TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1310

DE VOLTA PARA O FUTURO? AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NO BRASIL E AS CONDIÇÕES PARA SUA SUSTENTABILIDADE TEMPORAL

José Celso Cardoso Jr.

Brasília, novembro de 2007

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1310

DE VOLTA PARA O FUTURO? AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NO BRASIL E AS CONDIÇÕES PARA SUA SUSTENTABILIDADE TEMPORAL*

José Celso Cardoso Jr.**

Brasília, novembro de 2007

* O autor agradece a Marconi Fernandes pela ajuda na produção de dados para este trabalho, e aos colegas da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea pelos aportes trazidos por ocasião de seminário interno.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: http://www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL J23

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2005: EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO/DESOCUPAÇÃO, DO GRAU DE FORMALIZAÇÃO/INFORMALIZAÇÃO E DOS RENDIMENTOS/DISTRIBUIÇÃO **9**

3 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DEPOIS DA MUDANÇA CAMBIAL DE 1999: NOVO ARRANJO MACROECONÔMICO E AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL **19**

4 SÍNTESE DOS ARGUMENTOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS **39**

REFERÊNCIAS **44**

SINOPSE

Este texto versa sobre o comportamento do mercado de trabalho brasileiro ao longo do período 1995-2005. Em linhas gerais, comprova-se uma diferença importante de comportamento do emprego formal (com carteira assinada) entre dois períodos distintos (1995-1999 e 2001-2005), com implicações relevantes tanto para a retomada de um possível movimento de reestruturação e melhor ordenamento do mercado de trabalho nacional, como para uma trajetória potencialmente benéfica de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da Previdência Social. Para além desta caracterização empírica, o texto também discorre sobre algumas das prováveis causas deste fenômeno, avaliando, em cada caso, as condições para sua sustentabilidade temporal. Importante registrar que todos os fatores tratados no texto são passíveis de algum tipo de atuação consciente e direcionada por parte do Estado. Ou seja, há instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado já existentes para a ativação desses e outros fatores em prol de uma estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inclusão social pelo trabalho.

ABSTRACT

This paper gives a general overview of the evolution of labour market indicators between 1995 and 2005 in Brazil. It shows an overall increase in formal employment rates from 2001 to 2005, as opposite to what had happened from 1995 to 1999. It is argued that such recent trends might indicate the reconfiguration of the labour market in better terms, with potential positive consequences to the finance performance of the Social Security sector. The paper also examines some of the major factors associated with this new trend and their chances to maintain such tendency in the near future. It's important to notice that all of them may be subject to some kind of political management by the State. In other words, we suggest that there are suficient instruments and operative skills in the Brazilian State to make these and others factors work in favour of a more persistent strategy of development with social inclusion through labour.

1 INTRODUÇÃO

Uma questão assaz importante tem inquietado os estudiosos do mundo do trabalho no Brasil. Ela diz respeito às causas da expansão do emprego formal no período recente, nitidamente após a desvalorização cambial de 1999. Como decorrência, também se discute acerca das condições de sustentabilidade deste fenômeno no tempo, pois isto não só poderia trazer resultados importantes nos campos da estruturação e ordenamento do mercado de trabalho nacional, como de resto colocaria a discussão sobre o financiamento do sistema de seguridade social – e particularmente do sistema previdenciário – em outro patamar.

Em função disso, no âmbito deste texto, os conceitos de setor formal e informal são trabalhados em dupla perspectiva. A primeira considera informais as atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional legalmente estabelecido pelo Estado. A segunda perspectiva considera informais as atividades não-assalariadas desenvolvidas por autônomos, em que não há uma separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim (separação capital/trabalho). Em outras palavras, a concepção de setor informal sustentada aqui concilia, de um lado, o critério de demarcação proveniente da relação legal de trabalho, separando trabalhadores com e sem carteira assinada e, de outro, o critério oriundo da relação de produção existente no negócio, que no caso dos trabalhadores urbanos por conta-própria é caracterizada por ser uma relação de produção não estruturada em moldes tipicamente capitalistas.[1]

A justificativa para este corte analítico está ligada ao fato de que no interior de ambas as categorias ocupacionais assumidas enquanto informais residem as atividades de trabalho mais precárias, do ponto de vista do conteúdo ou qualidade da ocupação, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho. Isto não é, obviamente, o mesmo que afirmar que não existam atividades de trabalho precárias ou frágeis também no seio das categorias de assalariados com carteira, estatutários e militares, mas sim que nestes casos a incidência de inserções de natureza ruim é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

Não por acaso, o regime de trabalho predominantemente assalariado, que se consolidou com o advento e a expansão do modo capitalista de produção, passou a ser tanto o canal de entrada dos indivíduos no mercado de trabalho – e daí no próprio sistema econômico – como também a forma a partir da qual as pessoas se inscreviam na estrutura social, com todos os rebatimentos passíveis de investigação em termos da hierarquização das classes e dos conteúdos culturais e simbólicos relacionados. Principalmente a partir do final da Segunda Guerra, a montagem, em alguns países, ou a consolidação, em outros, dos respectivos Estados de Bem-Estar tinham, como referência central para a concessão de benefícios sociais e transferências de renda, a filiação assalariada formal dos trabalhadores, pois a primazia desta

1. Segundo o critério demarcatório ligado à relação de produção vigente, o ideal seria excluir do conceito de informalidade tanto aquela parcela de trabalhadores agrícolas por conta-própria, que estão inseridos por essência em situações de trabalho não capitalistas, quanto a parcela de profissionais liberais do meio urbano que, além de auferirem rendas elevadas, estão devidamente registrados nas administrações públicas, recolhendo contribuição previdenciária como autônomos (contribuintes individuais). Ademais, seria também desejável incluir no conceito de informal aqueles trabalhadores classificados como empregadores, mas cujo grau de organização dos negócios é precário do ponto de vista da separação das categorias lucro e remuneração do empregador (*pro labore*).

condição de trabalho, mediada pela esfera pública, garantia a possibilidade de controle e avaliação dos programas e dos recursos governamentais envolvidos. O padrão de assalariamento formal permitia, ainda, organizar os fluxos do mercado de trabalho de modo a favorecer um tipo de convívio humano não disruptivo, na verdade homogeneizador da estrutura social.[2]

No caso brasileiro, embora até hoje não tenhamos atingido um patamar de homogeneização e de equilíbrio social como o de alguns países europeus ocidentais, este modelo de sociedade e de relação de trabalho serviu de espelho aos processos de industrialização e de urbanização aqui adotados. É neste sentido que a possibilidade de fracasso da sociedade salarial e a proliferação de formas ditas atípicas ou informais de trabalho rompem a trajetória pretérita de organização dos mercados de trabalho, mundo afora e inclusive no Brasil, impondo que se estude separadamente cada umas destas novas categorias ocupacionais em formação nas sociedades contemporâneas.[3] Assim, tendo em tela apenas o caso nacional, é preciso reconhecer, antes de mais nada, que essas categorias ocupacionais chamadas informais sempre foram dominantes no padrão de (des)estruturação do mercado de trabalho doméstico, com características que as colocam, ainda hoje, em posição desfavorável frente a maior parte das ocupações consideradas formais.

Em primeiro lugar, contata-se, particularmente junto aos assalariados sem-carteira, que a ausência de mediação institucional pelo Estado torna mais frágeis e assimétricas as relações capital/trabalho, favorecendo uma flexibilidade quantitativa (dispensa e contratação de mão-de-obra) muito elevada, que contribui para engendrar uma alta rotatividade de trabalhadores nestas ocupações. Como se sabe, níveis muito altos de rotatividade produzem, de um lado, postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento tecnológico ou em recursos humanos e, de outro, trabalhadores sem especialização definida, que rodam intensamente por ocupações distintas, sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial. Em segundo lugar, a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a boa parte de seus cidadãos tende a transferir aos âmbitos familiar e individual a responsabilidade pela sobrevivência numa sociedade marcada por uma crescente redundância do trabalho vivo. Este aspecto é particularmente dramático junto aos trabalhadores por conta-própria de menores rendas, que tendem a não recolher contribuição previdenciária e tampouco registrar nas administrações públicas seus pequenos negócios.

Como conseqüência mais direta dos aspectos mencionados, potencializam-se, tanto para os assalariados sem-carteira como para os trabalhadores por conta-própria, maiores chances de terem que conviver com níveis médios de remuneração inferiores e jornadas de trabalho superiores às observadas para postos de trabalho semelhantes, porém pertencentes aos segmentos formais e melhor organizados do mercado de trabalho. Estes aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais aqui chamadas informais trazem ainda outras conseqüências nefastas sobre o ordenamento do mercado de trabalho. Não desprezível é a insegurança crescente que reina no

2. Para estudos das tipologias de modelos de proteção social no mundo, ver Esping-Andersen (1993 e 2000). Já para a crítica dos modelos bismarckianos-contributivos, ver Rosanvallon (1997 e 1998).

3. Um estudo crítico sobre a gênese e a crise atual da sociedade fundada no trabalho assalariado pode ser visto em Castel (1998). Já sobre a montagem histórica e dilemas atuais do chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social, ver Cardoso Jr. e Jaccoud (2005).

interior de parcela significativa de trabalhadores ligados aos segmentos menos estruturados, nos quais se pode medir níveis inferiores para a produtividade e para o bem-estar geral de suas famílias. Em suma, todos os traços apontados para caracterizar a realidade das categorias ocupacionais dos autônomos e dos sem-carteira conferem uma certa uniformidade a este conjunto de trabalhadores, profundamente relacionada com a precariedade das ocupações e com a fragilidade das relações capital/trabalho, motivo pelo qual este texto os investiga como uma unidade, genericamente denominada de setor informal, sem perder de vista, no entanto, as especificidades próprias que as singularizam.

Isto posto, a idéia central deste texto é discutir o comportamento recente do mercado de trabalho nacional, tendo em vista os condicionantes macroeconômicos mais gerais sob os quais se situa a problemática do emprego no país. Em síntese, a seção 2 descreve o comportamento agregado do mercado de trabalho, enfatizando, com base em informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), o período 1995-2005. Em seguida, a seção 3 detalha um pouco mais os fatores de curto prazo da economia brasileira e do seu mercado de trabalho no período posterior à desvalorização cambial de 1999, dando destaque a um amplo conjunto de informações acerca das prováveis causas de recuperação do emprego formal e suas condições de sustentabilidade temporal. A última seção sumaria os argumentos discutidos ao longo do trabalho e apresenta as considerações finais.

2 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2005: EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO/DESOCUPAÇÃO, DO GRAU DE FORMALIZAÇÃO/INFORMALIZAÇÃO E DOS RENDIMENTOS/DISTRIBUIÇÃO

A fim de contextualizar o comportamento do mercado de trabalho nos anos 1995-2005, é necessário traçar, ainda que brevemente, a evolução do quadro macroeconômico no mesmo período. Como se sabe, o mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas entre 1995 e 2005, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível neste período a existência de três momentos claramente discerníveis, através dos quais se nota, de fato, que o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas públicas do período.

Entre 1995 e o final de 1998, num ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram um processo intenso de deterioração. Os níveis absolutos e relativos de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações de trabalho e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Já entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio semiflutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira operou num contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das

tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária diminuíram – embora permanecessem ainda em patamares muito elevados –, e, enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, no triênio 2004-2006, a despeito do arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, combinada com pequenas reduções nos patamares de juros internos e com uma importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos até certo ponto tímidos da política econômica. Evidenciava-se tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre estas duas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária delinearam uma diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se ligeiramente em 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Em seminário sobre os resultados da Pnad 2004, Dedecca e Rosandiski (2006) apresentaram um trabalho relacionando a recuperação econômica recente, pós-desvalorização do real em 1999, com uma intensa geração de trabalho formal.[4] Tendo confirmado a maior parte das conclusões do estudo destes autores, e não havendo mudanças significativas em termos do perfil da ocupação gerada em 2005, o presente trabalho pautou-se na estratégia de fornecer um panorama geral do mercado de trabalho entre 1995 e 2005, em termos da evolução e composição da força de trabalho ocupada, da evolução do grau de informalidade e da cobertura previdenciária, assim como da evolução e distribuição dos rendimentos do trabalho, para depois buscar aprofundar, com base em argumentos e estatísticas de fora das Pnads, as causas mais prováveis para a recuperação do emprego formal no país. Julgamos ter sido esta a melhor opção para avançarmos o debate em tão complexa e importante temática de nossos dias.

Assim, diante desses distintos momentos macroeconômicos, pretende-se mostrar, na seqüência, como variou o mercado de trabalho nacional, tendo por base três recortes analíticos, a saber: *i)* evolução da ocupação/desocupação; *ii)* grau de formalização/informalização das relações de trabalho; e *iii)* evolução dos rendimentos do trabalho e sua distribuição relativa.

4 Em linhas gerais, aquele trabalho chegou às seguintes conclusões: "A primeira remete-se à predominância dos empregos com contribuição no total dos postos de trabalho criados. A segunda refere-se ao papel relevante da indústria na geração de novas oportunidades de trabalho. A terceira vincula-se ao fato de uma razoável concentração dos postos gerados nos estabelecimentos de porte mais significativos. A quarta mostra que boa parte das oportunidades criadas exigiu, ao menos, o segundo grau completo, sendo expressiva a criação de postos para pessoas com o 2º grau completo e superior. Finalmente, que os postos gerados, predominantemente, foram de remuneração entre um e menos de dois salários mínimos." (Dedecca e Rosandiski, 2006, p. 188).

2.1 EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DA OCUPAÇÃO/DESOCUPAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

A tabela 1 permite a constatação de importantes diferenças de comportamento da ocupação (quantitativas e qualitativas) entre os subperíodos 1995-1999 e 2001-2005. Em primeiro lugar, há que se destacar uma piora generalizada, em variáveis cruciais do mercado de trabalho, durante o primeiro subperíodo de análise. A taxa de ocupação – população (PO)/população economicamente ativa (PEA) – regrediu de forma mais acentuada que a taxa de participação – PEA/população em idade ativa (PIA) – entre 1995 e 1999, fazendo a taxa de desemprego (PD/PEA) crescer 62,6% no período, o que a elevou de 6,1% em 1995 para 9,9% em 1999. Já entre 2001 e 2005, apesar da forte recuperação da taxa de participação (PEA/PIA), a ocupação total teve um desempenho bastante positivo, contribuindo para a manutenção da taxa de desemprego num patamar ligeiramente inferior a 10% ao ano.

