Vera Olimpia* e Leonardo Rolim**

As transformações no mundo do trabalho e a informalidade

O mundo do trabalho tem sofrido rápidas e radicais transformações nos últimos 30 anos em decorrência, principalmente, das evoluções tecnológica e organizacional e da globalização. Trata-se de um processo de substituição de paradigmas na concepção da estrutura produtiva, que se acentuou a partir da década de 80. Formas de produção dominantes até então, como o fordismo e o taylorismo, caracterizados pela produção em massa e francamente verticalizada perderam seu caráter dominante.

No que se refere às novas formas de organização empresarial, inovações administrativas têm substituído a rigidez da divisão e especialização do trabalho das plantas fordistastayloristas. As constantes alterações do perfil da demanda e a evolução tecnológica implicam respostas *just in time* do sistema produtivo, o que demanda estruturas mais flexíveis, polivalentes e horizontalizadas.

O perfil do trabalhador deixa de estar relacionado ao clássico padrão da mão-de-obra barata, caracterizada por operários sem formação, enclausurados em sua atividade específica e alienados de todo o resto da produção. O novo paradigma demanda um profissional que apresente sólida formação básica generalista e que tenha capacidade de aprendizado e versatilidade para atuar conforme a velocidade das mudanças tecnológicas.

Na busca incessante por mais produtividade, as empresas vêm passando por processos de adaptação de seu quadro funcional aos imperativos da competitividade, em decorrência da mundialização das operações comerciais.

A implementação de iniciativas de redução de pessoal, conhecidas como downsizing e de reengenharia, alteração radical ou substituição de produtos e métodos por parte das empresas, tornaram-se uma questão de sobrevivência, impactando diretamente o mundo do trabalho. Produziu-se então uma tendência de terceirização e precarização das relações de trabalho, com a consequente superação da antiga expectativa de apenas um emprego para toda a vida. Onde antes havia vínculo empregatício, hoje, para uma parte considerável dos trabalhadores no primeiro mundo, encontramos contrato de prestação de serviços, ou seja, o trabalhador autônomo.

Um dos mais graves subprodutos dessas transformações no mercado de trabalho é a tendência à informalização das relações do trabalho. Além de comprometer a própria segurança social do trabalhador, a informalidade termina por contribuir para a deterioração das contas públicas. Todavia, nem todas as ocupações informais são de baixa qualidade.

No Brasil, além das causas estruturais apresentadas, aspectos institucionais ligados à regulamentação do mercado de trabalho têm um papel importante no crescimento da

^{*} Secretária de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

^{**} Assessor do Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego.

informalidade. A quantidade de legislação elaborada nestes últimos 50 anos nos leva a pensar que o mercado de trabalho é extremamente rígido, com pouca variação nos salários, pequena rotatividade, longa duração do desemprego e mercado segmentado. Entretanto, as análises demonstram que há uma alta rotatividade, com contratos de trabalho de curtíssimo prazo e pouco investimento das empresas em qualificação e treinamento.

O arcabouço institucional concebeu uma estrutura de incentivos que aumentou a flexibilidade de modo heterogêneo, ao invés de diminuí-la, como era previsto, criando a chamada "flexibilidade subterrânea". A sociedade e o mercado reagiram às regras e produziram uma realidade completamente adversa ao desejado. Tal fenômeno pode ser observado a partir dos seguintes pontos: elevada taxa de crescimento anual do setor informal; maior expansão do emprego na pequena empresa em relação à grande empresa; tendência à subcontratação da produção e serviços nas grandes empresas e flexibilidade dos custos da mão-de-obra.

É importante ressaltar que a flexibilização subterrânea ocorreu de maneira parcial, com alguns segmentos do mercado estando mais vulneráveis e outros mais protegidos. O fenômeno da informalidade não é significativo nas grandes empresas. É mais característico das pequenas e médias empresas, bem como no setor rural, construção civil e comércio.

