

A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001

Lauro Ramos*

Introdução

A década de 1990 compreendeu um período de bastante diversidade no cenário econômico, seja no plano interno, seja no cenário internacional. No âmbito doméstico, as principais alterações começaram já no início da década, com a abertura paulatina da economia, o que ensejou um processo de *enxugamento* da estrutura produtiva, mormente na indústria de transformação, com vistas a dotar de competitividade os produtos brasileiros nos mercados do exterior.

No ano de 1994 foi implementado o Plano Real, que teve sucesso em reduzir e manter sob controle o processo inflacionário que vinha afligindo a economia nacional desde o final da década de 1970. A redução das taxas de inflação, bem-vinda por uma série de razões, influenciou o funcionamento do mercado de trabalho de forma marcante na medida em que reduziu sobremaneira a capacidade deste de se ajustar via variações no valor real dos salários. Foi tolhida, assim, a flexibilidade do mercado de trabalho, responsável pela sua capacidade de se ajustar rapidamente às alterações do cenário econômico durante o período de inflação elevada que marcou a década de 1980 e início da década de 1990.

Além disso, uma das linhas mestras do Plano Real, mormente nos seus primeiros anos, foi a chamada “âncora cambial”, que acabou gerando uma supervalorização da moeda. Isso implicou ajustes ainda mais profundos em termos da busca de um aumento de produtividade e, por conseguinte, afetou intensamente o desempenho do mercado de trabalho.

A outra mudança importante na política econômica foi justamente a alteração do regime cambial, que no início de 1999 passou a ser flutuante. Além da comoção gerada pela mudança em si, a elevada volatilidade do câmbio observada desde a adoção do novo regime tem contribuído para aumentar o grau de incerteza, o que muitas vezes influencia o processo de tomada de decisões de investimento e acaba por repercutir no mercado de trabalho. Não obstante, a desvalorização da moeda nacional, resultante da mudança de regime cambial, significou um ganho de competitividade que, após um período de transição, acabou se fazendo sentir na economia como um todo e no mercado de trabalho em particular.

Além disso, paralelamente a estas mudanças significativas na política econômica, houve nesse período uma série de crises financeiras em diferentes países em desenvolvimento, as quais afetaram o fluxo de capital estrangeiro, o que — em conjunto com as oscilações do crescimento econômico nos países industrializados — também influenciou o nível de atividade econômica.

Enfim, a combinação dessas diferentes realidades e contextos econômicos, como não poderia deixar de ser, repercutiu intensamente no funcionamento do mercado de trabalho, que apresentou comportamentos bastante distintos no que diz respeito a seus grandes agregados ao longo dos últimos anos. Nesta nota, centraremos a atenção na evolução da forma de inserção dos trabalha-

* Coordenador-geral da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

dores no mercado de trabalho metropolitano, para o qual existem dados em base mensal ao longo de todo o período,¹ procurando acompanhar e analisar o assim chamado processo de “informalização” das relações de trabalho — entendida aqui, como no debate em geral, como a ausência de proteção da legislação trabalhista — e sua ligação com as mudanças na composição setorial do emprego, acarretadas pelas transformações no mercado.

Informalidade no mercado de trabalho metropolitano

Uma das características do início da década, em função das alterações no cenário econômico descritas na introdução, foi o crescimento das relações informais de trabalho (trabalho assalariado sem carteira e o trabalho por conta própria). Conforme mostrado no Gráfico 1, a seguir, nos seis primeiros anos, de 1991 a 1996, o percentual de trabalhadores informais passou de 40% para 47% no conjunto das seis regiões metropolitanas cobertas pela PME/IBGE.² De meados de 1996 até o final de 1997, o ritmo de crescimento do grau de informalidade diminuiu, ficando próximo de 48%. Como reflexo das agruras por que passou a economia brasileira em 1998 e 1999, o funcionamento do mercado de trabalho mudou, o que fez com que o processo de informalização retomasse fôlego, de tal forma que nos últimos meses de 1999 foi rompida a marca de 50%, chegan-

do a 51% no início de 2000. A partir daí, e de forma até certo ponto surpreendente, houve uma ligeira queda, seguida de estabilização em torno de 50% durante todo o ano de 2001.