TABELA 1
Mudancas na composição do mercado de trabalho nacional entre 1995 e 2005

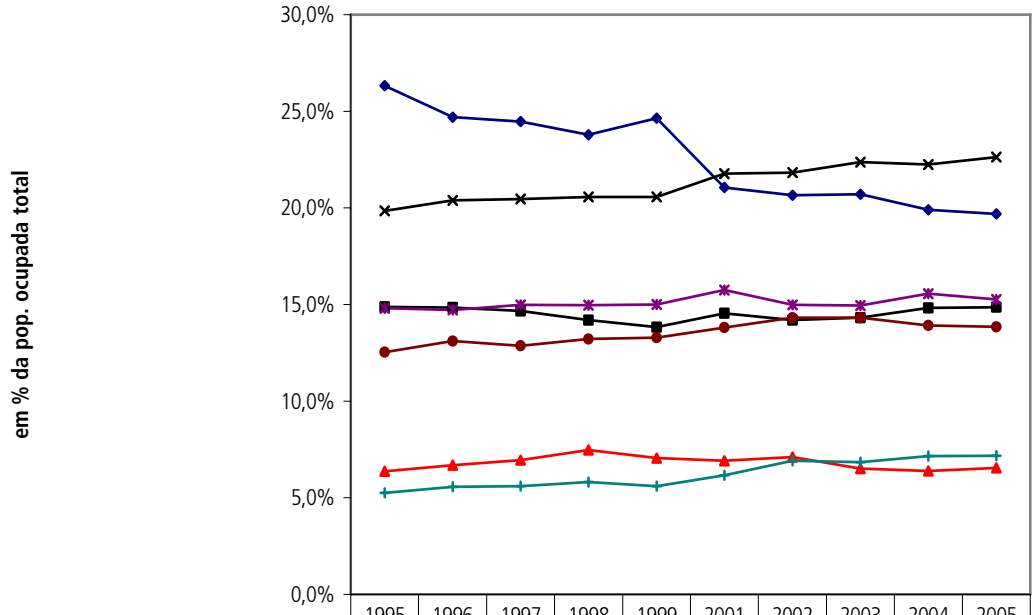
Composição do mercado de trabalho	População ocupada 1995	População ocupada 1999	População ocupada 2001	População ocupada 2005	Variação 1995-1999	Variação 2001-2005
População em idade ativa (PIA)	86.844.125	97.394.347	103.059.409	112.044.816	12,1%	8,7%
População economicamente ativa (PEA)	64.594.325	72.274.808	75.897.343	85.826.536	11,9%	13,1%
População ocupada total (PO)	60.661.351	65.119.743	68.601.819	77.519.737	7,3%	13,0%
Taxa de participação (PEA / PIA)	74,4%	74,2%	73,6%	76,6%	-0,2%	4,0%
Taxa de ocupação (PO / PEA)	93,9%	90,1%	90,4%	90,3%	-4,1%	-0,1%
Taxa de desemprego (PD / PEA)	6,1%	9,9%	9,6%	9,7%	62,6%	0,7%
Empregado assalariado total	33.383.619	35.913.595	39.581.532	45.852.402	7,6%	15,8%
Assalariado com carteira	19.064.436	19.664.351	21.961.776	26.462.968	3,1%	20,5%
Assalariado sem-carteira	9.841.855	11.530.983	12.856.904	14.158.860	17,2%	10,1%
Militar	282.364	288.891	267.106	253.760	2,3%	-5,0%
Funcionário público estatutário	4.194.964	4.429.370	4.495.746	4.976.814	5,6%	10,7%
Trabalhador doméstico total	4.514.037	5.019.957	5.490.403	6.174.596	11,2%	12,5%
Doméstico com carteira	947.137	1.314.510	1.500.260	1.686.982	38,8%	12,4%
Doméstico sem-carteira	3.566.900	3.705.447	3.990.143	4.487.614	3,9%	12,5%
Trabalhador por conta-própria não-agrícola	10.148.963	11.262.304	11.629.435	12.721.728	11,0%	9,4%
Trabalhador por conta-própria agrícola	3.564.359	3.575.242	3.202.067	3.252.182	0,3%	1,6%
Empregador	2.466.068	2.674.429	2.836.181	3.203.238	8,4%	12,9%
Trabalhador não-remunerado	4.369.723	4.514.675	3.899.379	3.912.632	3,3%	0,3%
Trabalhador produção consumo próprio	2.209.320	2.072.669	1.838.936	2.318.243	-6,2%	26,1%
Trabalhador construção uso próprio	0	85.720	121.508	84.716	-	-30,3%

Fonte: Pnads de 1995, 1999, 2001 e 2005/IBGE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.
Obs.: [1] Foi considerada apenas a população de 16 a 59 anos de idade.
[2] Os cálculos excluíram as pessoas da região Norte rural.
[3] Excluíram-se também os trabalhadores com renda não declarada e aqueles com renda igual a zero.

Em termos setoriais, verifica-se claramente um movimento de terciarização da ocupação, ou aumento da participação da população ocupada nos setores terciários da economia (comércio e serviços de toda espécie), tal qual evidenciado pelo gráfico 1.

GRÁFICO 1

Evolução do pessoal ocupado por grandes setores da atividade econômica
Brasil: 1995 a 2005



	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Setor Agrícola	26,3%	24,7%	24,5%	23,8%	24,6%	21,1%	20,6%	20,7%	19,9%	19,7%
Indústria da Transformação	14,9%	14,8%	14,7%	14,2%	13,8%	14,5%	14,2%	14,3%	14,8%	14,9%
Indústria da Construção	6,4%	6,7%	6,9%	7,5%	7,1%	6,9%	7,1%	6,5%	6,4%	6,5%
Serviços Produtivos e Distributivos	19,8%	20,4%	20,5%	20,6%	20,6%	21,8%	21,8%	22,4%	22,2%	22,6%
Serviços Pessoais e Sociais Privados	14,8%	14,7%	15,0%	15,0%	15,0%	15,8%	15,0%	15,0%	15,6%	15,3%
Serviços Sociais Públicos	12,5%	13,1%	12,9%	13,2%	13,3%	13,8%	14,3%	14,3%	13,9%	13,8%
Outras Atividades	5,2%	5,6%	5,6%	5,8%	5,6%	6,2%	6,9%	6,8%	7,2%	7,2%

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Embora uma boa parte do contingente de pessoas ocupadas em atividades terciárias seja fruto do aumento das taxas de participação da mão-de-obra no mercado de trabalho – caso, por exemplo, da entrada relativamente maior de mulheres na composição da PEA –, há que se destacar também o fato de ter havido no período em foco uma "migração" significativa de trabalhadores industriais para postos de trabalho abertos no comércio e serviços em geral. Em outras palavras, em que pesem as transformações recentes sobre o mundo do trabalho, advindas dos processos globais de reestruturação produtiva e organizacional, o certo é que a manutenção de políticas domésticas de viés contencionista por longos períodos influenciou negativamente o tamanho e a composição do pessoal ocupado entre 1995 e 2005.

A desagregação do pessoal ocupado por grandes setores da atividade econômica (gráfico 1)[5] mostra, por exemplo, que os setores industriais mantiveram-se praticamente

5. No gráfico 1, os setores econômicos tradicionais da Pnad foram retrabalhados da seguinte forma: setor agrícola, idem ao original; indústria da construção, idem ao original; indústria da transformação, inclui indústria da transformação e outras atividades industriais; serviços produtivos e distributivos, incluem comércio e reparação, transporte, armazenagem e comunicação; serviços pessoais e sociais privados, incluem serviços domésticos, alojamento e alimentação, outros serviços coletivos, sociais e pessoais; serviços sociais públicos, incluem administração pública, educação, saúde e serviços sociais; outras atividades, incluem atividades mal definidas ou não declaradas.

estagnados na composição total da ocupação, enquanto os setores de serviços produtivos e serviços distributivos, que incluem todas as atividades do comércio, foram os que mais cresceram no mesmo período, além de serem os que mais empregaram dentro da economia (em torno de 22% do total, se considerados conjuntamente).

Os setores de serviços pessoais e sociais privados apresentaram um crescimento modesto, embora a categoria dos domésticos, aí incluída, tenha crescido bastante no período. Enquanto em 1995 este conjunto de atividades empregava pouco menos de 15% da força de trabalho ativa do país, em 2005 passou a ocupar 15,3% do contingente total. Ao mesmo tempo, é possível verificar que as atividades ligadas aos serviços sociais públicos, que incluem as redes de saúde e educação, viram crescer sua participação na ocupação total (de 12,5% para perto de 14% em 2005).

De todos os setores analisados, tem-se que os setores de serviços distributivos (comércio e reparação; transporte e armazenagem) e os setores de serviços pessoais (serviços domésticos; alojamento e alimentação) são os que concentram as atividades cuja ocupação está fortemente associada às condições de oferta de força de trabalho, ao contrário dos serviços produtivos (serviços financeiros, comunicações e demais serviços prestados às empresas) e serviços sociais (serviços sociais privados, administração pública, educação, saúde e demais serviços sociais públicos), que possuem uma dinâmica de geração de postos de trabalho ligada mais estreitamente às condições de demanda por trabalho. Este é certamente um aspecto importante a explicar as diferenças de qualidade entre ambos os tipos de ocupação: as que se determinam por força da oferta e as que o fazem por força da demanda por trabalho, com implicações diferentes quanto aos processos de informalização/formalização das relações laborais, tal como será visto a seguir.

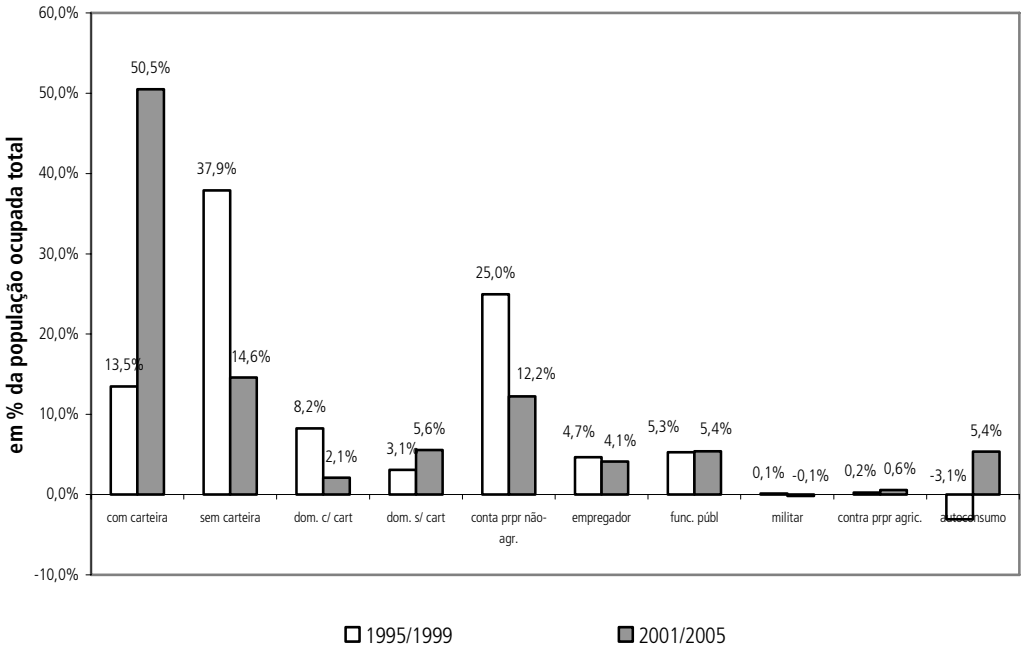
2.2 GRAU DE INFORMALIDADE NA POPULAÇÃO OCUPADA E COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

Se retornarmos à tabela 1, observamos que, em termos absolutos, a população ocupada aumentou duas vezes e meia mais no subperíodo 2001-2005 do que entre 1995-1999, valendo agora visualizar e ressaltar as diferenças qualitativas desse processo, dispostas no gráfico 2. Nele, vê-se que o emprego assalariado teve um comportamento muito distinto entre os dois subperíodos: enquanto no primeiro o emprego com carteira assinada teve um incremento de apenas 3,1%, no segundo a expansão foi de 20,5%. Se colocado de outra maneira, isto significou que, de cada 100 novas ocupações geradas entre 2001 e 2005, 50,5% foram com carteira, contra um percentual de apenas 13,5% entre 1995 e 1999. Claramente, aconteceu de parte expressiva dos empregos sem carteira assinada ter-se formalizado, pois a taxa de crescimento dos sem-carteira caiu de 17,2% para 10,1% entre os dois subperíodos analisados, fazendo com que esta categoria reduzisse sua contribuição no total das ocupações geradas – de 37,9% para 14,6% entre os dois subperíodos.

Já com relação ao emprego doméstico, o processo se deu de forma diferente. Embora a taxa de expansão desta categoria ocupacional tenha sido praticamente a mesma nos dois subperíodos, ocorreu que entre 1995 e 1999 o emprego doméstico com carteira cresceu 38,8%, contra uma expansão de apenas 12,4% entre 2001 e 2005. Por conta disso, o emprego doméstico com carteira representou 8,2% de todo o incremento da

ocupação no subperíodo 1995-1999, e apenas 2,1% no incremento da ocupação entre 2001 e 2005.

GRÁFICO 2
Contribuição de cada categoria ocupacional ao estoque total de trabalhadores Brasil: 1995-1999 e 2001-2005



Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Outros dois movimentos dignos de nota foram experimentados pelos trabalhadores por conta-própria e os trabalhadores na produção para o autoconsumo. No primeiro caso, arrefeceu-se entre 2001 e 2005 a tendência de crescimento desta categoria ocupacional no total da ocupação, de tal maneira que neste subperíodo apenas 12,2% de cada 100 novas ocupações foram por conta-própria, contra uma contribuição de 25% em cada 100 novas ocupações geradas entre 1995 e 1999. Já no caso dos trabalhadores na produção para o autoconsumo, verificou-se, no mesmo subperíodo, um aumento não desprezível de participação desta categoria no total da ocupação, pois de cada 100 novas ocupações criadas, algo como 5,4% foram de trabalhadores na produção para o autoconsumo. Parece pouco, mas este percentual foi exatamente igual à contribuição observada para a categoria dos funcionários públicos estatutários. Ademais, este dado é surpreendente também porque, entre 1995 e 1999, o número de trabalhadores na produção para autoconsumo havia sofrido uma redução de 6,2%.

Essas informações podem ser complementadas pela tabela 2, que [0]apresenta a participação percentual de cada categoria ocupacional no total da ocupação, sua trajetória entre 1995 e 2005, bem como a vinculação previdenciária em cada caso.

TABELA 2

Distribuição percentual da população ocupada e vinculação previdenciária Brasil: 1995 a 2005

Composição do mercado de trabalho	% sobre população ocupada 1995	% sobre população ocupada 1999	% sobre população ocupada 2001	% sobre população ocupada 2005	% de não-contribuintes INSS 1995	% de não-contribuintes INSS 1999	% de não-contribuintes INSS 2001	% de não-contribuintes INSS 2005
População ocupada total (PO)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	47,6%	47,4%	50,8%	48,7%
Empregado assalariado total	55,0%	55,2%	57,7%	59,1%	29,7%	29,9%	29,3%	27,3%
Assalariado com carteira	31,4%	30,2%	32,0%	34,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assalariado sem-carteira	16,2%	17,7%	18,7%	18,3%	92,1%	90,5%	88,2%	86,5%
Militar	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	99,1%	99,8%	99,0%	99,0%
Funcionário público estatutário	6,9%	6,8%	7,6%	6,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Trabalhador doméstico total	7,4%	7,7%	8,0%	8,0%	77,5%	71,6%	70,3%	70,0%
Doméstico com carteira	1,6%	2,0%	2,2%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Doméstico sem-carteira	5,9%	5,7%	5,8%	5,8%	96,6%	97,0%	96,7%	96,3%
Trabalhador por conta-própria não-agrícola	16,7%	17,3%	17,0%	16,4%	75,7%	79,6%	81,3%	82,1%
Trabalhador por conta-própria agrícola	5,9%	5,5%	4,7%	4,2%	95,6%	94,2%	95,3%	92,3%
Empregador	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	31,5%	37,5%	39,2%	39,0%
Trabalhador não remunerado	7,2%	6,9%	5,7%	5,0%	98,1%	97,8%	97,2%	97,0%
Trabalhador produção consumo próprio	3,6%	3,2%	2,7%	3,0%	99,5%	99,6%	99,5%	99,4%
Trabalhador construção uso próprio	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	100,0%	100,0%	100,0%	99,0%

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Obs.: [1] Foi considerada apenas a população de 16 a 59 anos de idade.

[2] Os cálculos excluíram as pessoas da região Norte rural.

[3] Excluiram-se também os trabalhadores com renda não declarada e aqueles com renda igual a zero.

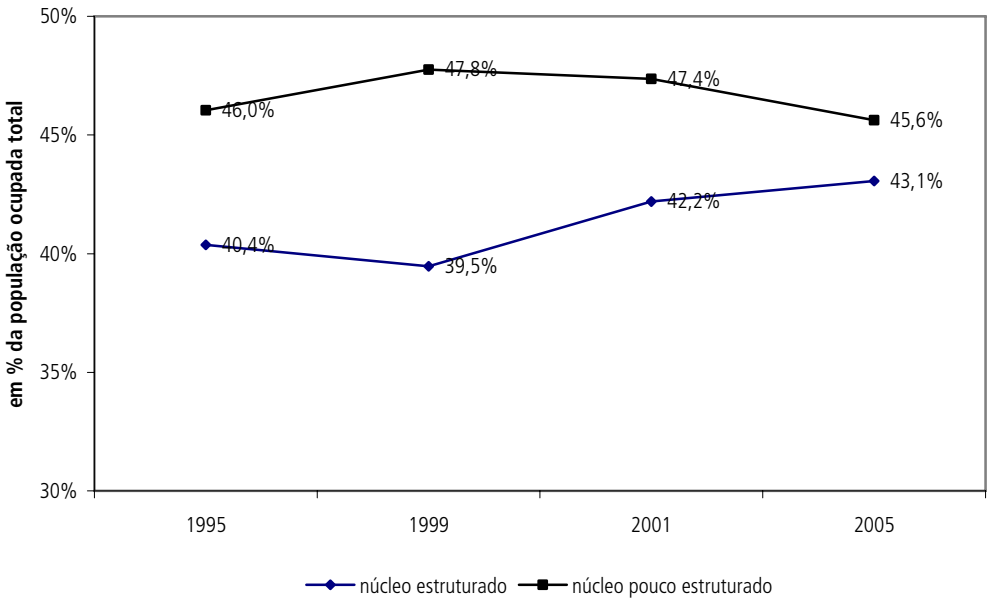
[4] No detalhamento da composição dos conta-própria, foram excluídos os que não declararam se contribuem ou não para a Previdência.