Outro ponto na legislação que contribui para a informalidade são os encargos sobre a folha de pagamento. De um lado, há uma cunha fiscal de aproximadamente 27,5%, e de outro os encargos que correspondem a salário indireto (13º salário, adicional de férias, FGTS, aviso prévio e licença maternidade, dentre outros). O problema da cunha fiscal é que ela encarece o fator de produção trabalho estimulando ou a troca de mão-deobra por máquinas ou a informalidade, na qual cada parte, de acordo com seu poder de barganha, divide uma parte do que deveria ser arrecadado pelo Estado.

Já os salários indiretos são tratados de forma diferente. Tanto empregadores quanto trabalhadores os reconhecem como salário. Logo, ao definir o salário nominal, o empregador abate os encargos que correspondem a salário indireto do montante total que irá desembolsar. O grande problema ligado a esses encargos é que, por serem obrigatórios, não há a possibilidade de serem negociados pelas partes em períodos de dificuldades. Daí há o estímulo à informalidade, pois no mercado informal tudo pode ser negociado.

Conceitos e dimensão da informalidade

Convém destacar também que há uma certa imprecisão no conceito de informalidade. É comum se considerar informal todo trabalhador que não tem Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada. No tocante à categoria ocupacional de empregados — pessoas que trabalham 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 — está claro que os informais são aqueles que não têm registro do contrato de trabalho na CTPS, estando à margem das garantias e proteção da legislação trabalhista. O contingente de empregados informais, de acordo com a PNAD/99 é de 16,4 milhões, o que corresponde a 39% do total de empregados.

Os trabalhadores da categoria ocupacional de trabalhadores por conta própria — pessoas que trabalham explorando seu próprio empreendimento, sozinhas ou com sócio, sem terem empregado — normalmente têm sido somados, integralmente, ao contingente dos informais. Na verdade, há um grande equívoco nesta concepção: se o trabalhador por conta própria cumpre as exigências legais para a sua atuação profissional (ter registro no conselho de classe da categoria e/ ou inscrição nos respectivos órgãos fazendários, conforme o caso) ele é formal. Se o conta-própria recolhe ou não impostos e contribuições sociais trata-se de um problema de sonegação fiscal e não de informalidade. Esta categoria vem ganhando importância cada vez maior: em 1999, de acordo com a PNAD, havia cerca de 16,6 milhões de trabalhadores nesta categoria, o que correspondia a 23,2% de todos os trabalhadores ocupados.

Equívoco maior é somar ao contingente de informais o total dos empregadores — pessoas que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado — correspondente, de acordo com a PNAD/99, a 2,9 milhões de trabalhadores, visto que estando a empresa devidamente registrada na junta comercial e no fisco, ela deve ser considerada formal.

Políticas públicas do governo federal voltadas para reduzir a informalidade

A economia informal é um assunto preocupante para o governo federal, tendo sido alvo de diversas políticas públicas nos últimos anos. Felizmente, ao longo deste ano, os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE e do Cadastro Geral de Emprego (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mostram os primeiros resultados positivos desse esforço: de janeiro a agosto, o CAGED apresentou o incremento de 774 mil empregos formais, o melhor desempenho nos últimos 10 anos; e a PME apresentou um crescimento de 2,4% do emprego formal nas principais regiões metropolitanas nos últimos 12 meses.

Conforme apresentado, a economia informal decorre de diversas causas. Logo, para tratá-la, é necessário um conjunto amplo e diversificado de políticas públicas. Pode-se agrupar essas políticas em três grandes linhas: a) aquelas voltadas para reinserir no mercado de trabalho aqueles trabalhadores que perderam seus empregos em função das mudanças estruturais; b) aquelas que visam ajustar a legislação trabalhista aos novos padrões de relação entre o capital e o trabalho; e c) as que buscam garantir cumprimento da legislação e impor a formalização do vínculo empregatício.