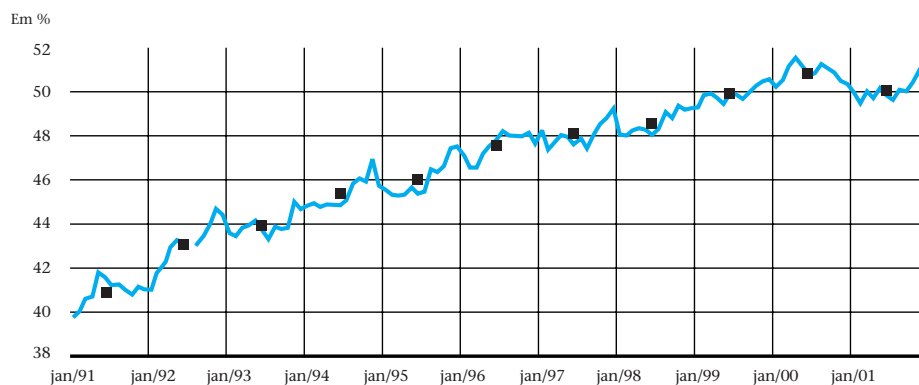
Existem algumas conjecturas para explicar essa mudança recente no comportamento da informalidade, sendo uma das mais difundidas aquela que a atribui a um esforço mais intenso e mais efetivo por parte dos fiscais da previdência social, em conjunto com uma mudança de atitude no que tange à fiscalização trabalhista, que teria passado a incentivar (salientar vantagens) a assinatura da carteira de trabalho em vez de simplesmente multar. Não há, contudo, nenhum estudo até o momento que forneça algum tipo de comprovação empírica para essa tese.

Com o intuito de explorar possibilidades de explicações alternativas para essa reversão de trajetória procuraremos, na subseção que se segue, verificar a existência de uma possível associação entre este comportamento e a

1. Os dados aqui utilizados são aqueles fornecidos pela Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE), que é uma pesquisa domiciliar mensal levada a cabo pelo IBGE em seis das principais regiões metropolitanas brasileiras — São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador — representando cerca de 25% da força de trabalho.

2. É importante ressaltar que estas percentagens superestimam o verdadeiro grau de informalidade das relações de trabalho, uma vez que, na PME, os servidores públicos, que na verdade são protegidos pela legislação trabalhista e possuem vínculos empregatícios formais, são classificados como trabalhadores sem carteira, em função de serem estatutários. Estimativas próprias, que forçosamente envolvem um certo grau de imprecisão, indicam que eles seriam hoje responsáveis por algo entre 8 e 10 pontos percentuais da informalidade. Deste modo parece mais adequado afirmar que a informalidade abrange cerca de 40% da força de trabalho metropolitana.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DO GRAU DE INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO



Fontes: PME/IBGE e Mercado de Trabalho — Conjuntura e Análise (IPEA/MTE), vários números.
Nota: Os quadrados indicam as médias aritméticas para cada ano.

evolução da composição setorial do nível da ocupação, que sofreu alterações no bojo das transformações estruturais no funcionamento do mercado de trabalho.

Mudanças na estrutura ocupacional. Na verdade, o crescimento da informalidade deve-se, em boa medida, ao fato de os anos de 1990 terem testemunhado mudanças profundas na estrutura ocupacional metropolitana. Houve uma vasta gama de alterações, que, ao menos em uma primeira análise, podem ser sintetizadas pelo exame do comportamento de dois setores emblemáticos da economia: a indústria de transformação e o setor de serviços.