Inicialmente, cabe destacar o aumento de 55% para quase 60% no grau de assalariamento geral da força de trabalho, embora com queda do emprego com carteira entre 1995 e 1999 e recuperação mais que proporcional entre 2001 e 2005, o que serviu para compensar também a diminuição de participação ponta a ponta (1995-2005) dos militares e funcionários públicos no total da ocupação. Ainda dentro desta categoria dos assalariados em geral, bastante relevante é a informação sobre vinculação previdenciária dos trabalhadores sem carteira assinada, que mostra estar havendo um processo de filiação voluntária lento, mas não desprezível, pois entre 1995 e 2005, enquanto cresceu de 16,2% para 18,3% o peso dos sem-carteira no total da ocupação, caiu de 92,1% para 86,5% o percentual daqueles que não contribuem para regime algum de previdência. No caso dos trabalhadores domésticos, por sua vez, também houve aumento da filiação previdenciária, mas esta de natureza compulsória, já que motivada pelo aumento da participação dos domésticos com carteira assinada no total da ocupação. Veja-se que o percentual de não-contribuintes da Previdência Social entre os domésticos sem-carteira manteve-se sempre em patamar elevado, superior à casa dos 96% em todos os anos analisados.

Fenômeno oposto pôde ser observado junto à categoria dos trabalhadores por conta-própria e dos empregadores. Em ambos os casos, entre 1995 e 2005, a manutenção das participações relativas no total da ocupação, de cerca de 17% para os autônomos e de 4% para os empregadores, se traduziu em aumento da desproteção previdenciária no período. No caso dos trabalhadores por conta-própria, a porcentagem de não-contribuintes passou de 75,7% para 82,1% entre 1995 e 2005, e a dos empregadores cresceu de 31,5% para 39% no mesmo intervalo de tempo.

Com o intuito de avançar um pouco na descrição desses fenômenos, subdividimos o mercado de trabalho em dois grupos distintos de trabalhadores, segundo seu grau de estruturação: de um lado, estariam os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, aqueles (assalariados e domésticos) com registro em carteira assinada, mais os funcionários públicos e militares; de outro lado, agruparíamos os trabalhadores classificados como integrantes do conjunto de relações pouco estruturadas de trabalho, isto é, os trabalhadores sem-carteira, os autônomos não-agrícolas, os trabalhadores não-remunerados e incluídos na construção para uso próprio.[6] Ao primeiro grupo chamamos de "segmento estruturado" do mercado de trabalho, e ao segundo, de "segmento pouco estruturado".

GRÁFICO 3
Evolução da população ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho
Brasil: 1995 a 2005



Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Um aspecto a ser destacado é que o segmento pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro sempre foi, ao longo de todo o período analisado, o núcleo dominante no total da ocupação. Ou seja, atingiu o patamar de quase 48% de participação na ocupação total entre 1995 e 1999, reduzindo-se para a casa dos 45% apenas após a mudança do arranjo macroeconômico em 1999. O que importa saber,

6. Nesta agregação, ficaram de fora os trabalhadores por conta-própria agrícolas, os trabalhadores na produção para o autoconsumo e os empregadores, que representaram entre 13,6% e 11,3% dos trabalhadores ocupados no período 1995-2005. Este procedimento foi adotado porque, do ponto de vista das relações de trabalho, trata-se de relações laborais inscritas numa lógica própria de não-assalariamento da força de trabalho. Além disso, da ótica da proteção previdenciária, tanto os trabalhadores por conta-própria agrícolas como os trabalhadores na produção para o autoconsumo podem ser considerados segurados especiais potenciais da previdência rural, em regime de economia familiar rural. Os empregadores, por sua vez, inscrevem-se na proteção previdenciária oficial como contribuintes individuais voluntários, sendo metodologicamente mais apropriado excluí-los da classificação proposta neste texto. Para um desenvolvimento mais completo desta temática, ver Cardoso Jr. e Jaccoud (2005).

então, é quão sustentável parece ser essa tendência recente, que tem na expansão do assalariamento com carteira assinada um dos seus vetores mais importantes.[7] Questão correlata é saber qual contribuição pode ser dada pelas diversas políticas públicas em curso, visando prolongar o processo atual de reordenamento e reestruturação do mercado de trabalho nacional.

2.3 EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO

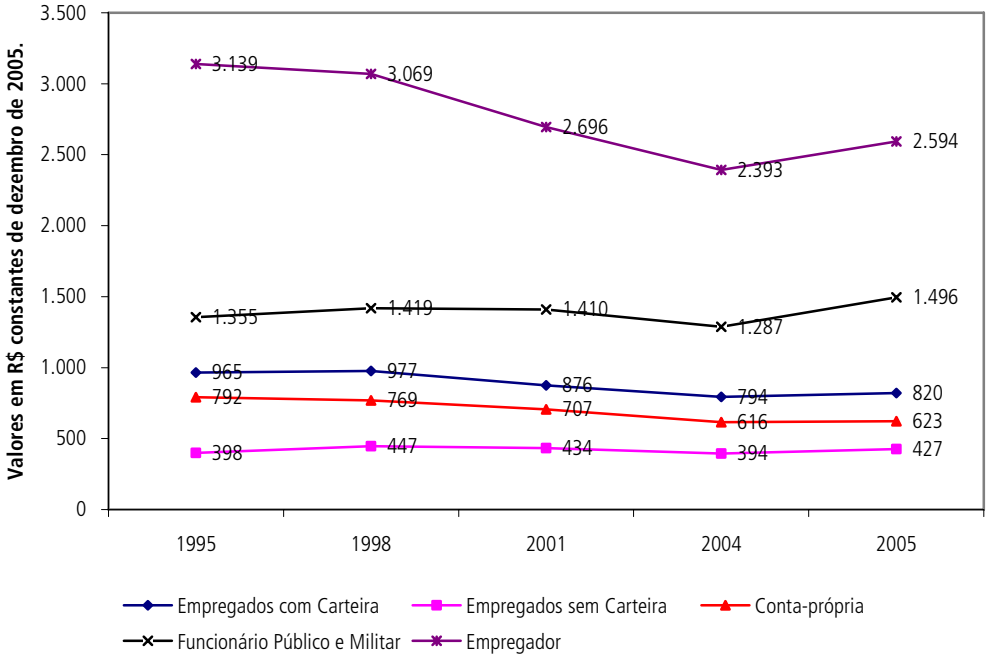
No que diz respeito à evolução dos rendimentos do trabalho, o gráfico 4 mostra que o período 1995-2005 pode ser subdividido em três momentos distintos, a saber: *i)* entre 1995 e 1998 verifica-se uma ligeira elevação dos rendimentos médios reais de todas as categorias ocupacionais selecionadas, à exceção dos trabalhadores por conta-própria e dos empregadores; *ii)* entre 1998 e 2004, os rendimentos ocupacionais de todas as categorias sofrem queda sistemática em termos reais; e *iii)* entre 2004 e 2005, após estancamento da queda, esboça-se uma pequena recuperação dos rendimentos médios reais de todas as categorias estudadas, ainda que em intensidades diferenciadas e nem sempre suficientes para recompor o poder aquisitivo relativo ao ano de 1995.

Isso aconteceu apenas para os estatutários e militares – recomposição de 10,4% frente a 1995 – e empregados sem-carteira – recomposição de 7,1%. Nos demais casos, os ganhos obtidos em 2005 foram insuficientes para uma recomposição integral do ano-base, ou seja: perdas acumuladas de –15% para os assalariados com carteira assinada, –17,3% para os empregadores, e –21,4% para os trabalhadores por conta-própria. Além disso, como também se pode observar no gráfico 4, os valores médios mensais dos assalariados com e sem-carteira e dos trabalhadores por conta-própria não ultrapassam três salários mínimos em relação aos valores vigentes em 2005.

7. Uma outra abordagem sobre a evolução da informalidade no período recente, contrapondo os resultados das Pnads aos das Pesquisas Mensais de Emprego (PMEs/IBGE), pode ser vista em Ramos e Ferreira (2006). Neste estudo, os autores constataram um aumento da informalidade, entre 2001 e 2005, somente para dentro do setor industrial localizado nas regiões metropolitanas. Em todos os demais casos (setor industrial não-metropolitano, setor de serviços e de comércio, metropolitano e não-metropolitano, setor agrícola, e em todas as grandes regiões do país), houve queda da informalidade entre 2001 e 2005. Assim, pelos procedimentos adotados, "os dados da Pnad complementam e qualificam o panorama fornecido pela PME. Eles revelam que, no plano nacional, não houve aumento da informalidade, não obstante ela ter permanecido em um patamar bastante elevado. Além disso, eles ratificam, e tornam ainda mais clara, a tendência identificada na PME de uma convergência da informalidade segundo diversos recortes: os segmentos tradicionalmente identificados como geradores de postos de trabalho protegidos – metrópoles, indústria e região Sudeste – perdem, em boa parte, essa característica e tornam-se mais similares aos demais." Mas como advertem os autores, "(...) a estabilidade do grau de informalidade no período se deve a uma convergência que não representa propriamente o processo ideal: os segmentos socioeconômico-geográficos com maior incidência de informalidade apresentam, em geral, alguma melhora, enquanto os núcleos que tradicionalmente tiveram melhor desempenho nesse particular experimentaram uma deterioração." (Ramos e Ferreira, 2006, p. 485 e 487).

GRÁFICO 4

Evolução do rendimento médio mensal real da população ocupada, com rendimento do trabalho principal, por posição na ocupação Brasil: 1995 a 2005



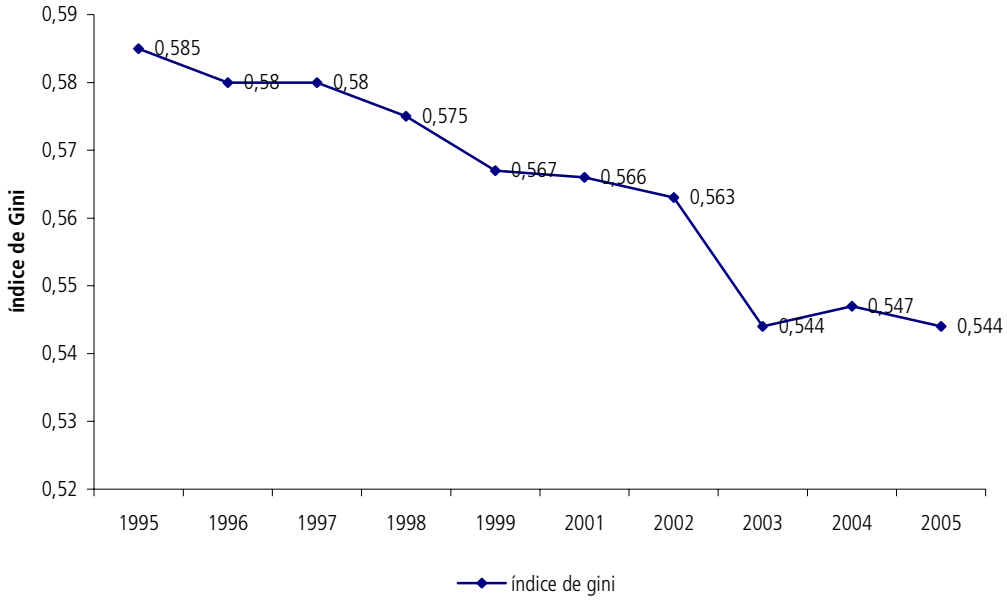
Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Outro aspecto a compor o quadro geral do mercado de trabalho brasileiro no período 1995-2005 refere-se à distribuição dos rendimentos pessoais do trabalho. Desta perspectiva, é preciso dizer que a hierarquia de remunerações responde a características da estrutura produtiva, preponderantemente vinculada aos segmentos estruturados dos mercados de trabalho. Como o peso e a dinâmica desse segmento não conseguem absorver integralmente toda a oferta efetiva de mão-de-obra, tem-se necessariamente um perfil concentrado para a distribuição dos rendimentos provenientes do trabalho, que é reforçado pela existência de um nível muito baixo de salários para a maior parte das pessoas pertencentes à base pouco estruturada do mercado de trabalho. O mercado de trabalho com uma base muito ampla e indiferenciada explicaria, em boa medida, a existência e a reprodução de uma taxa salarial de nível muito reduzido como referência para o sistema econômico, tanto em termos de custo empresarial (peso reduzido das remunerações na composição do custo total dos bens e serviços), como se pensada enquanto poder de compra dos trabalhadores. Quanto menor o piso salarial do mercado de trabalho, maior tende a ser a diferenciação salarial possível de se verificar no sistema, uma vez que ela se estabelece em função da hierarquização de cargos e remunerações derivadas do grau de heterogeneidade da estrutura produtiva da economia como um todo.

GRÁFICO 5

Evolução do índice de Gini, referente à distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais, ocupadas na semana de referência
Brasil: 1995 a 2005



Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nota-se no gráfico 5 um movimento quase contínuo de queda do índice de Gini para a concentração pessoal da renda, não obstante ele ainda se encontrar em patamar muito elevado e caminhar para baixo em ritmo muito lento. Também preocupante é o fato de essa desconcentração da renda do trabalho ter-se dado, na maior parte do tempo (1995 a 2003), em simultâneo aos processos de aumento do desemprego, queda dos rendimentos reais e diminuição da participação da renda do trabalho na renda nacional. Por estes motivos, a rigidez à baixa dos índices de desigualdade no Brasil ajuda a reforçar a tese da desestruturação do nosso mercado de trabalho, o qual reflete um padrão bastante heterogêneo e precário de ocupações e de remunerações no seio da classe trabalhadora.

3 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DEPOIS DA MUDANÇA CAMBIAL DE 1999: NOVO ARRANJO MACROECONÔMICO E AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL

Desde que o Brasil abandonou, em janeiro de 1999, a âncora cambial que servia de principal suporte à estabilização monetária, a política econômica tem se ancorado na seguinte combinação: câmbio semiflutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação. Na visão convencional sobre o tema, acredita-se que, além de uma abertura comercial irrestrita, deva-se também promover uma abertura radical da conta de capitais, por meio da qual o país se habilite como receptor de recursos externos junto ao movimento de globalização financeira em curso.

Ademais, acredita-se também que um expressivo aperto fiscal seja necessário para o sucesso desta estratégia de estabilização.

Embora não haja comprovação teórica nem evidência empírica definitiva sobre a necessidade de dito superávit fiscal, muito menos acerca do seu tamanho percentual no Produto Interno Bruto (PIB), parece haver uma crença generalizada nos meios governamentais mais influentes, empresariais e midiáticos de que ele é condição fundamental para a estabilidade, na medida em que isso aumentaria a confiança dos investidores privados e refinanciadores da dívida pública quanto à capacidade do governo federal em honrar, periodicamente, seus compromissos financeiros. Portanto, a aceitação do superávit fiscal primário como condição para o controle inflacionário dependeria mais das convenções estabelecidas entre os agentes relevantes do que propriamente de algum fundamento macro ou microeconômico inerente ao sistema. De qualquer modo, com tal superávit fiscal em curso estariam dados, na visão convencional e dominante sobre o assunto, os fundamentos macroeconômicos mínimos para a adoção de um regime de metas de inflação, considerado pelos condutores da política econômica como o mais adequado à sustentabilidade da estabilização monetária.

Ocorre que, desde a desvalorização cambial de 1999, a estabilidade dos preços internos tem estado na dependência de uma combinação contraditória de políticas. Por um lado, de uma âncora fiscal produzida com cortes de gastos reais e aumento da carga tributária federal; por outro, de um patamar elevado para as taxas de juros básicas do sistema: Selic[8] superior a 18% ao ano em 2005, contra uma taxa de cerca de 2% ao ano na zona do euro e de 4% ao ano nos EUA. Esta situação seria necessária tanto para conter os preços internos por meio da retração da demanda doméstica, como para continuar atraindo capitais externos a fim de impedir uma desvalorização muito intensa do real, o que poderia comprometer as metas de inflação e de superávit primário acertadas inicialmente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), mas depois encampadas como condição de governabilidade pelo governo Lula.