Políticas públicas voltadas para reinserir aqueles que perderam seus empregos em função das mudanças estruturais e para ampliação dos postos de trabalho

Quanto à informalidade induzida pela automatização e reestruturação produtiva, as políticas públicas visam propiciar aos trabalhadores que perderam seus postos de trabalho formais requalificação profissional, recolocação no mercado de trabalho formal e, para aqueles que têm o perfil empreendedor, acesso ao crédito, por meio do PROGER. Além disso, há programas voltados para o financiamento a setores intensivos em mãode-obra, como a construção civil e o turismo, buscando gerar novos postos de trabalho.

Com o objetivo de preparar a força de trabalho para a nova realidade do mercado de trabalho, o governo federal vem implementando o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), aumentando a empregabilidade do trabalhador, reduzindo os riscos de desemprego e subemprego, e elevando sua produtividade e renda.

Desde o início de sua execução, em 1996, foram qualificados aproximadamente 8,3 milhões de trabalhadores, ao custo de cerca de 1,35 bilhão de reais. Para o período do Plano Plurianual, PPA, 2000-2003, pretendese qualificar 20 milhões de trabalhadores ao custo de aproximadamente 3,9 bilhões de reais, custeados com recursos do FAT.

Já o financiamento ao setor produtivo, realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador por meio do PROGER, PRONAF, PROEMPREGO e PROTRABALHO, busca impulsionar os setores mais geradores de emprego como as micro e pequenas empresas, a agricultura familiar e a construção civil. De 1995 até esta data, foram aplicados cerca de 20 bilhões de reais, financiando, aproximadamente, 2 milhões de projetos.

O Programa de Expansão de Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador II, PROTRABALHO II, planejado para o período de 1999 a 2002, prevê um investimento de 9 bilhões de reais. Os recursos estão sendo aplicados em áreas de grande impacto social, tais como saneamento, transporte coletivo de massa, turismo, energia, saúde, educação, exportação, financiamento de pequenas e médias empresas, construção naval, telecomunicações, e infra-estrutura viária, sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. Ao final do triênio, cerca de 1,5 milhão de novos empregos terão sido gerados.

Já o Programa de Promoção de Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador nas regiões nordeste e norte do Estado de Minas Gerais, o PROTRABALHO II, recebeu uma dotação para o triênio 1999-2002 da ordem de R\$ 300 milhões, advindos do FAT.

O PROTRABALHO II tem como objetivo atender a demandas oriundas dos setores público e privado, observadas algumas condições como, por exemplo, a manutenção e geração de emprego, o aumento da competitividade do setor produtivo, a prioridade de financiamento de setores estratégicos para a alavancagem do desenvolvimento regional, e o aumento do bem-estar do trabalhador.

Quanto à Geração de Emprego e Renda, o PROGER, instituído também em 1995 com fundos do FAT, vem se consolidando como um dos principais instrumentos de que dispõe o governo para proporcionar crédito aos pequenos e microempreendedores urbanos e rurais. Durante o período do PPA 2000-2003, aproximadamente 529 mil operações de crédito serão efetuadas. Somente neste ano, cerca de 1,18 bilhão de reais estão sendo investidos, garantindo a realização de aproximadamente 124 mil operações de crédito para cooperativas, micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais, conforme metas estabelecidas para execução no corrente ano.

A concessão desse financiamento está vinculada às ações de qualificação e assistência tecnológica e gerencial dos empreendimentos beneficiados, de forma a garantir maior transparência na aplicação dos recursos e otimizar seus impactos. O PROGER prevê, em seu arranjo institucional, a participação da sociedade civil organizada.

Financiado com recursos do FAT, que contabiliza aproximadamente 3,4 bilhões de reais distribuídos entre investimentos e operações de custeio deste programa, o PRONAF

está beneficiando cerca de 1,5 milhão de famílias no ano 2000.