Por um lado, a indústria de transformação, que foi, sem dúvida, o segmento mais afetado pelo processo de abertura e exposição da economia à concorrência internacional, experimentou uma perda de importância relativa com sua participação do nível de ocupação, caindo da faixa de 22% em 1991 para o patamar de 16% no final de 1999, mantendo-se estável daí em diante. Por outro lado, o setor de serviços, em parte não só pela própria estratégia de terciarização utilizada pela indústria para *enxugar* sua estrutura produtiva, mas também por acolher grande parte dos trabalhadores que ingressaram no mercado, aumentou sua participação relativa de pouco menos de 36% para cerca de 42% no mesmo período³ (Gráfico 2), sendo que essa expansão se deu com maior intensidade até o início de 1999, mantendo-se, notadamente

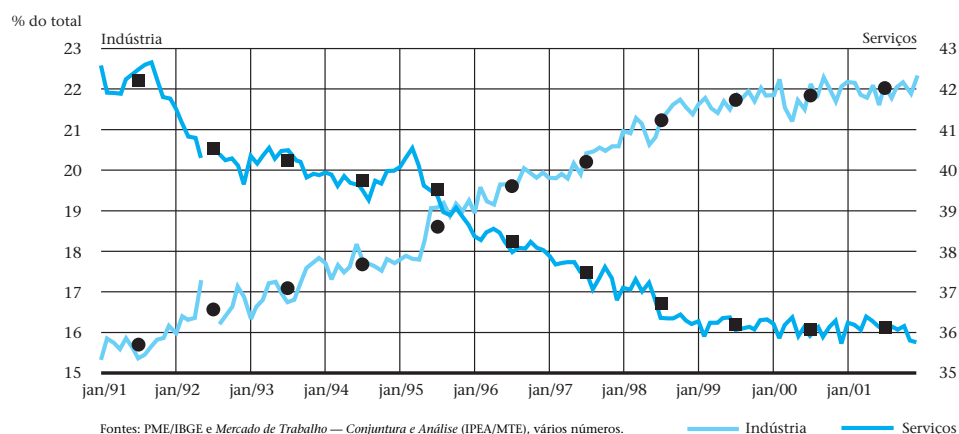
ao longo de 2001, bastante próximo desta marca de 42%.

Parece lícito argumentar que o fato de a inserção informal no mercado de trabalho ter crescido de forma substantiva na década de 1990 — até atingir o quadro atual quando o total de assalariados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria é, para todos os efeitos práticos, igual ao de assalariados com carteira — esteja diretamente ligado à realocação setorial da força de trabalho nesse ínterim.

A razão de ser para esse raciocínio deve-se às características dos postos de trabalho em cada um desses setores: enquanto a indústria contrata majoritariamente através do assalariamento com carteira assinada — em torno de 70% dos vínculos trabalhistas na indústria eram desta natureza em 2001 —, o oposto acontece com o segmento de serviços, onde o grau de informalidade era próximo de 60% neste mesmo ano. De maneira análoga, a constatação de que o movimento ascendente da informalidade perdeu força, ou mesmo desapareceu, na virada da década, justamente quando as participações desses setores no total da ocupação se estabilizaram, serve para reforçar este argumento.

3. Em termos absolutos as diferenças são ainda mais gritantes, haja vista que neste intervalo houve a destruição, em termos líquidos, de quase 600 mil postos de trabalho na indústria de transformação (apesar da recuperação de mais de 100 mil postos a partir de 1999, quando sua participação relativa deixou de declinar), enquanto o setor de serviços absorveu quase dois milhões de trabalhadores (sendo que mais da metade dessa expansão ocorreu entre 1994 e 1996, inclusive).

GRÁFICO 2
EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA SETORIAL DA OCUPAÇÃO: SETOR DE SERVIÇOS E
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO



Desse modo, a se confirmarem as tendências para comportamento do emprego na indústria e no segmento de serviços delineadas nos últimos três anos, parece lícito esperar, à luz do argumento, que, apesar de se situar em patamares elevados, a informalidade passe a experimentar alguma redução no futuro próximo.