De acordo com muitos críticos deste modelo, o uso à exaustão da política monetária com vistas a salvaguardar a estabilidade dos preços tem se mostrado um instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão díspares quanto complexos. A permanência de taxas de juros em patamar elevado por longos períodos tem limitado o potencial de crescimento da economia, ajudado a atrair capital estrangeiro especulativo, valorizando em demasia a moeda nacional frente ao dólar, e feito crescer de forma abrupta o endividamento financeiro do setor público. Em essência, a questão é ser muito raro encontrar países detentores de moedas não conversíveis internacionalmente que, abertos ao exterior em termos comerciais e financeiros, consigam sustentar, por longos períodos, metas rígidas de inflação e liberalidade cambial. O cumprimento das metas estará sempre na dependência, em última instância, de condições internacionais favoráveis em termos dos fluxos de capitais para os países que adotam tal combinação de políticas.

Nesse quadro, não é de estranhar que prevaleça uma rígida subordinação das condições de funcionamento do mercado de trabalho à primazia da política econômica em curso. Esta estratégia de estabilização, que obriga o governo federal a

8. Selic: Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

esterilizar e transferir recursos do lado real da economia – como o são, por exemplo, os investimentos e os gastos sociais – para um tipo de gestão *financeirizada* da dívida pública, provoca, além do custo fiscal, efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, dois dos motores mais importantes para uma estratégia de crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho, como se verá na seqüência.

3.1 AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL

Em linhas gerais, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do real, houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes, sobretudo após a crise energética de 2001, cujas causas estão na origem do movimento de recuperação do emprego formal.[9] Entre estes fatores, convém destacar aqui ao menos cinco deles, sem a pretensão de esgotar outras possibilidades. Importante registrar que, embora cada um destes fatores tenha uma existência e uma contribuição independente dos demais para o fenômeno em tela, na prática eles devem estar agindo em simultâneo e em combinações diversas ao longo do tempo.

Além disso, tais fatores agem, explicitamente, em direção contrária às restrições impostas pela combinação câmbio/juros apontada, de sorte que, na presença de um arranjo mais favorável de política macroeconômica, as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho poderiam ter sido ainda maiores. Mas se não podemos ter clareza quanto à situação que teríamos em outro contexto de política macro, podemos afirmar que estes fatores agiram todos na contramão da política econômica restritiva, contribuindo, de alguma maneira, para tornar menos ruim o cenário de crescimento e de formalização dos contratos de trabalho no período estudado.

Também é importante esclarecer que alguns dos fatores a seguir elencados vêm agindo de forma mais permanente já há alguns anos, enquanto outros trazem uma contribuição mais explícita no tempo presente, daí a dificuldade em estabelecer relações causais muito diretas e a necessidade de aprofundar os estudos sobre os determinantes do emprego formal, buscando, talvez, decompor a contribuição de cada fator à geração total de postos de trabalho formais, com vistas a uma atuação da política pública mais eficaz.

Por fim, não é demais lembrar que todos os fatores aqui considerados sofrem influência direta de políticas governamentais, estando portanto sujeitos à ação permanente do Estado, motivo pelo qual evidencia-se a suprema importância de projetos conseqüentes e duradouros de desenvolvimento para a estruturação, entre outros, de relações de trabalho mais sustentáveis dos pontos de vista econômico e social. Senão, vejamos.

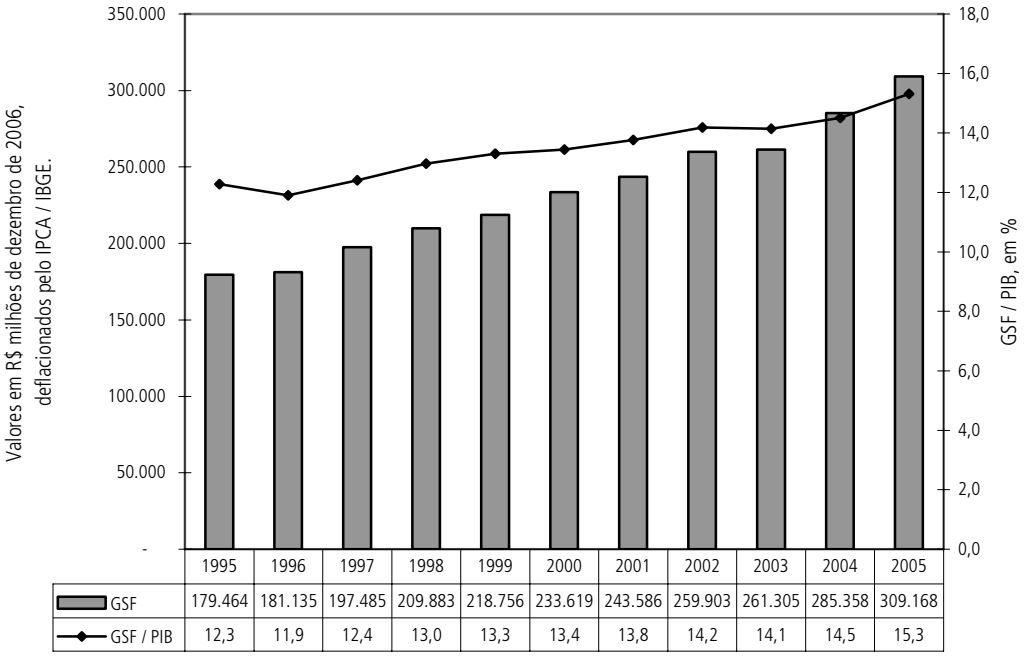
9. Segundo Dedecca e Rosandiski (2006), "São claros os sinais de relação positiva entre recuperação econômica e recomposição do mercado de trabalho, que, por conseqüência, desfazem o mito da impossibilidade do país restabelecer capacidade de crescimento e de geração ponderável de novas ocupações. Refuta-se, inclusive, um dos pilares da tese da inempregabilidade defendida pelo presidente Fernando Henrique, que argumentava sobre a inevitabilidade do enxugamento brusco da ocupação industrial pela modernização tecnológica da economia globalizada." (Dedecca e Rosandiski, 2006, p. 178).

3.1.1 Aumento e Descentralização do Gasto Público Social

O aumento e a descentralização do gasto social federal foram dois movimentos importantes que ganharam impulso a partir da Constituição de 1988, trazendo rebatimentos virtuosos em várias dimensões. Entre as mais relevantes para o desafio de uma melhor estruturação do mundo do trabalho estão a expansão dos serviços sociais básicos, particularmente em saúde e educação, e o alargamento da cobertura previdenciária e assistencial, com o conseqüente aumento das transferências monetárias, especialmente daquelas vinculadas ao salário mínimo. Também significativa foi a expansão dos programas de apoio e proteção aos trabalhadores, como o da Intermediação de Mão-de-Obra, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, além dos programas de geração de trabalho e renda alavancados com recursos dos fundos públicos – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fundos constitucionais etc.

Tal como se pode ver no gráfico 6, os gastos sociais de origem federal saltaram do patamar dos R$ 180 bilhões em 1995 para a casa dos R$ 310 bilhões dez anos depois. Como proporção do PIB, isto significou um incremento real praticamente contínuo ao longo do tempo, fazendo este item de despesa passar de 12,3% para 15,3% do PIB entre 1995 e 2005.

GRÁFICO 6
Evolução do gasto social federal
Brasil: 1995 a 2005



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GSF	179.464	181.135	197.485	209.883	218.756	233.619	243.586	259.903	261.305	285.358	309.168
GSF / PIB	12,3	11,9	12,4	13,0	13,3	13,4	13,8	14,2	14,1	14,5	15,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Em todas as áreas do gasto que se queira examinar, há indícios de expansão e sustentação da ocupação geral associada ao dispêndio público de natureza social, e do

emprego formal (CLT[10] e estatutário) em particular. No caso dos gastos que se convertem em expansão das redes de serviços sociais, como em educação e saúde, há em geral um incremento direto do pessoal ocupado com vinculação formal, cuja característica crucial para o mercado laboral é serem postos de trabalho permanentes e cumulativos no tempo, pois as redes de serviços aos quais pertencem podem se expandir apenas na horizontal. A renda nominal derivada destas ocupações também possui uma característica permanente e cumulativa, o que, por sua vez, é um importante fator de sustentação dos segmentos privados do comércio e dos serviços locais.[11]

Já no caso dos gastos que tomam a forma de transferências monetárias diretas a portadores de direitos sociais, é provável que haja algum incremento indireto na ocupação em geral, derivado do fato de que esta renda também desfruta de uma natureza permanente, regular e previsível no tempo, elementos importantes de sustentação das demandas locais por serviços privados e comércio. Ademais, como esta categoria de gasto social tende a ter um perfil redistributivo relevante quanto à faixa de renda dos beneficiários e quanto ao tamanho dos municípios em que vivem, essa massa monetária proveniente dos vários programas de garantia de renda converte-se em fator de estabilidade e previsibilidade para as decisões empresariais privadas que dependem do consumo popular para se efetivarem – caso, mais uma vez, dos serviços privados e do comércio local.

Um exemplo do primeiro tipo é o aumento do pessoal ocupado em serviços sociais de saúde e educação, posto serem duas das políticas públicas que mais avançaram em termos da descentralização federativa, ambas fortemente demandantes de força de trabalho escolarizada, cujos contratos de trabalho tendem a ser todos formais, seja em regime de CLT, seja em regime estatutário.

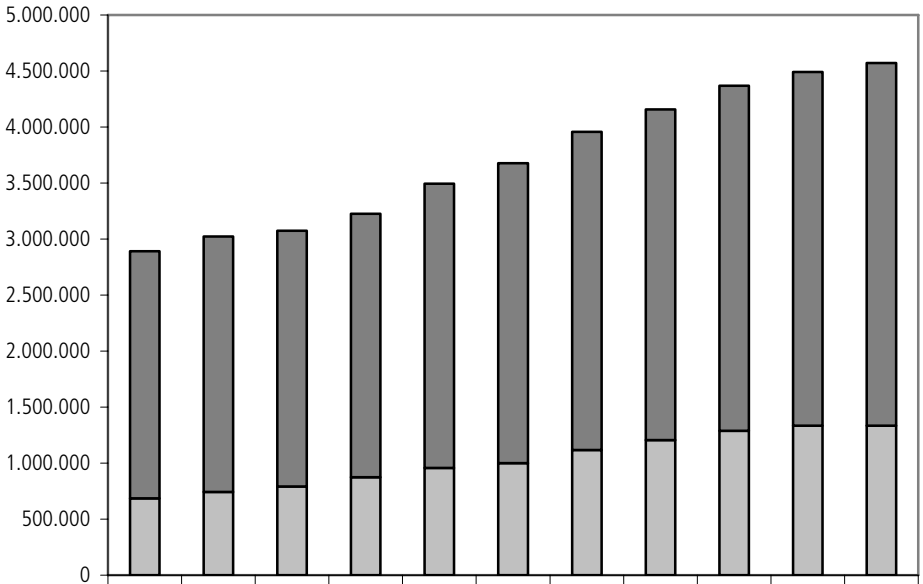
No gráfico 1 (subseção 2.1, p12), observamos que o pessoal ocupado em serviços sociais públicos teve sua participação aumentada, entre 1995 e 2005, de 12,5% para perto de 14% da ocupação total, tendo ocorrido a maior parte desse aumento no subperíodo 2001-2005. Agora, a partir dos gráficos 7 e 8, e da tabela 3, pode-se ter

10. Sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

11. Essas considerações são convergentes com os resultados de outra pesquisa recente sobre a distribuição regional do emprego formal, conduzida por Pochmann (2005). Segundo este autor, houve desconcentração do emprego formal rumo aos municípios de menor densidade populacional, menor receita tributária *per capita* e menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), fenômeno que, no entanto, não teria condições de se sustentar por muito tempo. Em suas próprias palavras, "porque as duas principais fontes de propulsão da nova distribuição do emprego formal no Brasil resultam da descentralização do gasto social que passou a ocorrer a partir da Constituição Federal de 1988 e do aumento das exportações vinculadas a produtos de baixo valor agregado, pequeno conteúdo tecnológico e intensivo em mão-de-obra de baixo custo." (Pochmann, 2005, p. 5). A rigor, segundo nossa própria forma de analisar o problema, estas conclusões precisariam ser ponderadas por pelo menos dois aspectos: *i)* independentemente de quantos e quais fatores propulsores do atual quadro de geração de empregos formais existirem, para concluir de forma pessimista sobre eles é preciso antes verificar o grau de sustentabilidade temporal de cada um, sabendo de antemão que cada fator explicativo possui um conjunto de causas anteriores que lhe dão maior ou menor sustentação ao longo do tempo; e *ii)* o fato do emprego formal ter crescido proporcionalmente mais nos municípios menores e mais pobres, engendrando um perfil ocupacional marcado por escolaridade média mais elevada, mas alta rotatividade e baixos rendimentos, não deveria ser visto, *a priori*, como sinal de desestruturação do mercado de trabalho, desde que, é claro, estas novas ocupações representem inserções de melhor tipo na estrutura produtiva, estando estas localizadas majoritariamente ou não no setor terciário (comércio e serviços). Se for este o caso, e sobretudo se elas possuirem alto grau de sustentabilidade temporal, então todo esse movimento de expansão mais que proporcional do emprego formal rumo aos menores e mais pobres municípios não terá sido em vão. Ao contrário, poderá fazer parte de um processo virtuoso de desconcentração da estrutura produtiva, assim como de diminuição das desigualdades regionais e sociais.

uma idéia do incremento de pessoal havido especificamente em serviços profissionais de saúde e educação.[12]

GRÁFICO 7
Evolução do número de profissionais em saúde e em educação
Brasil: 1995 a 2005



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Profissionais em Educação	2.204.133	2.280.651	2.280.651	2.349.622	2.535.674	2.677.039	2.841.652	2.951.297	3.079.683	3.156.036	3.237.536
Profissionais em Saúde	686.678	743.116	792.389	875.568	958.417	1.001.273	1.116.579	1.207.118	1.289.864	1.334.064	1.334.064

Fonte: CGRH-SUS/SIRH/Ministério da Saúde – para profissionais em saúde; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/Ministério da Educação (Inep/MEC) – para profissionais em educação.

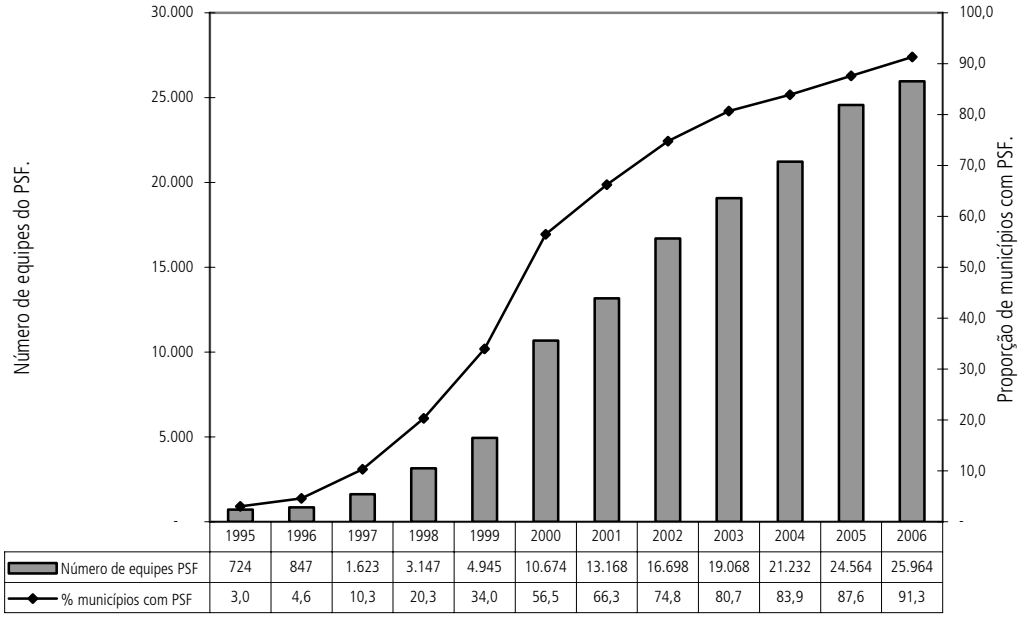
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Enquanto o gráfico 7 confirma um aumento importante de ocupação em serviços de educação e saúde, sobretudo durante o subperíodo 2001-2005, o gráfico 8 dá uma idéia deste movimento rumo à quase totalidade dos municípios brasileiros, tendo como exemplo a expansão do Programa Saúde da Família.