No que concerne à intermediação, o MTE mantém, em contínuo aperfeiçoamento, um programa de recolocação de trabalhadores no mercado laboral. Trata-se de iniciativa implementada pelos estados, por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), e por uma rede de agências administradas por centrais sindicais, objetivando a inserção produtiva do trabalhador no mercado laboral. Em 1999 foram recolocados por este programa 414 mil trabalhadores. Com base na execução do primeiro semestre, a expectativa para 2000 é de uma recolocação de aproximadamente 600 mil trabalhadores, todos no mercado formal.

O Programa de Arrendamento Residencial, com recursos do FGTS da ordem de 2,4 bilhões de reais, tem como objetivo a construção de habitações para a população de baixa renda que promoverá investimentos de 3 bilhões de reais até agosto de 2002. Somente dentro desta iniciativa, 200 mil novas moradias serão entregues, com a geração de cerca de 300 mil empregos.

Políticas públicas voltadas para a modernização da legislação trabalhista

Uma outra linha de ação no campo das políticas públicas que pode levar à redução da informalidade é a modernização da legislação trabalhista. Nossa legislação laboral teve suas bases estabelecidas ainda na década de 40, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Vivia-se, no Brasil de então, o chamado Estado Novo, um ambiente marcado pelo corporativismo e pelo autoritarismo, os quais impregnaram essa legislação de forma bastante duradoura. São exemplos disso a forte intervenção do Estado no campo das relações de trabalho e sua ligação estreita com a estrutura sindical.

Visando à superação dessa estrutura arcaica e corporativista, o Poder Executivo vem apresentando, ao longo dos últimos cinco ou seis anos, diversas propostas de alteração legislativa, com vistas justamente a modernizar a legislação trabalhista.

Trata-se, em grandes linhas, de ajustar a legislação aos novos padrões de relação entre o capital e o trabalho, estimulando a transição para um sistema mais ágil, flexível e democrático de negociação.

A marca principal desse conjunto de propostas tem sido, assim, o prestígio à via negocial para a solução dos conflitos inerentes às relações de trabalho. De um lado, pretende-se garantir a prevalência dos direitos coletivos sobre os individuais, como forma de estimular a cooperação e a auto-composição em vez do conflito. De outro lado, assume-se a perspectiva do fortalecimento do papel dos atores sociais envolvidos diretamente nessas relações, buscando, ao mesmo tempo, reduzir a interferência estatal nesse âmbito.

Dentre as muitas propostas apresentadas pelo governo federal nessa linha, já aprovadas pelo Congresso Nacional, merecem destaque: a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, o contrato de trabalho por prazo determinado, o "banco de horas", o regime de trabalho em tempo parcial e suspensão do contrato de trabalho com qualificação profissional (lay off), que visam dar maior flexibilidade à legislação trabalhista e reforçar a negociação coletiva; além do rito sumaríssimo na Justiça do Trabalho e as Comissões de Conciliação Prévia, que se apresentam como importantes alternativas para desafogar a justiça do trabalho e estimular a negociação entre as partes em vez do conflito individual.

No tocante aos encargos as principais experiências implementadas são o SIMPLES e o contrato por prazo determinado. Contudo, estas experiências exitosas não podem ser generalizadas tendo em vista a queda de arrecadação que provocariam.

Dentre as medidas em tramitação do Congresso Nacional, merece uma atenção especial o projeto de lei que amplia a utilização do instituto da aprendizagem. Sabemos que com a alteração constitucional da idade mínima para o trabalho aos 16 anos, é vital estimularmos a aprendizagem, na qual os direitos trabalhistas e previdenciários são garantidos aos jovens da faixa etária de 14 a

16 anos incompletos, estimado num universo em torno de 2 milhões de adolescentes. O projeto de lei em questão já se encontra em tramitação no Congresso Nacional e aguardamos como resultado a difusão da aprendizagem, evitando, assim, o trabalho ilegal para os menores de 16 anos.