A evolução da informalidade por setor. A base para o argumento de que a confirmação da tendência recente de interrupção da expansão do setor de serviços e da queda da indústria acarretará o final do crescimento da informalidade, conforme estabelecido na seção anterior, reside no fato de o primeiro ser mais intensivo em vínculos informais, enquanto o segundo é mais intensivo em relações formais. Mostramos, na seção anterior, que isso de fato é verdadeiro para o último ano. Faz-se necessário, todavia, um exame da evolução dessa característica no passado recente para respaldar melhor a tese, o que será levado a cabo a seguir.

As evoluções mensais do grau de informalidade na indústria e serviços são apresentadas no Gráfico 3. Três observações são dignas de destaque:

- o setor de serviços sempre foi, ao longo do período analisado, muito mais marcado pelos vínculos informais do que a indústria de transformação;
- o grau de informalidade no segmento de serviços, além de elevado, manteve-se prati-

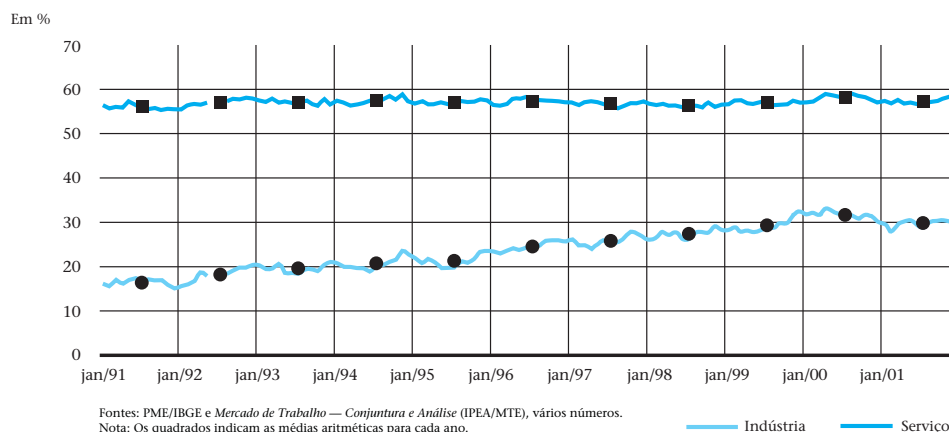
camente inalterado de 1991 a 2001, em um patamar ligeiramente inferior a 60%; e

- a indústria de transformação, apesar de ter um grau de informalidade mais inferior que o setor de serviços, experimentou elevações ao longo do período, passando do patamar de 16% em 1991 para o de 30% de 1999 para cá.

Constatamos, assim, que a premissa básica de que os vínculos trabalhistas são bastante formalizados na indústria de transformação, e de natureza bem mais informal no setor de serviços, de fato se confirma. Não obstante, ficou demonstrado que a intensidade da formalização na indústria diminuiu de mais de 80% em 1991 para cerca de 70% nos três últimos anos (este é o complemento do grau de informalidade mostrado no gráfico). Essa “descoberta” de que a indústria foi afetada pelo processo de informalização no mercado de trabalho enfraquece o argumento anteriormente apresentado, tornando necessária uma análise mais detalhada da relação entre as mudanças na composição setorial e a evolução da informalidade.

A importância das mudanças setoriais para a informalidade. Um primeiro exercício, e o mais natural deles, de estimar a importância das mudanças na estrutura setorial para “explicar” a variação na informalidade passa pela busca da resposta à seguinte questão: qual seria o grau de informalidade, hoje, caso a estrutura setorial não tivesse mudado?

GRÁFICO 3
EVOLUÇÃO MENSAL DO GRAU DE INFORMALIDADE: SETOR DE SERVIÇOS E
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO



Em qualquer instante do tempo, o grau de informalidade do mercado de trabalho pode ser obtido a partir da soma, ao longo dos setores, dos produtos dentro de cada setor, do grau de informalidade do setor pela sua participação na ocupação total. Quer dizer:

$$GI_t = \sum_i GI_{it} \cdot PES_{it}$$

onde:

GI_t = grau de informalidade no instante t ;

GI_{it} = grau de informalidade do setor i no instante t ; e

PES_{it} = participação do setor i no emprego total no instante t .

