	741.512	5.230.897
Total de admitidos – Caged	8.161.816	9.657.845	8.464.635	9.812.320	8.056.499	11.296.361	12.178.794	10.638.532	14.341.289	92.608.091
Ação fiscal/total de adm. (%)	3,05	5,43	6,07	5,63	6,61	6,25	6,09	6,28	5,17	5,65

Fonte: MTE/Caged.

4. Incluindo hotéis/restaurante, transporte, financeiro, educação e saúde.

Apesar do bom desempenho do setor de serviços em termos absolutos, o impacto direto da fiscalização sobre o número total de admitidos entre 1999 e 2007 foi de 4,2%, aproximadamente, enquanto na agricultura e na construção atingiu 11,3% e 7,4%, respectivamente.

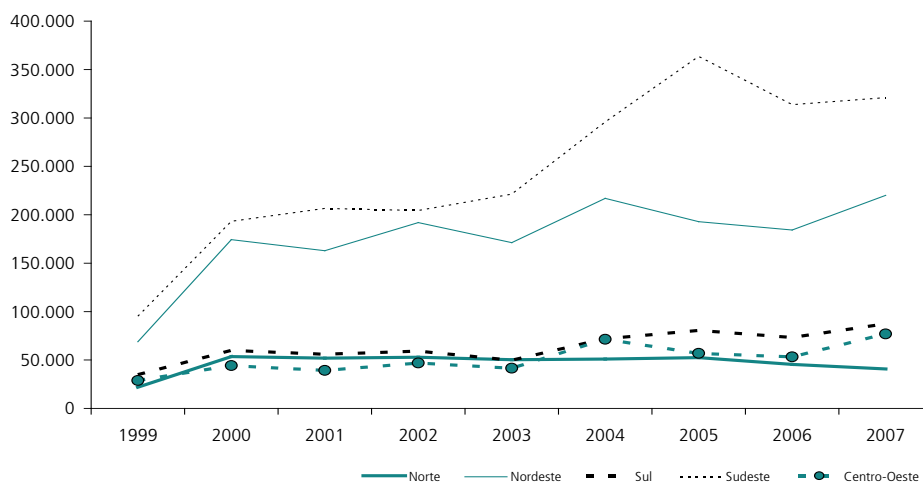
Em 2004, por exemplo, esta relação alcançou 14,3% na agricultura e 8,3% na construção, enquanto na indústria, comércio e serviços foi de, respectivamente, 5,6%, 4,8% e 4,6%, representando um total de 6,2% no cômputo geral para aquele ano.

Enfim, apesar do elevado número de registros no setor de serviços, os resultados mostram que o efeito da inspeção do trabalho é relativamente mais significativo na agricultura e na construção, setores tipicamente mais vulneráveis à precarização das relações e dos contratos de trabalho.

### 3.2 Resultados por região geográfica

Entre 1999 e 2007, a trajetória de crescimento da formalização pela inspeção destacou-se no Sudeste e no Nordeste, especialmente a partir de 2004, mantendo-se relativamente estável nas demais regiões (gráfico 2).

GRÁFICO 2  
Brasil: registro em ação da fiscalização por região geográfica – 1999-2007



Fonte: MTE.

Em termos absolutos, no período em análise, os registros de trabalhadores somaram 420 mil na região Norte, 460 mil no Centro-Oeste, 570 mil no Sul e 1,5 milhão no Nordeste. No Sudeste, o número total de registros entre 1999 e 2007 superou o patamar de 2 milhões de trabalhadores, correspondendo a uma média de 246 mil registros/ano. Neste contexto, a formalização média de trabalhadores atingiu 175 mil trabalhadores/ano no Nordeste, 63 mil trabalhadores/ano no Sul, 51 mil no Centro-Oeste e 46 mil trabalhadores/ano no Norte do país.

De acordo com a tabela 3, o efeito da fiscalização sobre a admissão foi relativamente maior nas regiões Norte e Nordeste. A coluna “total” mostra que no cálculo total, a fiscalização respondeu, de forma aproximada, por 11,5% e 12,8% do número total de trabalhadores admitidos naquelas regiões, respectivamente, enquanto no Sul e no Sudeste, registrou-se menor impacto da atuação da fiscalização, representando 2,8% e 4% do total de admitidos.