Outro projeto de lei de fundamental importância para estimular a formalização de vínculos empregatícios é o referente ao trabalho rural. O projeto de lei está para ser enviado ao Congresso Nacional, objetivando explicitar a previsão legal para formação de reunião de produtores rurais para contratação de mão-de-obra, que até a presente data, foi popularizada com a denominação de Condomínio de Empregadores Rurais, além de prever medidas que desburocratizem a formalização da relação de trabalho rural.

As relações de trabalho no meio rural, em nosso país, por diversas razões, inclusive culturais e históricas, mostram-se muito precárias. Para trabalhadores em típica relação de emprego, a PNAD/99 aponta um índice de 70,0% dos trabalhadores sem CTPS anotadas. Além da falta de registro dessa enorme massa de trabalhadores rurais, que os deixa sem garantias trabalhistas e previdenciárias, é preocupante a desconsideração de normas referentes à saúde e segurança do trabalhador.

A Inspeção do Trabalho identifica também a dificuldade de observância da legislação trabalhista pelos produtores rurais, mormente naqueles casos de contratação de trabalhadores por curtos períodos de tempo, os chamados "bóias-frias" ou "bóias-quentes". Isto pelo fato de que algumas atividades agrícolas necessitam, em suas safras, de grande quantidade de mão-de-obra, por apenas alguns dias. As anotações de entrada e saída na Carteira de Trabalho de todos os obreiros, os recolhimentos previdenciários e do FGTS se revelam procedimentos trabalhosos, ainda mais tendo em vista a exigüidade do lapso temporal. Há ainda a frequente recusa de entrega, pelo trabalhador, da Carteira de Trabalho, sob a alegação de que a anotação por tão diminuto período iria "sujar a carteira", ou seja, poderia induzir ao pensamento de que seu serviço não se re-

Tabela 1 TRABALHADORES ALCANÇADOS E REGISTRADOS PELA AÇÃO FISCAL **BRASIL - JANEIRO/AGOSTO**

	TRABA	TRABALHADORES ALCANÇADOS			TRABALHADORES REGISTRADOS		
ANOS	TOTAL	AGRICULTURA	%	TOTAL	AGRICULTURA	%	
1996	9.931.081	279.697	2,81	185.414	13.133	7,08	
1997	10.596.830	323.662	3,05	196.031	13.399	6,83	
1998	11.597.313	406.465	3,50	172.603	18.385	10,65	
1999	11.878.341	380.224	3,20	156.942	17.001	10,83	
2000	12.407.113	508.762	4,10	323.049	55.694	17,24	

velara satisfatório. Diante de tais embaracos, a grande maioria dos produtores rurais prefere manter tais contratos de trabalho na ilegalidade, apostando que não haverá fiscalização. A ação do MTE, contudo, tem dado mostras de que essa é uma perspectiva equivocada, como pode ser apreciada na Tabela 1.

Por todas essas razões iniciamos um processo para estimular uma solução adequada para a formalização do vínculo empregatício no meio rural, a partir da experiência verificada no Paraná, na cidade de Rolândia, onde os produtores rurais estavam desenvolvendo, desde 1997, a contratação coletiva da mão-de-obra rural temporária.

O Condomínio de Empregadores Rurais, inicialmente também denominado "Consórcio de Empregadores" ou "Registro de Empregados em Nome Coletivo de Empregadores", é a união de produtores rurais, pessoas físicas, com a única finalidade de contratar, diretamente, empregados rurais, sendo outorgados a um dos produtores poderes para contratar e gerir a mão-de-obra a ser utilizada em suas propriedades.

Essa é uma experiência exitosa na França, que, iniciada em 1985 para disponibilizar mão-de-obra de trabalho urbano a tempo parcial, foi posteriormente estendida ao meio rural. No Brasil, o principal incentivo para os produtores rurais instituírem o condomínio de empregadores é a segurança jurídica proveniente da relação de trabalho e dos baixos custos com encargos sociais.