Uma forma alternativa de ler a equação acima é: o grau de informalidade do mercado de trabalho em um momento qualquer é dado pela média dos graus de informalidade de cada setor, onde os respectivos pesos nada mais são do que a participação de cada setor no emprego total. Com isso, a resposta à questão anterior torna-se trivial:

$$GI_t^* = \sum_i GI_{it-1} \cdot PES_{it-1}$$

onde:

GI_t^* = grau de informalidade que prevaleceria no instante t (2001) caso a estrutura setorial do emprego tivesse se mantido igual à do instante $t-1$ (1991).

Assim, a contribuição da estrutura setorial da ocupação $CES_{t,t-1}$ para explicar a varia-

ção do grau de informalidade do mercado de trabalho entre os instantes t e $t-1$ seria dada por:

$$CES_{t,t-1} = \frac{(GI_t^* - GI_{t-1})}{(GI_t - GI_{t-1})}$$

Este exercício é levado a cabo com os dados de 1991 e 2001 relativos ao setor de serviços, indústria de transformação e o conjunto dos demais setores, de forma a destacar as mudanças ocorridas nos dois primeiros. Conforme pode ser visto na Tabela 1, onde também é apresentado o conjunto de dados utilizados, a contribuição das mudanças de tamanho da indústria e de serviços, apesar de não-desprezível, explica relativamente pouco da variação na informalidade — 26,7%.

A razão para essa contribuição não ser mais elevada reside justamente no fato de a informalidade ter crescido no interior da indústria de transformação. Na verdade, os números da Tabela 1 revelam que, em termos relativos, a informalidade cresceu mais nesse segmento do que no mercado de trabalho como um todo. Uma forma alternativa de colocar este ponto é dizendo que o fato de a indústria ter reduzido sua participação na ocupação total fez com que fossem “criados” menos postos de trabalho informais do que se ela tivesse mantido tal participação, *caeteris paribus*, mas ainda assim o número de postos desta natureza cresceu em termos absolutos dentro da indústria, pois o aumento da informalidade mais do que compensou o encolhimento do setor: conforme apresentado na Tabela 2, a seguir, a ocupação na indústria diminuiu de 3,35 milhões de trabalhadores em 1991 para 2,77 milhões em 2001; já o número de postos de trabalho com vínculo informal subiu de 0,55 milhão para 0,82 milhão no mesmo intervalo de tempo.

TABELA 1
EFEITO DA REALOCAÇÃO SETORIAL DA OCUPAÇÃO SOBRE A INFORMALIDADE

| | ESTRUTURA OCUPACIONAL | | | INFORMALIDADE | | | TOTAL |
|----------------------------|-----------------------|---------|--------|---------------|---------|--------|-------|
| | INDÚSTRIA | SERVIÇO | OUTROS | INDÚSTRIA | SERVIÇO | OUTROS | |
| 1991 | 0,222 | 0,357 | 0,421 | 0,165 | 0,559 | 0,411 | 0,409 |
| 2001 | 0,161 | 0,420 | 0,419 | 0,298 | 0,572 | 0,506 | 0,500 |
| EFEITO REALOCAÇÃO SETORIAL | | | 26,7% | | | | |

TABELA 2
GERAÇÃO LÍQUIDA DE POSTOS DE TRABALHO INFORMAIS

| | NÍVEL DA OCUPAÇÃO TOTAL (MILHÕES) | | | | OCUPAÇÕES INFORMAIS (MILHÕES) | | | |
|------------------|-----------------------------------|---------|--------|-------|-------------------------------|---------|--------|-------|
| | INDÚSTRIA | SERVIÇO | OUTROS | TOTAL | INDÚSTRIA | SERVIÇO | OUTROS | TOTAL |
| 1991 | 3,35 | 5,38 | 6,35 | 15,08 | 0,55 | 3,01 | 2,61 | 6,17 |
| 2001 | 2,77 | 7,22 | 7,20 | 17,19 | 0,82 | 4,13 | 3,65 | 8,60 |
| VARIAÇÃO | -0,58 | 1,84 | 0,85 | 2,11 | 0,27 | 1,12 | 1,04 | 2,43 |
| CONTRIBUIÇÃO (%) | | | | | 11 | 46 | 43 | |