TABELA 3  
**Brasil: número de registros em fiscalização versus número de admitidos por região geográfica – 1999-2007**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Norte										
Registro por ações fiscais	21.951	53.548	51.971	52.885	50.298	50.968	52.518	45.425	40.811	420.375
Total de admitidos – Caged	247.531	311.654	338.574	339.071	364.830	458.648	490.191	519.383	580.083	3.649.965
Ação fiscal/total de adm. (%)	8,87	17,18	15,35	15,60	13,79	11,11	10,71	8,75	7,04	11,52
Nordeste										
Registro por ações fiscais	68.863	174.341	162.890	191.890	171.237	216.980	192.833	184.290	219.987	1.583.311
Total de admitidos – Caged	986.835	1.183.801	1.299.499	1.241.697	1.238.922	1.400.105	1.548.382	1.639.948	1.778.866	12.318.055
Ação fiscal/total de adm. (%)	6,98	14,73	12,53	15,45	13,82	15,50	12,45	11,24	12,37	12,85
Sul										
Registro por ações fiscais	34.868	59.787	55.916	59.243	49.721	71.919	80.546	73.289	87.459	572.748
Total de admitidos – Caged	1.584.864	1.885.609	2.075.261	1.999.329	2.069.540	2.430.475	2.460.767	2.544.993	2.883.741	19.934.579
Ação fiscal/total de adm. (%)	2,20	3,17	2,69	2,96	2,40	2,96	3,27	2,88	3,03	2,87
Sudeste										
Registro por ações fiscais	95.234	193.262	206.534	204.446	221.322	295.873	363.546	313.824	321.004	2.215.045
Total de admitidos – Caged	4.794.303	5.588.352	5.858.462	5.455.782	5.333.292	6.064.872	6.699.768	7.142.447	7.964.198	54.901.476
Ação fiscal/total de adm. (%)	1,99	3,46	3,53	3,75	4,15	4,88	5,43	4,39	4,03	4,03
Centro-Oeste										
Registro por ações fiscais	28.879	44.315	39.237	46.990	41.547	71.457	56.829	53.207	76.984	459.445
Total de admitidos – Caged	567.892	698.716	779.847	776.500	802.759	942.396	979.893	984.378	1.134.401	7.666.782
Ação fiscal/total de adm. (%)	5,09	6,34	5,03	6,05	5,18	7,58	5,80	5,41	6,79	5,99
Total										
Registro por ações fiscais	249.795	525.253	516.548	555.454	534.125	707.197	746.272	670.035	746.245	5.250.924
Total de admitidos – Caged	8.181.425	9.668.132	10.351.643	9.812.379	9.809.343	11.296.496	12.179.001	12.831.149	14.341.289	98.470.857
Ação fiscal/total de adm. (%)	3,05	5,43	4,99	5,66	5,45	6,26	6,13	5,22	5,20	5,33

Fonte: MTE/Caged.

Observa-se ainda que entre 2004 e 2007, há uma perda relativa do efeito positivo da fiscalização, em especial na região Norte – queda de 4,07 pontos percentuais (p.p.) – e Nordeste – de 3,1 p.p. A princípio, tal resultado não pode ser interpretado como perda da eficiência da inspeção do trabalho, uma vez que, com exceção da região Norte, houve elevação do número absoluto de registros em todas as regiões. Uma possível explicação dessa queda é o crescimento mais que proporcional do número de admitidos, seja por efeitos indiretos da própria fiscalização e/ou por outros fatores, como crescimento econômico, elevação dos investimentos, expansão do gasto público etc.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados encontrados mostram evidências de melhoria na eficiência da fiscalização realizada pelo MTE, materializada pela significativa expansão do número de trabalhadores registrados pela fiscalização em termos absolutos e relativos.

Adotando-se a hipótese de que a probabilidade de demissão do trabalhador formalizado pela fiscalização é igual à probabilidade de demissão de um trabalhador qualquer,<sup>5</sup> então é possível afirmar que a inspeção do trabalho tem efeito positivo na geração líquida de emprego formal no Brasil.

Nesse caso, o impacto direto pode ser determinado pelos valores encontrados nas colunas “total” das tabelas 2 e 3. No período em análise, o efeito da fiscalização sobre a formalização de postos de trabalho foi de, aproximadamente, 11,3% na agricultura, 7,4% na construção, 5,9% na indústria, 4,6% no comércio e 4,2% no setor de serviços. Quanto às regiões geográficas, este resultado atingiu 12,8% no Nordeste, 11,5% no Norte, 6% no Centro-Oeste, 4% no Sudeste e 2,9% no Sul.

A partir desses resultados, nota-se que o efeito da fiscalização do trabalho foi relativamente maior em regiões onde o nível de ocupação com carteira assinada é tipicamente mais baixo – Norte e Nordeste –, apesar do elevado número de registros na região Sudeste. A análise por setor de atividade explicita comportamento semelhante ao encontrado nos resultados regionais: a fiscalização apresentou impacto mais significativo em setores caracterizados por maior precarização das relações trabalhistas. Enfim, os cálculos mostram que, de forma geral, a participação direta da inspeção realizada pelo MTE sobre a geração de emprego formal no Brasil entre 1999 e 2007 girou em torno de 5% a 6%.

Porém, tais resultados podem subestimar o efetivo papel da fiscalização, pois não são capazes de captar seus efeitos indiretos, uma vez que o aumento da probabilidade de flagrante e punição incentivaria previamente a formalização dos vínculos de emprego por parte do empregador, ou seja, a análise não considerou o efeito-demonstração da maior eficiência da inspeção do trabalho no Brasil.

Enfim, mesmo considerando a existência de algumas ineficiências no atual desenho do sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no país, diante da análise apresentada, pode-se afirmar que a fiscalização realizada pelo MTE tem efeitos positivos sobre a geração de emprego, principalmente em setores e regiões tipicamente associados a uma grande massa de trabalhadores sem vínculos empregatícios formais.

5. Pode-se argumentar também que a probabilidade de demissão do trabalhador formalizado pelas inspeções do MTE seja maior que a média geral, mas, a princípio, esta hipótese foi descartada.

**REFERÊNCIAS**

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para a sua sustentabilidade temporal*. Brasília: Ipea, nov. 2007 (Texto para Discussão, n. 1.310).

CORIAT, B.; SABOIA, J. Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 3- 45, 1988.

JATOBÁ, V. Labour inspection within a modernized labour administration. *ILO*, Lima, 2002.