12. Tanto no gráfico 5 como na tabela 3, os profissionais em saúde se referem ao conjunto de médicos, odontólogos, enfermeiros, nutricionistas, veterinários, farmacêuticos, técnicos em enfermagem e auxiliares de enfermagem. Já os profissionais em educação se referem na verdade ao conjunto de funções docentes em todos os níveis de ensino, sendo importante mencionar que o mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. De qualquer forma, esta informação serve como *proxy* para postos de trabalho nos seguintes níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, educação profissional em nível técnico, e ensino superior.

GRÁFICO 8

Evolução do número de municípios e equipes com Programa Saúde da Família
Brasil: 1995 a 2006



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de equipes PSF	724	847	1.623	3.147	4.945	10.674	13.168	16.698	19.068	21.232	24.564	25.964
% municípios com PSF	3,0	4,6	10,3	20,3	34,0	56,5	66,3	74,8	80,7	83,9	87,6	91,3

Fonte: Minsitério da Saúde.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Esse deslocamento espacial das ocupações de natureza social vinculadas diretamente à expansão do gasto público também pode ser visto por meio da tabela 3, que apresenta importante variação positiva dos profissionais em educação e saúde em todas as regiões do país.

TABELA 3

Evolução e composição dos profissionais em saúde e em educação
Brasil e grandes regiões: 1995 a 2005

	Profissionais em saúde			Profissionais em educação		
	Variação regional		Participação	Variação regional		Participação
	1995-1999	2000-2005	regional 2005	1995-1999	2000-2005	regional 2005
Norte	65,1%	62,2%	4,3%	20,4%	27,0%	7,6%
Nordeste	36,2%	30,3%	16,6%	11,1%	19,4%	27,8%
Sudeste	42,0%	30,2%	55,8%	16,5%	21,6%	41,8%
Sul	33,0%	37,3%	15,9%	12,7%	20,3%	15,5%
Centro-Oeste	33,6%	40,4%	7,3%	22,7%	18,7%	7,3%
Brasil total	39,6%	33,2%	100,0%	15,0%	20,9%	100,0%
Variação anual	8,7%	8,6%	-	4,8%	4,2%	-

Fonte: CGRH-SUS/SIRH/Ministério da Saúde – para profissionais em saúde; Inep/MEC – para profissionais em educação.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Obs.: [1] Profissionais em saúde referem-se ao conjunto de médicos, odontólogos, enfermeiros, nutricionistas, veterinários, farmacêuticos, técnicos em enfermagem, e auxiliares de enfermagem.

[2] Profissionais em educação referem-se na verdade ao conjunto de funções docentes em todos os níveis de ensino, sendo que o mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. Os níveis de ensino considerados foram: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, educação profissional em nível técnico, e ensino superior.

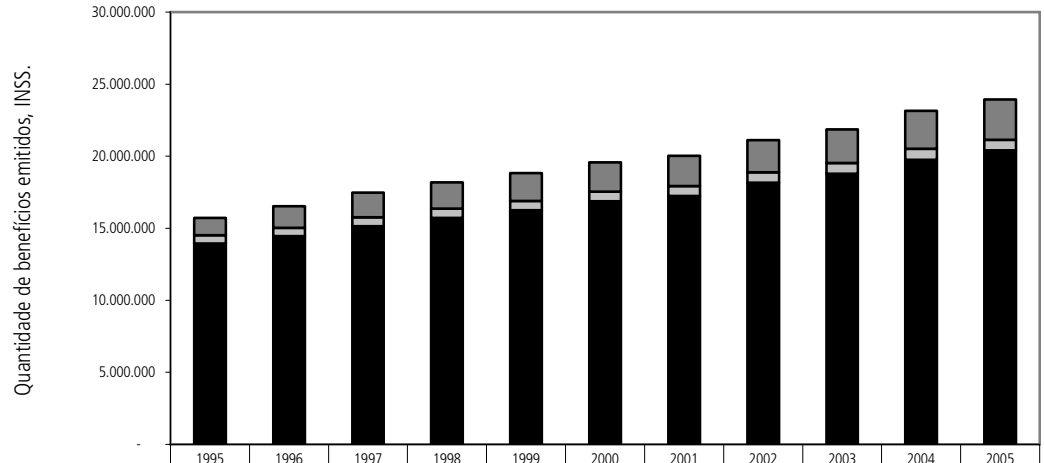
No caso da saúde, o subperíodo 1995-1999 favoreceu mais que proporcionalmente a região Sudeste, o que ajuda a explicar a alta concentração de profissionais nesta região do país, muito superior à das demais. Já no subperíodo 2000-2005 houve um pequeno movimento de desconcentração regional rumo às regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. No caso da educação, houve uma variação positiva

e mais intensa ao longo do segundo subperíodo, exceção feita à região Centro-Oeste, que talvez por isso tenha se mantido em último lugar do país na distribuição regional dos profissionais em educação.

Exemplos do segundo tipo de impacto na ocupação geral, derivado de aumentos do gasto social, são mais difíceis de serem obtidos estatisticamente, posto serem resultado indireto – mas seguro – da conversão em consumo daquela massa monetária advinda das políticas e programas de garantia e transferência de renda. Apesar disso, vale apresentar a seguir um conjunto de informações que dá conta da enorme expansão deste tipo de gasto, tão mais significativo para o nosso argumento quanto mais pulverizado ele estiver sendo, em número de famílias ou de pessoas beneficiárias, e em número de municípios contemplados.

Começando pelas políticas previdenciária e assistencial, constatamos pelo gráfico 9 um patamar de cobertura já bastante elevado em 1995 e uma expansão ainda expressiva ao longo do período 1995-2005. O patamar já elevado de cobertura em 1995 se explica pela entrada em vigor, poucos anos antes, dos dispositivos constitucionais relativos à previdência rural e à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A expansão subseqüente por sua vez se explica, no caso da previdência, pela dinâmica demográfica de envelhecimento, em consonância com os direitos vigentes de acesso às aposentadorias e pensões, e pela própria expansão da população ocupada segurada (assalariados com carteira e segurados especiais) que usufrui de diversos benefícios temporários, como o salário-maternidade e os auxílios para doenca e acidentes de trabalho, entre outros. No caso dos benefícios assistenciais, devem ser consideradas tanto a dinâmica de envelhecimento em condições de pobreza, uma vez que este benefício se concede apenas a pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo mensal, como a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, que desde 2004 rebaixou para 65 anos a idade mínima para participação no Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas).

GRÁFICO 9
Evolução do estoque de benefícios emitidos pelo INSS
Brasil: 1995 a 2005



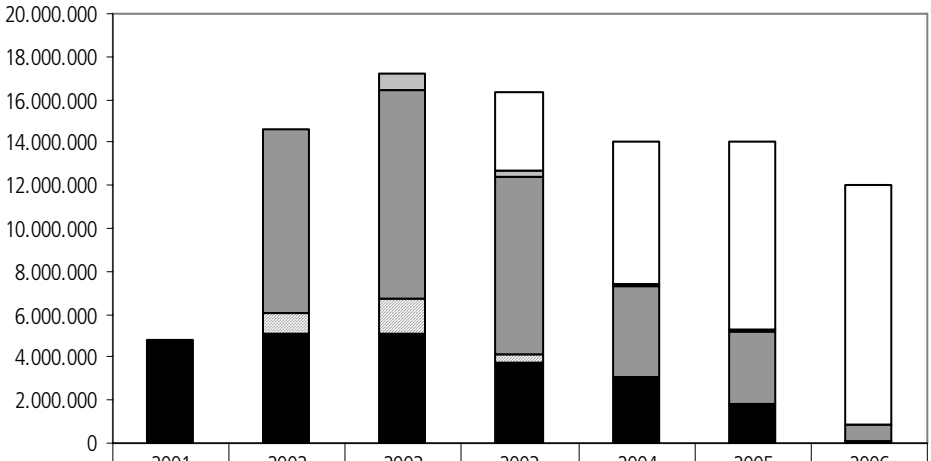
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Benefícios assistenciais	1.217.525	1.489.002	1.706.542	1.826.966	1.937.470	2.041.587	2.105.161	2.252.846	2.330.419	2.629.196	2.792.638
Benefícios acidentários	572.473	591.436	623.796	641.498	652.631	669.030	686.235	719.983	735.942	756.926	755.804
Benefícios previdenciários	13.934.776	14.437.968	15.143.502	15.714.300	16.244.486	16.862.131	17.241.462	18.152.683	18.785.324	19.749.723	20.393.756

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social/Ministério da Previdência e Assistência Social (INSS/MPAS).
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Nos casos de todos os beneficiários da Assistência Social, e de algo como 2/3 dos beneficiários totais da Previdência, alarga-se a cobertura efetiva, sobretudo à população idosa, que passa a dispor de um salário mínimo mensal, em caráter vitalício e regular. Daí a importância da vinculação e dos ganhos reais do salário mínimo no período 1995-2005, pois da combinação "aumento da cobertura + elevação real do valor-piso dos benefícios" resulta um incremento significativo da massa monetária – de origem pública e caráter permanente – com alto poder redistributivo junto aos municípios menores e junto aos segmentos mais pobres da população. Além do valor intrinsecamente social e ético desta situação, ela ajuda a sustentar a renda e a demanda local, dando lastro real a possíveis planos de expansão de novas contratações, inclusive formais, por parte de empresários atuantes nos setores terciários (comércio e serviços).

Praticamente igual significado tem a expansão das transferências condicionadas de renda, apresentadas no gráfico 10. A diferença é que entre seus beneficiários (mais de 11 milhões de famílias em 2006) predominam pessoas economicamente ativas, em sua maior parte ocupadas em relações de trabalho informais, sem vinculação previdenciária, cuja renda monetária ou inexiste ou é insuficiente para garantir o mínimo de bem-estar a seus membros.

GRÁFICO 10
Evolução do número de famílias beneficiárias dos programas federais de transferências condicionadas de renda
Brasil: 2001 a 2006



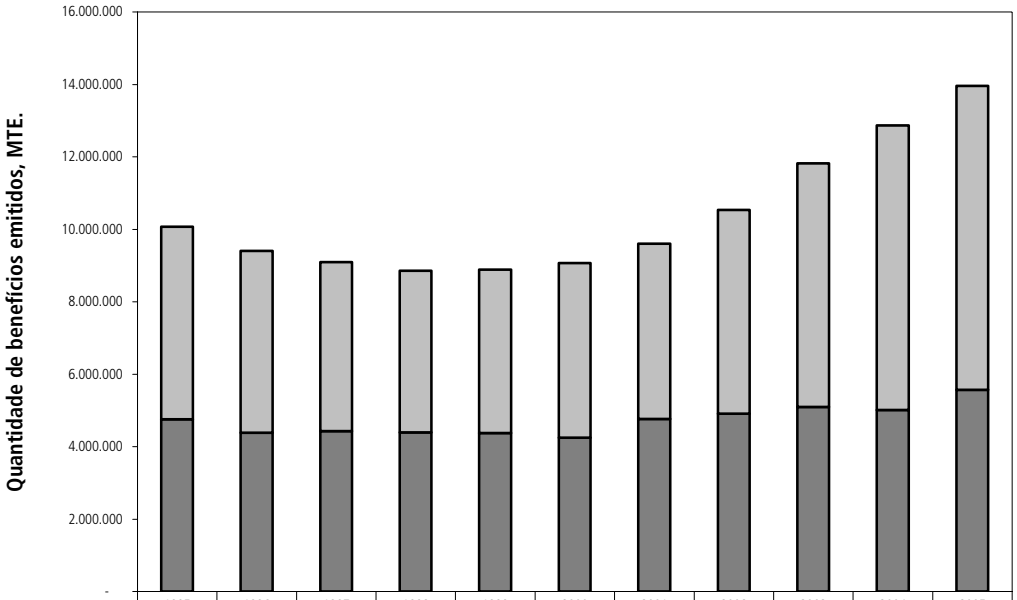
	2001	2002	2003	2003	2004	2005	2006
Bolsa-Família	0	0	0	3.615.596	6.571.842	8.700.451	11.120.353
Cartão Alimentação	0	0	774.764	349.905	107.907	83.524	36.641
Auxílio-Gás	0	8.556.785	9.707.829	8.229.144	4.220.953	3.401.114	727.556
Bolsa-Alimentação	30.137	966.553	1.669.587	369.463	53.507	24.175	5.734
Bolsa-Escola	4.794.405	5.106.509	5.056.245	3.771.199	3.042.794	1.783.874	123.088

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Dois outros programas governamentais de natureza constitucional são o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. Ambos se enquadram nesta mesma categoria de gasto social diretamente transferido sob a forma monetária para seus beneficiários, cumprindo, portanto, papel idêntico ao relatado para as políticas previdenciária e assistencial de garantia e transferência de renda. Como se vê pelo gráfico 11, estes

dois programas também tiveram forte expansão nestes dez anos sob análise, com ênfase para o subperíodo 2000-2005.

GRÁFICO 11
Evolução do estoque de benefícios emitidos pelo MTE
Brasil: 1995 a 2005



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abono-Salarial	5.308.749	5.023.939	4.664.910	4.467.820	4.512.878	4.819.813	4.837.664	5.618.806	6.722.309	7.853.189	8.390.012
Seguro-Desemprego	4.757.753	4.381.007	4.429.865	4.388.525	4.372.802	4.243.534	4.765.842	4.911.158	5.097.788	5.012.512	5.565.856

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Em síntese, com base na tabela 4, nota-se que no subperíodo 2000-2005 o ritmo de concessão de benefícios se acelerou para ambos os conjuntos de programas, os do INSS e os do MTE, que viram aumentar, respectivamente, em 22,4% e em 54% o número de benefícios emitidos, contra uma taxa de variação, entre 1995 e 1999, de 19,8% no caso do INSS, e de –11,7% no caso do MTE. Apenas no ano de 2005, foram aproximadamente 14 milhões de benefícios emitidos pelo MTE, a maior parte exatamente igual ao valor de um salário mínimo, como previsto pelo Abono Salarial, ou um pouco superior a isso, enquanto resultado da aplicação das regras de concessão do seguro-desemprego. Somados aos cerca de 23 milhões de benefícios permanentes emitidos pelo INSS e às cerca de 12 milhões de famílias beneficiárias dos programas de transferência condicionada de renda, chegamos a algo como 50 milhões de pessoas e/ou famílias, por meio das quais o Estado teria injetado aproximadamente R$ 190 bilhões na economia, a preços de 2006. É plausível supor que todo este valor tenha se convertido em consumo corrente de bens e serviços ao longo daquele ano, um importante vetor de demanda agregada – de origem pública e perfil redistributivo – na composição final do PIB.

Com isso, seja por um aumento – regionalmente descentralizado – do pessoal empregado diretamente pelo Estado, seja pelos empregos indiretos que se sustentam a partir do gasto social monetário, o fato é que há atualmente um importante vetor de sustentação da ocupação, com fortes possibilidades de formalização, cuja característica

distintiva é depender menos do ciclo econômico e mais da implementação continuada e da descentralização federativa das diversas políticas sociais em curso.