Nesta linha, a Tabela 2 apresenta um exercício alternativo para “contabilizar” a contribuição da indústria e serviços para o aumento da informalidade. Primeiro, podemos observar que entre 1991 e 2001 foram gerados, em termos líquidos, 2,11 milhões de ocupações, mas o número de vínculos informais cresceu mais que isso — 2,43 milhões.⁴ Segundo, o setor de serviços abrigou 1,84 milhão de trabalhadores a mais do que em 1991, sendo que cerca de 60% — 1,12 milhão — através de vínculos informais. Terceiro, como frisado no parágrafo anterior, a ocupação na indústria encolheu, mas o número absoluto de postos de trabalho informais *cresceu*. Em resumo, concentrando as atenções nos números absolutos, vemos que os setores da indústria e serviços explicam, em conjunto, 57% dos postos de trabalho informais criados entre 1991 e 2001.

Esse resultado, se por um lado confirma a importância desses dois setores para o entendimento do crescimento da informalidade, por outro deixa claro que *a ligação entre mudanças na estrutura setorial do emprego e mudanças na informalidade não é tão forte quanto uma primeira análise pode levar a supor*. Isso porque as razões pelas quais cada um desses setores contribuiu para o crescimento da informalidade foram distintas: no caso de serviços foi o seu crescimento, enquanto na indústria foi sua crescente informalização.⁵

Comentários finais

Vimos aqui que após crescer continuamente ao longo da década de 1990, o processo de informalização das relações de trabalho perdeu fôlego e estabilizou-se a partir de 2000 no âmbito do mercado de trabalho metropolitano brasileiro. Além disso, vimos que esse comportamento está relacionado com o de dois setores emblemáticos da economia: o do setor

de serviços, onde a informalidade é bastante elevada, e o da indústria de transformação, onde os vínculos formais predominam.

O que é interessante é a importância desses setores para o entendimento do fenômeno não ser compreendida apenas na esfera de um efeito composição associado à realocação setorial do emprego — o setor de serviços cresceu e a indústria encolheu. Na verdade, enquanto o crescimento do setor de serviços tem um efeito claro e simples de ser entendido, a questão do encolhimento da indústria é um pouco mais complexa, pois ocorreu em meio a um crescimento da informalidade do setor⁶.

De qualquer modo, mesmo que por caminhos um tanto tortuosos, a conclusão a respeito da possível evolução da informalidade no futuro próximo é clara. Tendo em mente que o processo de ajustamento da estrutura produtiva na indústria de transformação parece próximo de um desfecho, de tal forma que sua participação no emprego e seu grau de informalidade vêm se mostrando estáveis nos anos recentes, e considerando que a mudança do regime cambial no início de 1999 conferiu um ganho automático de competitividade a este setor e, ao alterar os preços relativos, pode ter contribuído para cercear em parte o crescimento do setor de serviços, parece lícito conjecturar que o panorama dos dois últimos anos deve perdurar em um futuro próximo.

4. Quer dizer, diminuiu o número de vínculos formais no mercado de trabalho metropolitano.

5. É interessante destacar que esse fato afeta duplamente a informalidade global, na medida em que implica mais vínculos informais, em termos absolutos, e, por conseguinte, uma grande redução no número de postos de trabalho com vínculos formais.

6. Se a informalidade tivesse permanecido a mesma na indústria, o efeito seria tão claro quanto no setor de serviços e, portanto, faria todo o sentido falar apenas em efeito composição: se um setor bem formalizado encolheu, a informalidade tende a crescer; se tivesse se expandido, teria contribuído para diminuir a informalidade. A segunda parte da afirmativa anterior não é, todavia, necessariamente correta, haja vista que a premissa não é verdadeira (a informalidade dentro da indústria não permaneceu constante – cresceu).