

## Como reduzir a informalidade?

José Pastore\*

Apesar de os últimos meses terem mostrado uma melhora no emprego formal, a informalidade já assumiu proporções alarmantes. Segundo dados do Ministério da Previdência Social, quase 60% dos brasileiros ocupados não possuem vínculos com aquele instituto [Pinheiro e Miranda (2000)].

São quase 40 milhões de pessoas: 14 milhões trabalham por conta própria; outros 14 milhões são empregados não registrados; 6 milhões não têm remuneração; 3,8 milhões são empregados domésticos; e mais de 1 milhão, empregadores.

Há 9,5 milhões de microempresas e pessoas que trabalham por conta própria na informalidade, excluindo-se dessa cifra as unidades rurais, os empregados domésticos e os “trabalhadores de rua”. Quando se leva isso em conta, a informalidade é maior ainda [IBGE (1999)].

O desatrelamento da informalidade da seguridade social desprotege os trabalhadores e o Estado. Aqueles ficam sem proteções mínimas para os momentos críticos da vida (falta de trabalho, velhice e morte). Este fica sem receita para cumprir suas pesadas obrigações nas áreas da saúde, acidentes e previdência social.

A solução desse problema exige dois tipos de ação. De um lado, é bastante razoável buscar formalizar uma parte do mercado de trabalho mediante esforços adicionais de fiscalização. De outro, é imperioso desenhar um novo sistema de regulação para atacar a informalidade.

A criação de empregos de boa qualidade depende de crescimento, educação e legislação. O Brasil está fraco nas três áreas. Trabalhadores com educação precária trabalham em postos de trabalho de má qualidade, gerando situações de reduzida produtividade, baixa renda e alta instabilidade [Barros e Mendonça (1995), Amadeo, Pero e Meyer (1996) e OIT (1998)].

Além disso, a chamada “legalidade integral” exige que, para empregar com proteções sociais, as empresas têm de cumprir um rosário de mais de 20 regras inegociáveis. Uma puxa a outra. É impossível obedecer a uma sem obedecer às demais. Por isso, contrata-se pouco formalmente.<sup>1</sup>

O mercado informal é um enigmático caleidoscópio composto por trabalhadores por conta própria, empregados que trabalham por tarefa (agricultura, construção civil, serviços e outros), gente que trabalha de forma intermitente, nas vias públicas, ora como empregado, ora como ambulante e até pessoas qualificadas e com trabalho mais contínuo — mas todas em constante movimento de entra-e-sai que chega a confundir o observador desavisado.

Até mesmo para os que decidem aderir à categoria de contribuintes individuais da Previdência Social<sup>2</sup> a situação é fluida. Com fre-

\* Da Universidade de São Paulo.

1. O fenômeno não é só brasileiro. Nos países do Mercosul, 2/3 dos trabalhadores não têm contrato de trabalho [Mercosul (2000)]. E o problema vem se agravando. Nos dias atuais, de cada 100 novos postos de trabalho criados, 85 são no mercado informal [Infante e Vega-Centeno (1999)].

2. Como autônomos, facultativos, empregados domésticos e empresários.

qüência, param de contribuir e voltam à informalidade; em seguida, reentram na formalidade; mais adiante, retornam ao mercado informal; e, passados alguns anos, ficam desalentados para pagar os atrasados, abandonando por completo a proteção da Previdência Social.

Os atores do mercado informal não desempenham o mesmo papel o tempo todo. Uma parte nasce e vive na informalidade, é verdade [Neri (2000)]. Mas, mesmo aí seguem vários *scripts*, mudando de ocupação, local de trabalho e ramo de atividade. Há os que passaram pelo mercado formal, onde encarnaram vários personagens, seguindo roteiros estruturados. Mas, há também os que ficam anos a fio ziguezagueando entre os vasos comunicantes do formal e informal.

O mercado informal está registrando um aumento de pessoas com mais qualificação que se distancia cada vez mais do mundo do emprego e se instala no do trabalho, com pouca chance de mudança. São engenheiros, consultores, analistas, professores, *personal trainers* etc. que trabalham na condição de “temporários permanentes” [Beck, (2000)]. Para esse grupo, é ilusório achar que a nova proteção venha a ser feita por intermédio da sua incorporação no velho mercado formal.

Estamos diante de um novo mundo no qual a realidade se torna cada vez mais complexa, heterogênea e movediça. Convém meditar até que ponto se sustentam as dicotomias entre formal e informal ou moderno e tradicional. Talvez seja mais conveniente deixá-las de lado, e concentrar esforços na busca de proteção para todos, estejam onde estiverem.

Para tanto, há que se pensar na criação de proteções atreladas aos seres humanos — “proteções portáteis” — e não à condição de trabalho. Isso requer uma arquitetura de regras que permita às pessoas entrar e reentrar nos vários nichos do mercado, mantendo um mínimo de proteção.

Como é utópico querer revogar a inflexibilidade da arquitetura atual e desmontar o rosário dos direitos inegociáveis, resta buscar

uma re-regulamentação que possa ser usada pelos protagonistas, de forma voluntária.

Fazer o negociado prevalecer sobre o legislado no caso de interesses econômicos é um primeiro passo para se estimular as partes a buscar a proteção daquilo que pode ser protegido, em especial a Previdência Social.