TABELA 4
Taxa de variação dos benefícios emitidos pelo INSS e pelo MTE Brasil: 1995 a 2005

	Variação 1995-1999	Variação 2000-2005
Benefícios previdenciários	16,6%	20,9%
Benefícios acidentários	14,0%	13,0%
Benefícios assistenciais	59,1%	36,8%
Total INSS: benefícios emitidos	19,8%	22,4%
Seguro-Desemprego	-8,1%	31,2%
Abono Salarial	-15,0%	74,1%
Total MTE: benefícios emitidos	-11,7%	54,0%

Fonte: MPAS e MTE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

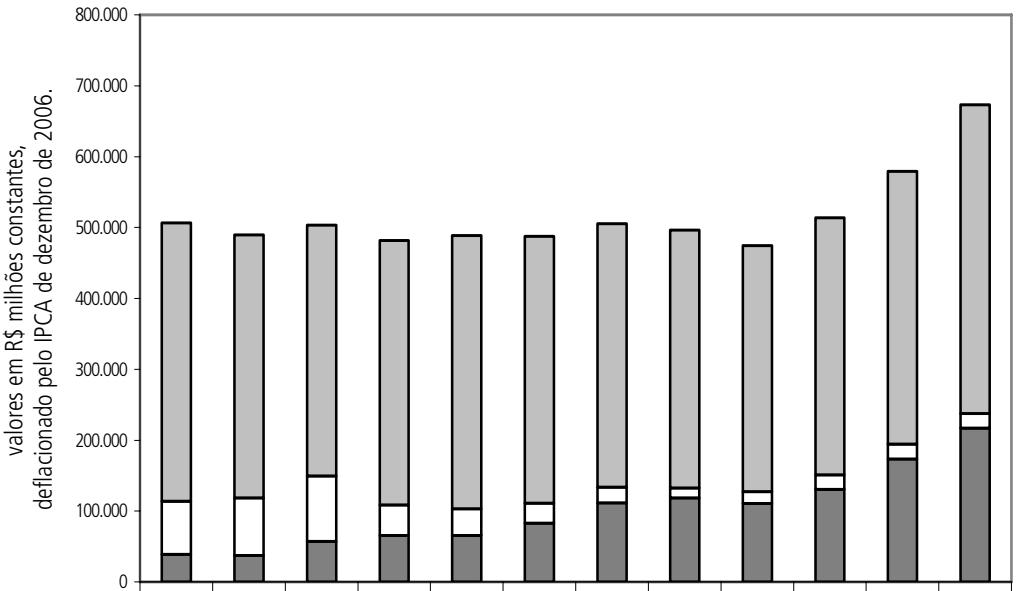
3.1.2 Expansão e Diversificação do Crédito Interno

Entre os fatores de mais curto prazo relacionados com o miniciclo de crescimento econômico recente, com a recuperação do nível geral de ocupação e do próprio emprego formal está o movimento de expansão das operações de crédito do sistema financeiro nacional. Esta é uma variável explicativa crucial das tendências econômicas recentes, e, embora os nexos causais do crédito para o emprego não sejam automáticos, é possível constatar, pelo gráfico 12, um movimento robusto de expansão do volume total do crédito no triênio 2004-2006, estimulado por captações do setor privado empresarial e por captações das pessoas físicas.[13] Ambas as rubricas mais do que compensaram as sucessivas quedas de participação do setor público nas operações totais de crédito do país, fazendo o volume total aproximar-se da casa dos R$ 700 bilhões em 2006.

13. Para um exemplo de correlação entre empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desempenho econômico, nível de contratação e de remuneração, ver Torres Filho e Puga (2006). Neste exercício, os autores constataram, para o período 2001-2005, que as empresas apoiadas pelo BNDES contrataram mais e pagaram melhores salários que as não-apoiadas. Ademais, estes resultados foram proporcionalmente mais expressivos quanto menor o tamanho dos estabelecimentos pesquisados. Em termos dos empregos formais gerados, as microempresas apoiadas pelo BNDES viram seu estoque de trabalhadores crescer 19% entre 2001 e 2005, contra tão-somente 6,5% daquelas não-apoiadas. As pequenas e médias empresas, por sua vez, tiveram expansão de 8,2% e de 6,2% no estoque de trabalhadores no mesmo período, contra taxas de 1% e de 1,9%, respectivamente, para empresas não-apoiadas pelo banco. Por fim, as grandes empresas viram crescer em 3,7% o número de trabalhadores entre 2001 e 2005, contra uma expansão de apenas 1,9% das grandes empresas não-apoiadas.

GRÁFICO 12

Evolução das operações de crédito do sistema financeiro nacional
Brasil: 1995 a 2005



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
setor privado	392.569	370.756	353.979	373.596	385.590	376.437	371.842	363.941	346.718	363.170	384.637	435.675
setor público	75.293	81.612	92.120	43.039	37.393	28.282	22.193	14.142	17.104	20.358	20.862	20.225
pessoas físicas	38.669	37.106	57.145	65.345	65.701	83.022	111.483	118.540	110.390	130.383	173.590	217.271

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Esse montante representou 32,5% do PIB, a preços de 2006, percentual que praticamente faz o volume de crédito retornar ao patamar dos primeiros anos do Plano Real. Na tabela 5 também se pode ver, por setor de atividade e frente a três subperíodos selecionados (FHC 1, FHC 2 e Lula 1), que a dinâmica do crédito responde fortemente a decisões políticas.

Não é outra a conclusão que se tira das taxas de variação das operações totais de crédito entre 1995 e 1998, 1999 e 2002, e 2003 e 2006, as quais decresceram –4,8% no primeiro mandato de FHC, estagnaram-se no segundo, e depois recuperaram-se em 42% no primeiro governo Lula. Mais interessante é notar que a recuperação foi significativa em todos os setores, com destaque para os seguintes movimentos: *i)* forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas, fatores estes que permitiram, somente no subperíodo 2003-2006, um incremento de quase 100% no volume de operações; *ii)* inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são o setor rural (crédito agrícola e forte expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), o setor habitacional (recuperação de investimentos com recursos do FGTS) e o setor público (empresas estatais e três níveis federativos); e *iii)* importantes adições de crédito aos setores comercial, de serviços e industrial – neste último caso, embora de apenas 8,6% entre 2003 e 2006, mas partindo de um patamar muito superior ao dos demais setores considerados.

TABELA 5

Evolução das operações totais de crédito do sistema financeiro nacional, por setor de atividade econômica

(Valores em R$ milhões constantes de dezembro de 2006)

Anos	Operações de crédito do sistema financeiro nacional								Taxa de variação anual	Volume total de crédito no PIB
	A pessoas físicas	Ao setor industrial	Ao setor serviços	Ao setor comercial	Ao setor rural	Ao setor habitacional	Ao setor público	Volume total		
1995	38.669	118.206	60.398	63.862	47.501	102.603	75.293	506.532	-	36,1%
1996	37.106	113.901	57.797	61.938	41.524	95.594	81.612	489.474	-3,4%	33,0%
1997	57.145	115.668	55.998	52.852	38.314	91.146	92.120	503.244	2,8%	31,7%
1998	65.345	126.443	61.478	49.114	43.220	93.343	43.039	481.980	-4,2%	29,3%
1999	65.701	141.101	62.869	46.224	42.681	92.713	37.393	488.684	1,4%	28,3%
2000	83.022	128.572	67.458	45.615	43.038	91.754	28.282	487.741	-0,2%	27,7%
2001	111.483	143.143	81.632	52.341	40.525	54.202	22.193	505.518	3,6%	27,8%
2002	118.540	149.174	87.559	52.870	41.106	33.231	14.142	496.622	-1,8%	26,3%
2003	110.390	137.454	81.452	48.901	49.268	29.642	17.104	474.213	-4,5%	24,9%
2004	130.383	135.286	86.298	55.370	57.702	28.515	20.358	513.911	8,4%	26,1%
2005	173.590	137.925	91.453	62.839	63.728	28.693	20.862	579.090	12,7%	29,0%
2006	217.271	149.282	109.525	71.905	71.809	33.154	20.225	673.171	16,2%	32,5%
1995/98	69,0%	7,0%	1,8%	-23,1%	-9,0%	-9,0%	-42,8%	-4,8%	-	-
1999/02	80,4%	5,7%	39,3%	14,4%	-3,7%	-64,2%	-62,2%	1,6%	-	-
2003/06	96,8%	8,6%	34,5%	47,0%	45,8%	11,8%	18,2%	42,0%	-	-

Fonte: Bacen (2005).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Obs: [1] Os valores de cada ano foram obtidos através da média anual mensal.

[2] Os valores em R$ milhões correntes foram deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mês a mês, a preços constantes de dezembro de 2006.

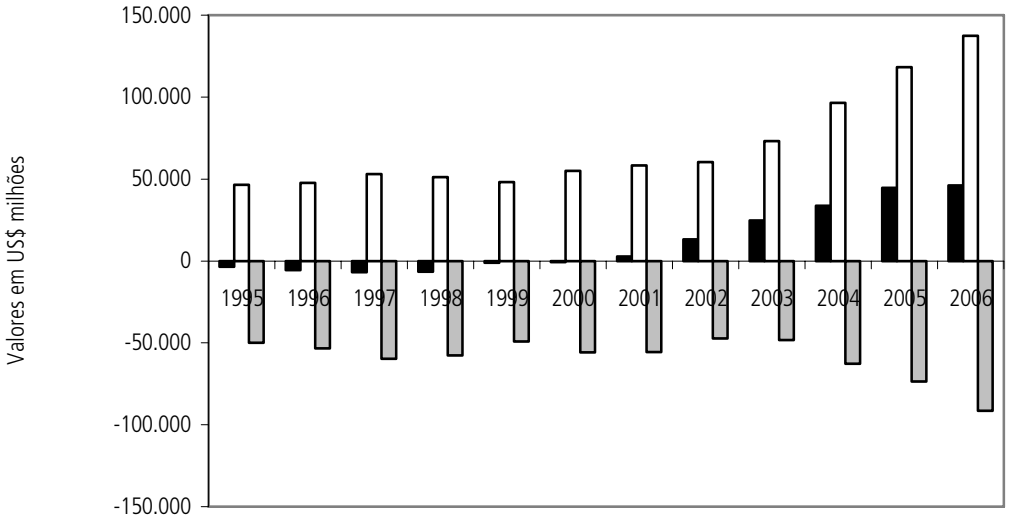
Em todos os casos, há forte correlação entre os movimentos de expansão das operações de crédito e o esboço de recuperação econômica do triênio 2004-2006, a qual aponta para um incremento das taxas de investimento na composição final do PIB pela ótica da demanda, tal qual registrado na tabela 5. Também há correlação positiva entre essa expansão recente do crédito e o nível de ocupação da força de trabalho, sendo que aquela que se assalaria com carteira neste processo tende a ter maiores chances de sustentabilidade no tempo. Isto porque estes novos postos de trabalho, gerados a partir do crédito, tiveram por trás vetores da demanda empresarial e pública, e não aqueles imperativos de sobrevivência que caracterizam a ocupação por conta-própria. Por este motivo, a expansão e a diversificação do crédito são fatores importantes a explicar por que nos dados da tabela 2 (subseção 2.2, p. 15) registra-se aumento de participação do emprego formal e queda do trabalho por conta-própria no período recente.

3.1.3 Aumento e Diversificação do Saldo Exportador

Outro fator que pode ser considerado de curto prazo na explicação do atual cenário de expansão das ocupações e de alargamento do emprego formal relaciona-se com uma maior e mais firme participação do comércio exterior brasileiro na composição do PIB. Como se vê pelo gráfico 13, tanto importações como exportações passaram a crescer de maneira mais sustentada desde 1999, sendo que desde 2003 aceleraram seu ritmo de crescimento frente às importações, dando origem a um expressivo saldo comercial positivo.

GRÁFICO 13

Evolução da balança comercial brasileira entre 1995 e 2006



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Balança comercial	-3.466	-5.599	-6.753	-6.575	-1.199	-698	2.650	13.121	24.794	33.641	44.703	46.074
Exportação de bens	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011	55.086	58.223	60.362	73.084	96.475	118.30	137.47
Importação de bens	-49.97	-53.34	-59.74	-57.71	-49.21	-55.78	-55.57	-47.24	-48.29	-62.83	-73.60	-91.39

Fonte: Bacen.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

O resultado desse incremento geral das exportações foi uma expansão de ocupações agrícolas, sobretudo depois da desvalorização cambial de 1999, que também se relaciona com o aumento do crédito junto ao setor rural. Embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que empregar trabalhadores, é possível que a força de trabalho remanescente esteja ficando empregada com carteira. Ao mesmo tempo, há uma expansão de ocupações agrícolas, em grande medida informais, que deriva na verdade do alargamento da fronteira agrícola e de algum refluxo migratório vindo de médias e grandes cidades.

Mas o aumento das exportações também atingiu parte dos segmentos industrial e comercial, com rebatimentos positivos em termos de empregos formais. Na verdade, constatou-se em pesquisa recente que as empresas exportadoras contínuas geraram mais empregos do que as empresas similares não-exportadoras.[14] Uma possível explicação para isto é que, a despeito dos maiores ganhos de produtividade entre as exportadoras, as que permanecem no mercado por períodos mais longos acabam ganhando mais espaço e empregando mais trabalhadores – em geral assalariados com carteira – que as empresas não-exportadoras ou aquelas de menor produtividade.

De toda forma, o fato é que o tipo de emprego direto gerado a partir da demanda por exportações tende, tanto quanto aquele gerado a partir da expansão do crédito, a ser de maior durabilidade e de melhor qualidade, tendo na formalização dos

14. A respeito, ver De Negri, De Negri, Coelho e Turchi (2006, p. 26-31). Neste trabalho, os autores chegam às seguintes taxas de crescimento do emprego formal nas firmas brasileiras, entre 2000 e 2004: firmas totais (19%), as quais foram decompostas em multinacionais (8%), exportadoras (14%), exportadoras contínuas (17%), industriais (19%) e industriais com mais de 500 funcionários (29%).

contratos de trabalho um dos seus principais atributos. Contudo, a pujança das exportações pode ser afetada negativamente pelo movimento de apreciação da moeda nacional frente ao dólar, o que reforça a necessidade de se readequar a estratégia de condução macroeconômica para a relação câmbio/juros no país.

3.1.4 Regime Tributário Simplificado para Micro e Pequenas Empresas

Com a instituição de um regime de desoneração e simplificação tributária adotado para as micro e pequenas empresas do país, tem-se desde 1996 um fator explícito de incentivo à formalização e ao fortalecimento desses pequenos negócios.[15] Ainda que as pesquisas até agora empreendidas sobre o assunto não tenham podido afirmar que, na ausência do Simples, o conjunto de micro e pequenas empresas teriam tido desempenho inferior ao observado desde sua presença, há indícios estatísticos fortes de que este sistema tributário simplificado tenha sido compatível com a ampliação das oportunidades legais de formalização dos pequenos empreendimentos e dos seus respectivos vínculos empregatícios.[16]

Pelo menos é isso que se verifica na tabela 6, que informa acerca de um processo mais intenso de criação e/ou adesão de vínculos empregatícios e de estabelecimentos optantes do Simples *vis-à-vis* os não-optantes. Embora parte dessa diferença possa ser atribuída ao fato de haver uma dinâmica mais frenética de criação e destruição de micro e pequenas empresas em comparação com as médias e grandes, não deixa de ser surpreendente observar que, entre 1999 e 2005, enquanto a quantidade de estabelecimentos optantes pelo Simples variou 74,1%, o número de estabelecimentos não-optantes o fez no percentual de apenas 8,4%. No mesmo intervalo de tempo, enquanto a quantidade de vínculos empregatícios formais, associados aos estabelecimentos optantes do Simples, cresceu 60,4%, a mesma taxa foi de tão-somente 39,9% nos estabelecimentos não-optantes.

TABELA 6
Variação percentual do número de vínculos empregratícios e de estabelecimentos declarantes da Gfip*/MPAS
Brasil: 1999 a 2005

	Variação 1999-2005		Média 1999-2005
	Quantidade de estabelecimentos	Quantidade de vínculos empregatícios	Quantidade de vínculos formais por estabelecimento Gfip
Estabelecimentos não-optantes	8,4%	39,9%	13,2
Estabelecimentos optantes	74,1%	60,4%	3,5
Total estabelecimentos Gfip	36,6%	44,2%	8,2

Fonte: Gfip/MPAS
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.
Nota: * Gfip – Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social.

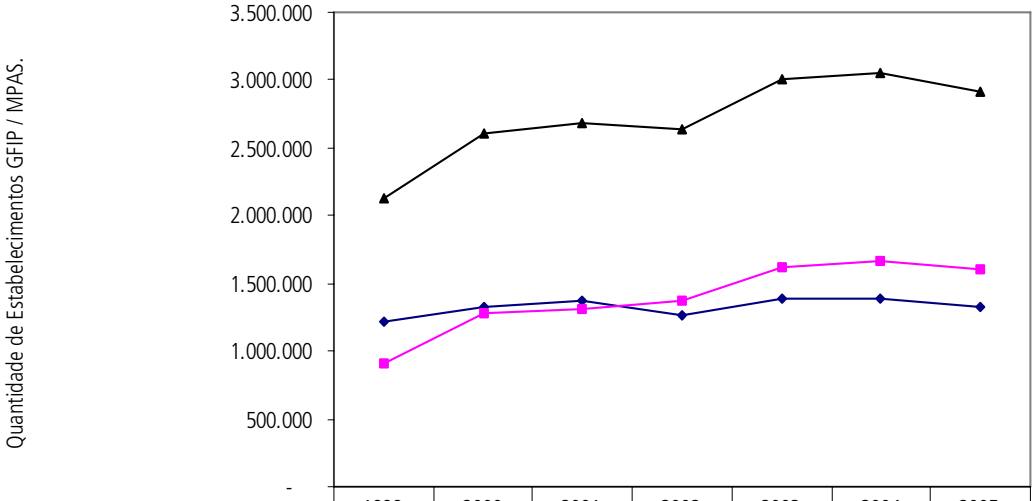
15 O Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) foi instituído pela Lei nº 9.317 de 1996. No início, esta lei estabeleceu que apenas as microempresas com faturamento anual bruto de até R$ 120 mil e as empresas de pequeno porte com faturamento anual bruto entre R$ 120 mil e R$ 720 mil poderiam aderir ao sistema. Depois, por meio da Lei nº 9.732 de 1998, foi elevado para R$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas. Agora, desde a Lei nº 11.196 de 2005, os limites de faturamento anual bruto foram duplicados para R$ 240 mil no caso das microempresas e para R$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte.