Além da experiência pioneira de Rolândia-PR, envolvendo cerca de 170 produtores e 860 trabalhadores, o MTE expandiu o modelo para Minas Gerais com 10 Condomínios de Empregadores Rurais já instalados, reunindo um total de 320 produtores rurais, com mais três condomínios em formação, e oito em São Paulo envolvendo 364 produtores rurais. Em Minas Gerais foram registrados 3.128 empregados rurais e em São Paulo 5.640. Ressalte-se que a expectativa é atingir um total de 60 mil trabalhadores registrados até o final de 2000.

Políticas públicas voltadas para garantir cumprimento da legislação e impor a formalização do vínculo empregatício

Como é do conhecimento geral, há um grande número de empreendimentos legalmente constituídos que se relacionam com trabalhadores também possuidores das condições formais para sua admissão, mas, sob a justificativa do alto custo da contratação da mão-de-obra, insistem em não cumprir os requisitos mínimos referentes às suas obrigações trabalhistas. O não reconhecimento do vínculo empregatício em tais casos, para nós se caracteriza não como uma situação de "informalidade" mas, muito mais, de verdadeira ilegalidade, pois ocorrem ao arrepio da legislação que rege a matéria.

Assim, o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Inspeção do Trabalho, lançou o Programa de Combate à Informalidade, pois queremos efetivar os direitos trabalhistas para aqueles que ainda se encontram na irregularidade, o que resultará na garantia de uma melhor qualidade de vida para toda a sociedade brasileira.

Tabela 2 EVOLUÇÃO MENSAL DO NÚMERO DE TRABALHADORES ALCANCADOS PELA AÇÃO FISCAL EM 2000 - BRASIL

	NÚMERO DE TRABALHADORES		
JANEIRO	13.625		
FEVEREIRO	23.373		
MARÇO	27.127		
ABRIL	36.179		
MAIO	53.862		
JUNHO	61.327		
JULH0	44.034		
AGOSTO	63.522		
TOTAL	323.049		

Objetivando reduzir os altos índices de ilegalidade nas relações de emprego, foi lançada a campanha de combate à informalidade, visando aumentar o nível de formalização à mão-de-obra no mercado de trabalho do Brasil, no período de 2000 a 2002. A meta anual é registrar 7,5 % dos empregados sem contrato de trabalho registrado na CTPS. As estratégias utilizadas, entre outras, são: capacitação dos auditores fiscais do trabalho; parcerias com o Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério da Previdência e Assistência Social, Receita Federal, Caixa, sindicatos e outras organizações sociais; direcionamento da ação fiscal focando as atividades que apresentam baixos índices de formalização dos vínculos empregatícios; fiscalização especial móvel para combate ao trabalho degradante ou escravo, além, quando a situação requerer, para o trabalho portuário; fiscalização indireta para dinamizar a verificação do recolhimento do FGTS e mesas de entendimento. O Planejamento 2000 vem sendo cumprido, com monitoramento mensal mediante os resultados apresentados no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), retroalimentando nossos técnicos com dados para o planejamento do ano 2001.

Já obtivemos sucesso, pois, como pode ser apreciado na Tabela II, a fiscalização do trabalho no período de janeiro a agosto de 2000 registrou, na ação fiscal, 323.049 trabalhadores, representando um aumento de 105,84% em relação ao mesmo período no ano de 1999.

Maiores resultados foram alcançados no meio rural com a interiorização da fiscalização trabalhista e estímulo às novas formas de contratação como o já citado "Condomínio de Empregadores". O número de empregados registrados na ação fiscal teve um acréscimo de 227,59%, de janeiro a agosto de 2000 em relação ao mesmo período de 1999, sendo registrados 55.694 trabalhadores no meio rural no período em tela, representam 17,24% dos trabalhadores registrados em toda ação fiscal.

Acreditamos, portanto, que o esforço que o MTE vem desenvolvendo na fiscalização será decisivo, em conjunto com as mudanças legais necessárias à modernização das relações de trabalho e considerando ainda o contexto atual de retomada do nível de ocupação, para a reversão da tendência ainda hoje observada de aumento do grau de informalidade na economia brasileira.