Feita a opção pelo novo sistema, há que se expor os participantes a estímulos atraentes. Reduzir despesas de contratação é uma boa oferta inicial. Simplificar a subcontratação, vem logo em seguida. Microcrédito, seguros contra infortúnios, capacitação para o trabalho, aconselhamento pessoal e assessoria empresarial, são apoios de igual importância. Diminuir o risco de ações judiciais está no mesmo nível.

O importante é reduzir o custo da legalização e estimular as pessoas a criar pacotes mínimos de proteções, dentro dos quais a mais central é a Previdência Social.

Essa re-regulamentação é um processo, e não uma obra acabada. Ela exige pontaria, gradualismo, monitoramento, persistência e flexibilidade. Os ciclos da economia podem forçar alguns recuos, mas não a desistência. As experiências de *stop-and-go* no campo trabalhista não deram bons resultados [Maldonado (1995), Lora e Pagés (1997)]. A perseverança é um remédio melhor [Gregory (1998), Pastore (1999)].

A simplicidade tem de ser a coluna dorsal das novas instituições do trabalho. O Brasil fez duas experiências para ampliar a formalização: o SIMPLES e a Lei 9.601 (contrato por prazo determinado). Ambos proporcionam às empresas uma economia de aproximadamente 19% nas despesas de contratação formal.

Em três anos, o SIMPLES formalizou quase 3 milhões de postos de trabalho [Cechin e Fernandes (2000)] enquanto que, em dois anos, a Lei 9.601 formalizou 17 mil postos [MTE (2000)]. Por quê?

A resposta é simples. Porque o SIMPLES é simples e a Lei 9.601 é complicada.

O SIMPLES, além de reduzir despesas, diminuiu substancialmente a infernal burocracia contábil, estimulando os microempresários a registrar seus empregados. No caso da Lei 9.601, para se contratar um empregado legalmente, o dono de uma microempresa tem de chamar o sindicato correspondente, fazer com ele uma negociação, assinar um acordo coletivo, e provar para o fiscal do trabalho que o novo contratado não alterou a média de empregados do quadro de pessoal e a folha salarial que a empresa tinha no segundo semestre de 1997. Nada disso faz parte do repertório dos microempresários do Brasil. Resultado: não contratam.

O SIMPLES poderia ser ainda mais simples se, mantida a contribuição previdenciária, a lei tivesse aberto a possibilidade de as partes negociarem o que é possível negociar.

A tônica da simplificação tem de presidir as mudanças trabalhistas, em especial para as micro e pequenas empresas e para os grupos mais vulneráveis (menos educados, jovens, mulheres, rurais e pessoas de meia-idade).

Entretanto, mudar a legislação trabalhista na direção proposta envolve mais arte do que técnica, mais política do que economia. O sistema brasileiro de cunhagem de leis tende a ouvir apenas os que estão protegidos pelo sistema atual, deixando de lado os que mais precisam de proteção — os desempregados e os integrantes da informalidade. Por falta de organização, os excluídos são condenados a ficar na exclusão.

Isso é injusto. Cabe ao legislador corrigir essa falha flagrante, dando voz aos que mais precisam ser protegidos, da maneira que for mais viável, e, com isso, partir para um sistema de proteção mais justo e que respeite a complexidade crescente do mercado de trabalho.

#### BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E., Pero, V., e Meyer, J. Uma análise da qualidade da ocupação nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo em 1990. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, n. 1, p.133-154, 1996.
- BARROS, R. P. e Mendonça, R. S. P. de. *Uma avaliação da qualidade do emprego no Brasil*. Rio de Janeiro, 1995, (Texto para Discussão, 381).
- BECK, U. *The Brave New World of Work*. Cambridge (UK): Polity Press, 2000
- CECHIN, J. e Fernandes, A. Z., *Boletim Informativo GFIP – Avaliação dos Dados*. Brasília, MPAS, v. 1, n. 2, 2000.
- GREGORY, M. *Reforming the labour market: an assesment of the UK policies of the thatcher era*. Australian Economic Review, v. 31, n. 4, 1998.
- IBGE. *Economia Informal Urbana*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1999.
- INFANTE, R., e Máximo Veja-Centeno, M. La calidad del empleo: lecciones y tareas. In Ricardo Infante (ed.). *La Calidad del Empleo*. Santiago: OIT, 1999.
- LORA, E., e Pagés C. *La legislación laboral em el proceso de reformas estructurales de América Latina e el Caribe*. 1997 (Documento de Trabajo n. 343).
- MALDONADO, C. The informal sector: legalization or laissez-faire?. *International Labour Review*, v. 134, n. 6, p.705-728, 1995.
- MERCOSUL. *Dois Terços dos Trabalhadores do Bloco não têm Contrato de Trabalho*. Montevideo: Fórum de Líderes do Mercosul, jul. 2000.
- MTE. *Dados de contratação sob a Lei 9.601/98*. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2000. ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)).
- NERI, M. C. *Mercado de trabalho e bem-estar social (1996-99): diferentes histórias em diferentes cidades*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional Especial: Soluções para a Questão do Emprego, 2000, mimeo.
- OIT. *Panorama laboral 1998 en América Latina e Caribe*. Lima: Oficina Regional de la OIT, 1998.
- PASTORE, J. Tempo, perseverança e reformas institucionais: *O Estado de S. Paulo*, 23 out. 1999.
- PINHEIRO, V. C. e Miranda R. M. B. *O perfil dos não contribuintes da Previdência Social*. Informe da Previdência Social, mar. 2000.