16 Pelo menos é essa a conclusão de um estudo recente sobre o assunto, tal qual pode ser encontrado em Delgado *et al.* (2006), ou seja: "(...) não temos elementos empíricos suficientes para sustentar a tese de que a ausência de tributação facilitada provocaria involução no sistema, mas sim de que sua presença é consistente com a reprodução e pequena melhoria nos indicadores de desempenho daqueles que optaram." (Delgado *et al.*, 2006, p. 42).

Tanto no caso do número de estabelecimentos declarantes da Gfip como no dos seus respectivos vínculos formais registrados, ainda que continue havendo no Brasil uma alta taxa de mortalidade de empresas e postos de trabalho, parece que esta está sendo tendencialmente superada por uma taxa de natalidade um pouco maior. Como se vê pelo gráfico 14, no período 1999-2005, a quantidade total de estabelecimentos teve acréscimos importantes nos biênios 2000-2001 e 2003-2004, muito embora isto tenha sido devido proporcionalmente mais aos estabelecimentos optantes do Simples que aos não-optantes. Contudo, se for possível associar parte deste aumento dos estabelecimentos optantes ao reenquadramento das pequenas empresas na lei – proporcionado pela elevação do faturamento anual máximo permitido (passou de R$ 720 mil para R$ 1,2 milhão em 1998) –, então é de se esperar que a pequena queda de estabelecimentos optantes ocorrida em 2005 seja facilmente recuperada nos anos subseqüentes, pois neste ano houve outra alteração legal substantiva, fazendo os limites de faturamento dobrarem, respectivamente, de R$ 120 mil para R$ 240 mil no caso das microempresas, e de R$ 1,2 milhão para R$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte.

GRÁFICO 14

Evolução do número de estabelecimentos declarantes da Gfip/MPAS, segundo opção ou não pelo regime tributário simplificado das micro e pequenas empresas (Simples) Brasil: 1999 a 2005



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estabelecimentos Não-Optantes	1.216.305	1.331.086	1.372.533	1.260.587	1.388.373	1.386.121	1.318.412
Estabelecimentos Optantes	917.268	1.275.464	1.305.369	1.376.113	1.612.651	1.670.602	1.596.927
Total Estabelecimentos GFIP	2.133.573	2.606.550	2.677.902	2.636.699	3.001.024	3.056.723	2.915.339

Fonte: Gfip/MPAS.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

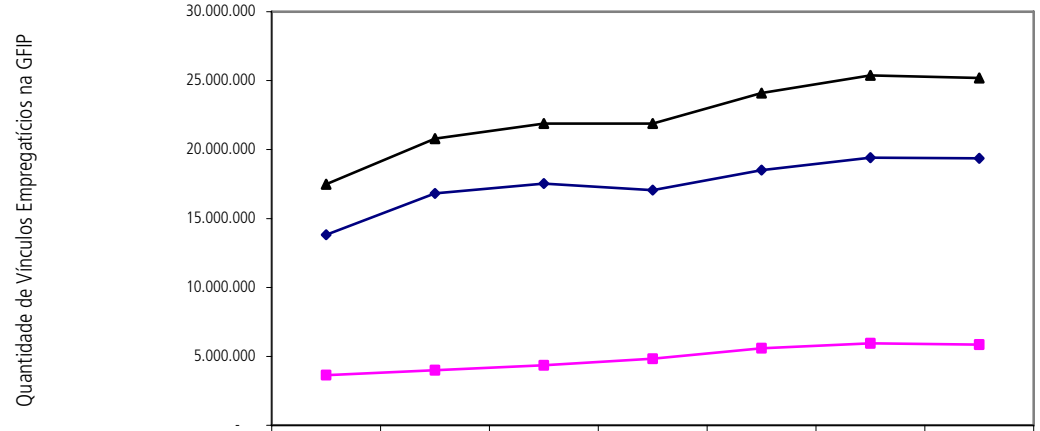
Se isto ocorrer em relação ao número de estabelecimentos optantes pelo Simples, certamente haverá um efeito positivo também em relação ao número de vínculos formais. Estes estabelecimentos empregaram, na média do período 1999-2005, algo como 3,5 trabalhadores com vínculo formal, o que significa que para cada 100 novos estabelecimentos optantes pelo Simples, pode-se calcular cerca de 350 novos vínculos empregatícios em média.

Mais incertas são as fontes de criação de novos estabelecimentos não-optantes, cuja recuperação da pequena queda observada em 2005 depende proporcionalmente mais da própria trajetória de crescimento da economia e dos fatores que lhe dão sustentação no longo prazo, como o aumento e descentralização do gasto público efetivo, a expansão e diversificação do crédito interno e do saldo exportador, o equacionamento da armadilha câmbio/juros etc. Ainda que em ritmo mais lento que a multiplicação dos estabelecimentos optantes pelo Simples, é importante que se recupere a dinâmica de criação e sustentação de novos estabelecimentos não-optantes, entre outros motivos, pelo mero fato de que eles, por serem em geral maiores, empregam proporcionalmente mais trabalhadores. Na média do período 1999-2005, cada estabelecimento não-optante foi responsável pela manutenção de algo como 13,2 postos de trabalhos, vale dizer: para cada 100 novos empreendimentos deste tipo, seriam gerados em média 1.320 novos vínculos formais de trabalho no país, quase quatro vezes mais que os empregos criados pelos estabelecimentos optantes do Simples.

Esta diferença no multiplicador potencial de empregos dá origem a uma diferença de patamar entre os dois tipos de estabelecimentos aqui considerados, no que tange ao estoque de vínculos empregatícios de cada um, tal como se pode ver no gráfico 15. Computados no período 1999-2005, enquanto o total de vínculos formais passa de um patamar de 4 milhões para perto de 6 milhões entre os estabelecimentos optantes do Simples, o patamar salta da casa dos 14 milhões para mais de 19 milhões de vínculos entre os estabelecimentos não-optantes.

GRÁFICO 15

Evolução dos vínculos empregatícios em estabelecimentos declarantes da Gfip/MPAS, segundo a opção ou não pelo Simples
Brasil: 1999 a 2005



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estabelecimentos Não-Optantes	13.833.456	16.815.486	17.526.208	17.062.208	18.512.703	19.416.797	19.358.807
Estabelecimentos Optantes	3.641.069	3.987.609	4.349.930	4.826.224	5.582.457	5.957.741	5.841.818
Total Vínculos Empregatícios GFIP	17.474.525	20.803.094	21.876.137	21.888.432	24.095.161	25.374.538	25.200.625

Fonte: Gfip/MPAS.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

De todo modo, em ambos os casos, a notícia importante é que o estoque de estabelecimentos e de vínculos formais mantidos ano a ano tem demonstrado uma certa tendência de crescimento. Ao menos no período 1999-2005, foram criados mais estabelecimentos e empregos formais que destruídos, o que ajuda a explicar o

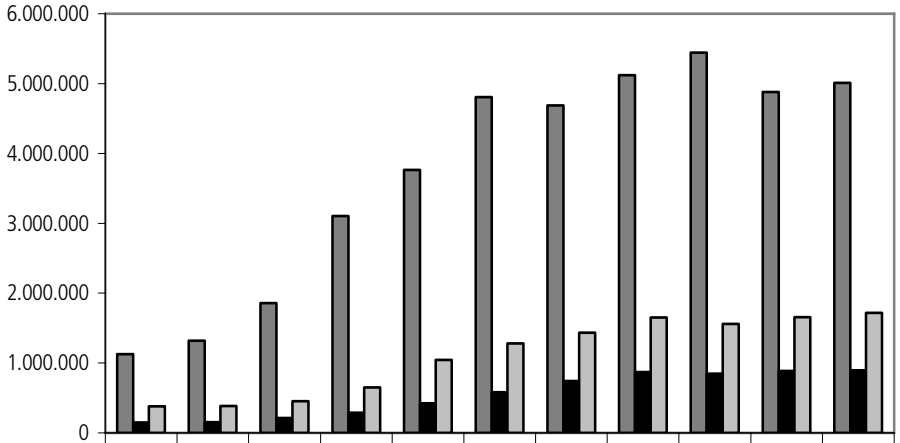
movimento recente de formalização do emprego e suas condições de sustentação ao longo do tempo.

3.1.5 Melhora das Ações de Intermediação de Mão-de-Obra e de Fiscalização do MTE

Por fim, um último aspecto relacionado – neste caso, diretamente – ao movimento recente de recuperação do emprego formal é a melhora da gestão do MTE sobre as ações de intermediação de mão-de-obra e fiscalização das condições e relações de trabalho.

No que se refere ao primeiro ponto, o gráfico 16 mostra que a atratividade do serviço de intermediação de mão-de-obra cresceu muito junto aos trabalhadores, sobretudo depois de 1999. Embora o mesmo não tenha ocorrido com a mesma intensidade junto às empresas que ofertam suas vagas pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), houve uma melhora no indicador relativo à colocação de trabalhadores no mercado, cuja taxa passou do patamar de 40% no subperíodo 1995-1999 para a casa dos 52% em 2005, conforme dados da tabela 7 adiante (p. 37).

GRÁFICO 16
Movimentação de vagas e trabalhadores pelo Sine
Brasil: 1995 a 2005



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trabalhadores Inscritos	1.127.4	1.320.7	1.859.3	3.103.9	3.763.1	4.805.4	4.687.0	5.119.5	5.444.2	4.879.1	5.007.7
Trabalhadores Colocados	149.399	154.958	210.060	287.514	422.498	581.618	742.880	869.670	844.693	887.486	893.655
Vagas Captadas	380.714	386.045	452.166	651.703	1.043.7	1.281.2	1.435.1	1.648.7	1.560.7	1.654.2	1.718.6

Fonte: MTE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Apesar disso, o percentual de trabalhadores inseridos pelo Sine no mercado de trabalho ainda é muito baixo frente ao total de trabalhadores anualmente admitidos em relações formais, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE). Esta taxa, embora tenha apresentado certo crescimento ao longo do tempo, em nenhum ano da série chegou a ultrapassar a casa dos 9%.

TABELA 7

Indicadores de desempenho da intermediação de mão-de-obra, em porcentagem (%)

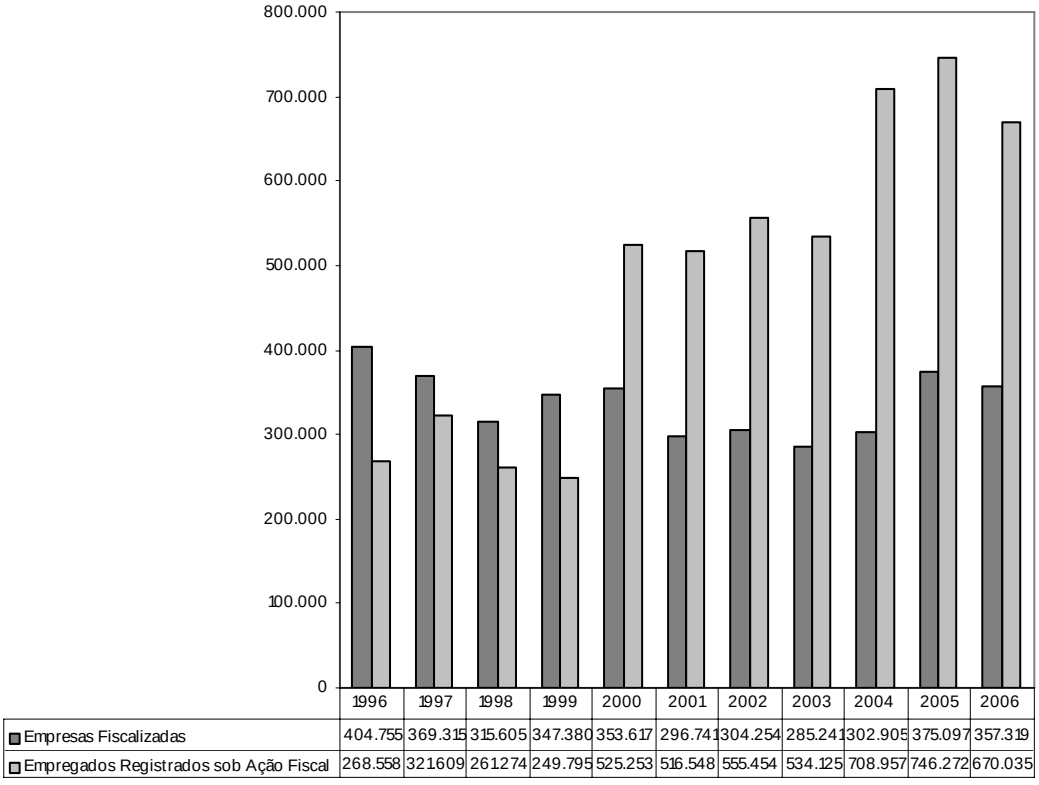
Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média 95/05
Intermediação de Mão-de-Obra via Sine												
Taxa de aderência *	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,6	52,0	47,3
Taxa de admissão **	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	6,0

Fonte: MTE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.
Notas: * Colocados via Sine/vagas captadas pelo Sine.
** Colocados via Sine/admitidos segundo Caged.

Com relação à segunda dimensão, que considera a possibildiade de ter havido uma gestão mais eficaz do MTE no gerenciamento do mercado formal de trabalho, nota-se pelo gráfico 17 um incremento mais que proporcional de trabalhadores registrados sob ação fical que de empresas fiscalizadas, durante o período 1996-2006.

GRÁFICO 17

Evolução do número de empresas fiscalizadas e do número de trabalhadores registrados sob ação fiscal por parte do MTE
Brasil: 1996 a 2006



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empresas Fiscalizadas	404.755	369.315	315.605	347.380	353.617	296.741	304.254	285.241	302.905	375.097	357.319
Empregados Registrados sob Ação Fiscal	268.558	321.609	261.274	249.795	525.253	516.548	555.454	534.125	708.957	746.272	670.035

Fonte: MTE.
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Esses trabalhadores quase dobraram de patamar entre as médias dos subperíodos 1996-1998 e 1999-2002, passando de 283,8 mil para 461,7 mil aqueles registrados sob ação da fiscalização do trabalho. Depois, na média do subperíodo 2003-2006, houve novo salto para cima, fazendo o patamar de trabalhadores registrados pular para a casa dos 664,8 mil. Enquanto isso, o número médio de empresas fiscalizadas declinou entre os dois primeiros subperíodos, recuperando-se, no entanto, ao longo do terceiro subperíodo para um patamar de 330,1 mil empresas.

Esses números se traduzem em uma melhora geral de dois indicadores importantes, explicitados na tabela 8.

TABELA 8
Situação da fiscalização do trabalho no Brasil: 1996 a 2006

Ano	Empresas fiscalizadas	Empregados registrados sob ação fiscal	Empregados registrados sob ação fiscal/empresas fiscalizadas	Empregados registrados sob ação fiscal/admitidos segundo Caged/MTE
1996	404.755	268.558	0,7	-
1997	369.315	321.609	0,9	3,8%
1998	315.605	261.274	0,8	3,2%
1999	347.380	249.795	0,7	3,1%
2000	353.617	525.253	1,5	5,4%
2001	296.741	516.548	1,7	5,0%
2002	304.254	555.454	1,8	5,7%
2003	285.241	534.125	1,9	5,4%
2004	302.905	708.957	2,3	6,3%
2005	375.097	746.272	2,0	6,1%
2006	357.319	670.035	1,9	-
1996/98	363.225	283.814	0,8	3,5%
1999/02	325.498	461.763	1,4	4,8%
2003/06	330.141	664.847	2,0	5,9%

Fonte: Departamento de Fiscalização do Trabalho/Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).

Em primeiro lugar, o número de empregados registrados sob ação fiscal, por empresa fiscalizada, passou de 0,8 na média do subperíodo 1996-1998, para 1,4 no subperíodo 19992-2002, chegando a 2,0 entre 2003 e 2006. Isto denota uma melhor eficácia da ação de fiscalização por parte do MTE, pois para cada empresa fiscalizada, cresce o número de trabalhadores registrados. Com isso, cresceu também a quantidade de empregados registrados sob ação fiscal no universo de trabalhadores formais admitidos anualmente, de acordo com o Caged/MTE. Esta taxa passou de 3,5% no subperíodo 1996-1998, para 4,8% no subperíodo subseqüente, chegando a 5,9% na média do subperíodo 2003-2006. Apesar disso, embora ela tenha praticamente dobrado desde 1999, evidenciando portanto uma contribuição positiva e crescente desse fator para a geração de empregos formais no período recente, ainda se encontra, tal qual o dado para a intermediação de mão-de-obra, em patamar muito reduzido frente ao tamanho do mercado de trabalho nacional.

Em ambos os casos – intermediação e fiscalização – parece tanto ter havido uma contribuição de fato positiva na expansão do mercado formal de trabalho ao longo dos anos recentes, quanto também parece haver ainda um bom espaço para melhorias em seqüência nos indicadores analisados, cujo motor passa por decisões sob forte comando do governo. Ou seja, ampliar o campo de intervenção governamental no mercado de trabalho, com ações mais robustas de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações contratuais, entre outras alternativas possíveis no âmbito do sistema público de emprego, trabalho e renda (SPETR), pode ser uma forma direta de influenciar positivamente os indicadores de formalização do trabalho no país.

4 SÍNTESE DOS ARGUMENTOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso brasileiro, a importância de discutir o comportamento do emprego formal decorre basicamente de duas frentes. Em primeiro lugar, quando considerado apenas da perspectiva do mercado de trabalho, sua importância reside no fato de que sobre este tipo de relação se molda todo o arcabouço legal de regulamentação das condições de uso, remuneração e proteção social aos ocupados e àqueles eventualmente desempregados temporariamente. Em outras palavras, é a partir da relação trabalhista formal/legal que se estabelece um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, por meio da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de um estatuto público. O respeito ao aparato e ao ordenamento jurídico que dali emana é condição necessária para um funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo deste mercado, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes. Desta perspectiva, a informalidade deve ser vista como toda e qualquer situação ilegal de trabalho, que não cumpre nem respeita a legislação trabalhista em vigor, independentemente dos seus méritos e defeitos intrínsecos. Com isso, toda a relação laboral caracterizada – direta ou disfarçadamente – como assalariamento sem carteira assinada deve ser considerada ilegal e informal nos termos aqui propostos. Já aquela parte da ocupação genuinamente caracterizada como trabalho autônomo ou por conta-própria não pode a rigor ser classificada como ilegal simplesmente pelo fato de se tratar de situações laborais não legisladas. Mas embora não seja ilegal na acepção da palavra, ela deve ser considerada como informal, no sentido estrito da ausência ou precariedade de relação de trabalho assalariada, vale dizer, uma situação laboral em que não é nítida a separação entre capital e trabalho.

Em segundo lugar, quando analisado da perspectiva do modelo dominante de proteção social urbano do país, aquele de inspiração contributiva-bismarckiana, a importância do emprego formal transcende as fronteiras relativas ao ordenamento do mercado de trabalho, para se referir também às condições pelas quais as pessoas desfrutarão de proteção individual contra os riscos clássicos do mundo do trabalho, isto é: *i)* para trabalhadores economicamente ativos, proteção temporária contra a perda circunstancial de capacidade laborativa e de renda, como nos casos de desemprego involuntário, maternidade, acidentes de trabalho, doenças, reclusão; e *ii)* para aqueles em inatividade laboral permanente, proteção vitalícia pela via de pensões por morte e aposentadorias por tempo de serviço, tempo de contribuição ou invalidez definitiva para o trabalho. Desta perspectiva, a informalidade está associada ao não-cumprimento da legislação previdenciária, garantidora daqueles direitos sociais. Ocorre que, na origem do modelo brasileiro de proteção social, pressupunha-se, por intermédio da carteira de trabalho assinada, total correspondência entre relação trabalhista assalariada e vinculação previdenciária compulsória, o que tornaria informais e sem direitos previdenciários quaisquer trabalhadores sem carteira assinada. Felizmente, no entanto, a Constituição de 1988 quebrou essa relação biunívoca, reconhecendo a existência de inúmeras outras formas de inserção das pessoas na estrutura produtiva, a saber: *i)* trabalhadores rurais, parceiros, meeiros e pescadores artesanais, todos em regime de economia familiar, podem se vincular ao sistema previdenciário como segurados especiais; e *ii)* trabalhadores sem carteira e autônomos por conta-própria no meio urbano podem vincular-se voluntariamente à

Previdência como contribuintes individuais ou avulsos. Em ambos os casos, a filiação previdenciária dá acesso a um conjunto diferenciado de direitos temporários e aos direitos permanentes supracitados. A partir de então, embora quase toda relação de trabalho sem carteira assinada ainda possa ser tida como informal, sobretudo do ponto de vista do mercado de trabalho urbano, apenas aquelas que, além disso, não contribuem voluntariamente para o sistema previdenciário público é que podem ser consideradas de fato informais, também do ponto de vista previdenciário. Dito de outra forma: pelas regras hoje vigentes, a maior parte das situações de trabalho sem-carteira deve ser considerada informal do ponto de vista do mercado de trabalho, mas apenas uma parte dela, que não contribui voluntariamente para a Previdência Social, pode ser considerada informal também do ponto de vista previdenciário.

Isso não significa que o emprego formal tradicional tenha perdido importância no conjunto da ocupação, pois, como aqui colocado, é por inermédio dele que se ordena de forma mais regrada, equilibrada e homogênea o mercado de trabalho num contexto predominantemente capitalista de produção. Ademais, é sobre o tipo de relação assalariada formal que incidem as principais fontes de financiamento da Previdência Ssocial, situação que ainda deve perdurar por muito tempo no país, e que não cabe ao escopo deste artigo discutir. Daí segue também que, ao se alargar o conjunto de situações ocupacionais albergadas no regime de proteção previdenciária, dá-se um passo importante rumo ao reconhecimento de que existem outras formas possíveis e sustentáveis de inserção das pessoas na estrutura econômica produtiva. Tal consolidação, no entanto, ainda deve passar pela formulação de um marco regulatório adequado para essas situações de trabalho não tipicamente capitalistas, e pelo estabelecimento explícito de outras fontes de financiamento dos direitos previdenciários que não preponderantemente calcados nas atividades laborais.

Assim sendo, é sim relevante a constatação obtida pela Pnad – e demais fontes estatísticas e registros administrativos – acerca da trajetória recente de recuperação do emprego assalariado formal, bem como do aumento de filiação previdenciária de natureza voluntária, fenômeno este que foi observado junto aos trabalhadores sem-carteira. A partir disto, a questão colocada para este trabalho foi a de apontar e investigar aqueles fatores mais importantes a explicar os motores de expansão do processo recente de assalariamento formal no país. Adicionalmente, procurou-se averiguar em que medida – e sob quais condições – este movimento seria sustentável no tempo, engendrando a partir dele um processo virtuoso de estruturação e ordenamento do mercado de trabalho, aliado a uma trajetória também benéfica de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da Previdência Social.

Em que pesem as dificuldades empíricas encontradas para estabelecer causalidades nem sempre diretas ou óbvias, cremos ter conseguido, como primeira aproximação ao tema, um grau de conhecimento mais acurado sobre o assunto. Isto porque pudemos identificar ao menos cinco fatores explicativos para a dinâmica recente de assalariamento formal do mercado de trabalho brasileiro, todos operando provavelmente em simultâneo numa mesma direção, ainda que em combinações diversas entre si.

Assim, um primeiro fator explicativo relevante foi o aumento e a descentralização federativa do gasto social, processos que devem ter ajudado de duas formas: *i)* pela contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de

orientação universalizante, como em educação fundamental e saúde pública; e *ii)* pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais espalhados pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres forem os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em um importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais – e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de estados e municípios –, é justamente neles que está crescendo o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há um limite superior para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente auto-sustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Daí a impotância do segundo fator apontado como parte da explicação para a retomada tanto do miniciclo de crescimento do período recente quanto para os empregos formais gerados no país, ou seja, o aumento e diversificação do crédito interno. Como visto no texto, depois de um período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do volume total de crédito no PIB, teve início um processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: *i)* forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; *ii)* inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e *iii)* expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial. Em praticamente todos os casos, mesmo naqueles em que o objetivo primordial do empréstimo é antecipar o consumo ou fazer girar o capital corrente, há o fato crucial de que o emprego mantido ou criado a partir deste vetor de demanda tem melhores chances de ser preservado do que uma ocupação qualquer gerada pelo mero instinto de sobrevivência, a partir da oferta própria de força de trabalho. Colocado de outro modo: quando um emprego é criado para preencher um posto de trabalho – novo ou velho – que existe por força de uma demanda anterior, suas chances de enraizar-se na estrutura produtiva e de formalizar-se são mais amplas. É claro que a sustentabilidade desta ocupação estará a depender do sucesso da ação empresarial ao longo do tempo, fenômeno este que, por sua vez, está condicionado por uma miscelânia de fatores objetivos e subjetivos, tais como a perspectiva de crescimento econômico geral e setorial, a combinação câmbio/juros esperada, o nível de confiança microeconômico no empreendimento etc.

Este conjunto de fatores também afeta o desempenho do saldo exportador, o terceiro elemento apontado como responsável por parte do crescimento do PIB e dos novos empregos formais gerados na economia brasileira desde a desvalorização cambial de 1999, mas com especial impulso a partir de 2003. Conforme apontado neste trabalho, embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que a empregar novos trabalhadores, é possível que a mão-de-obra

remanescente esteja ficando empregada em relações de assalariamento com carteira assinada. Já nos setores comerciais e sobretudo industriais exportadores, constatou-se incremento líquido de empregos formais nas situações em que as empresas mantêm-se no mercado externo por longos períodos. Daí a importância, para o mercado de trabalho formal, de uma estratégia nacional de inserção exportadora crescente e sustentável, cunhada em expansão e diversificação de produtos de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado. Em tal contexto, a sustentabilidade das ocupações formais geradas poderá ser alta sempre que refletir vetores de demanda internacional robustos ao longo do tempo.

Em termos do ambiente para negócios, encontramos enquanto quarto fator explicativo o regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas, o Simples. Em operação no país desde 1996, este sistema de incentivos tributários foi alargando o número de adesões, e também facilitando a criação de novos negócios, à medida que os limites de faturamento anual bruto foram sendo revistos para cima. Isto aconteceu, até agora, em duas oportunidades: primeiro, em 1998, quando foi elevado para R$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas; depois, em 2005, desde quando os limites de faturamento foram duplicados para R$ 240 mil no caso das microempresas, e para R$ 2,4 milhões para as empresas de pequeno porte. A partir disto, o fato relevante é que, entre 1999 e 2005, a taxa de crescimento observada para o número de estabelecimentos e de vínculos formais de trabalho cresceu proporcionalmente mais neste segmento das micro e pequenas empresas optantes pelo Simples que no segmento das empresas não-optantes. Isto sugere a conclusão de que este regime simplificado de tributação possa ter favorecido tanto a criação de novos empreendimentos como a formalização de empreendimentos já existentes, que antes operavam na ilegalidade. Se isto for verdade, é possível supor que a sustentabilidade de parte relevante dessas ocupações possa ser mantida no tempo, enquanto durar tal regime diferenciado de tributação, tudo o mais constante. Outro aspecto interessante para ajudar a explicar a trajetória de recuperação do emprego formal no país diz respeito ao fato de que tanto o estoque total de estabelecimentos como o de vínculos empregatícios formais apresentaram certa tendência de crescimento ao longo do período estudado – neste caso, independentemente de a empresa ser optante ou não-optante do Simples. Este fenômeno sinaliza para o fato óbvio de que estratégias de desoneração tributária talvez não sejam condição por si só suficiente para o crescimento econômico e a formalização dos postos de trabalho.

Igualmente importantes parecem ter sido as ações governamentais ligadas à intermediação de mão-de-obra e à fiscalização das condições e relações de trabalho por parte do MTE, as quais tratamos aqui como um quinto fator explicativo de relevância, sobretudo para a retomada dos indicadores de formalização do trabalho. Em ambos os casos, embora os percentuais de recolocação produtiva e de formalização sob ação fiscal ainda sejam pequenos frente ao tamanho do mercado de trabalho nacional, houve melhoras visíveis nos indicadores de desempenho desses programas. Este fato sugere ainda haver uma boa margem de manobra, no âmbito do MTE, para novos incrementos de pessoal e outros aprimoramentos de gestão, com vistas a uma ação estatal mais firme e abrangente em termos de fiscalização e intermediação de mão-de-obra no país. Sem isso, a sustentabilidade das ocupações recém-formalizadas por força da ação desses programas de governo estará na dependência, na verdade, de um ou mais dos outros fatores aqui analisados.

Por fim, enquanto conclusão e síntese dos argumentos aqui elencados, reunimos no quadro 1 todos os elementos explicativos levantados ao longo do texto, tentativamente classificados segundo o grau de sustentabilidade do emprego formal e o horizonte temporal de atuação dos respectivos fatores. Desnecessário dizer que se trata – apenas e tão-somente – de um exercício embrionário de síntese didática dos argumentos, por meio do qual devemos entender as fronteiras de cada *box* como algo totalmente flexível e dependente de inúmeros outros fatores.

QUADRO 1
Grau de sustentabilidade do emprego formal no Brasil

	Baixo	Médio	Alto
Fatores de curto ou médio prazo	Políticas de intermediação de mão-de-obra	Aumento e diversificação do saldo exportador	Aumento e diversificação do crédito doméstico
Fatores de médio ou longo prazo	Políticas de fiscalização das condições e relações de trabalho	Regime tributário simplificado para pequenas e médias empresas	Aumento e descentralização do gasto social federal

Em outras palavras, mais importante que o disposto no quadro 1 é a constatação de que todos os fatores elencados ao longo do texto são passíveis de algum tipo de atuação conscientemente direcionada por parte do Estado. Ou seja, há instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado já existentes para a ativação desses e outros fatores em prol de uma estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inclusão social pelo trabalho. Para tanto, urge romper a armadilha câmbio/juros que aprisiona o país ao curto prazo e à estabilização monetária como único objetivo de política econômica. Embora saibamos ser mais fácil dizer que fazer, uma coisa é certa: as janelas de oportunidades não ficam abertas para sempre. Por isso, somente com uma perspectiva positiva de desenvolvimento é que os anos vindouros poderão representar um período histórico de grande importância para o Brasil, rumo à superação dos impasses nos quais estamos atualmente inseridos. Atravessamos um momento crítico desta trajetória, cuja resolução definirá o tipo de país que teremos no futuro.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JR., J. C. e JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Em: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2005.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A.; COELHO, D. e TURCHI, L. Tecnologia, exportação e emprego. *In*: DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A.; COELHO, D. **Tecnologia, exportação e emprego**. BrasÍlia: Ipea, 2006.

DEDECCA, C. S. e ROSANDISKI, E. N. Recuperação econômica e a geração de empregos formais. Brasília: **Centro de gestão e estudos estratégicos, ministério da ciência e tecnologia, parcerias estratégicas, edição especial** (Análise da Pnad 2004), n. 22, 2006.

DELGADO, G. *et al.* Avaliação do SIMPLES. Brasília: Ipea, 2006. mimeografado.

ESPING-ANDERSEN, G. **Los Tres Mundos del Estado del Bien-Estar.** Valencia: Alfons el Magnamim, 1993.

_____. **I Fondamenti Sociali delle Economie Postindustriali.** Bologna: Società Editrice il Mulino, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios:** síntese de indicadores 2005. Rio de Janeiro: IBGE, Pnad 2005.

POCHMANN. M. Estudo da dimensão territorial do PPA: mercado de trabalho. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos/CGEE, 2005.

RAMOS, L. e FERREIRA, V. Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no período 1991-2005. Rio de Janeiro: **Pesquisa e Planejamento Econômico,** Ipea, v. 36, n. 3, 2006.

ROSANVALLON, P. **A Crise do Estado-Providência.** Goiânia-Go: Ed. UFG; Brasília-DF: Ed. UNB, 1997.

_____. **A Nova Questão Social: repensando o Estado-Providência**. Brasília-DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

TORRES FILHO, E. T. e PUGA, F. P. Empresas apoiadas pelo BNDES geram mais emprego e pagam mais. **Visão do desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 17, 2006.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Aeromilson Mesquita

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Everson da Silva Moura

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3515-8433
Fax: (21) 3515-8402
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5406
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br