

AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NO BRASIL E AS CONDIÇÕES PARA SUA SUSTENTABILIDADE TEMPORAL

DECISIVE FACTORS AFFECTING THE RECENT INCREASE IN FORMAL EMPLOYMENT IN BRAZIL

José Celso Cardoso Junior^(*)

RESUMO

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 procura discorrer sobre algumas das prováveis causas deste fenômeno, avaliando, em cada caso, as condições para sua sustentabilidade temporal. Importante dizer 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.

Palavras-chave: trabalho, emprego formal, macroeconomia, desenvolvimento, inclusão social.

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 sufficient 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.

Key words: work, formal employment, macroeconomics, development, social inclusion.

(*) Doutorando na Universidade Estadual de Campinas, técnico de pesquisa do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, e-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

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 e a crise energética de 2001. 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 linhas gerais, comprova-se uma diferença importante de comportamento do emprego formal (com carteira assinada) entre dois períodos distintos (1995/1999 e 2001/2005). Para além desta caracterização empírica, o texto procura discorrer sobre algumas das prováveis causas deste fenômeno, avaliando, em cada caso, as condições para sua sustentabilidade temporal. Aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) e uma maior eficácia das ações de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram os fatores identificados como os principais responsáveis pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2001/2005.

Importante dizer que, embora cada um deles traga uma contribuição independente dos demais para o fenômeno em tela, na prática eles devem estar agindo simultaneamente numa mesma direção, ainda que em combinações diversas entre si. Ademais, todos esses fatores agem, explicitamente, em direção contrária às restrições impostas pelo arranjo dominante de política macroeconômica em curso no país, de sorte que, na presença de um arranjo mais favorável, as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho poderiam ter sido ainda maiores. Por fim, outro ponto em comum que chama a atenção é o fato de que todos os fatores apontados 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.

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. Para tanto, a seção 2 descreve o comportamento agregado do mercado de trabalho, enfatizando, com base em informações da PNAD/IBGE, o período 1995/2005. Depois, a seção 3 detalha os fatores de curto-prazo da economia brasileira e do seu mercado de trabalho no período posterior à desvalorização cambial de 1999 e à crise energética de 2001, dando destaque a um amplo conjunto de informações acerca das prováveis causas de recuperação do emprego formal e suas condições de sustentabilidade temporal. Por fim, na seção 4, resumem-se os principais argumentos do texto e tecem-se considerações finais.

2. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO ENTRE 1995/2005: EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO/DESOCUPAÇÃO E DO GRAU DE FORMALIZAÇÃO/INFORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

O mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas entre 1995/2005, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível, neste período, a existência de três momentos claramente discerníveis, por meio dos quais se nota, de fato, que o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas públicas do período.⁽¹⁾

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 contratuais 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 semi-flutuante, 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 arrefeceram (mas 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 essas duas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram 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.

(1) Especificamente sobre a primeira fase do Plano Real (1995/1998), ver *Belluzzo & Almeida* (2002). As relações entre a economia e o mercado de trabalho podem ser vistas em *Mattoso & Pochmann* (1998). Dois trabalhos interessantes e em perspectiva crítica aos rumos especificamente da política macroeconômica do primeiro governo Lula podem ser vistos em *Paula* (2005) e *Carneiro* (2006).

Pois bem, diante desses distintos momentos macroeconômicos, pretende-se mostrar, na seqüência, como variou o mercado de trabalho nacional, tendo por base dois recortes analíticos, a saber: i) evolução da ocupação / desocupação; ii) grau de formalização / informalização das relações de trabalho.

Pela tabela 1 pode-se constatar importantes diferenças de comportamento da ocupação (quantitativas e qualitativas) entre os sub-períodos 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 sub-período de análise. A taxa de ocupação (PO/PEA) regrediu de forma mais acentuada que a taxa de participação (PEA/PIA) entre 1995/1999, 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 2001/05, 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: Mudanças na Composição do Mercado de Trabalho Nacional entre 1995 e 2005.

Composição do Mercado de Trabalho	População	População	População	População	Variação	Variação
	Ocupada 1995	Ocupada 1999	Ocupada 2001	Ocupada 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: IBGE / PNAD's de 1995, 1999, 2001 e 2005. Elaboração: DISOC / IPEA.

Obs 1: Foi considerada apenas a População de 16 a 59 anos de idade.

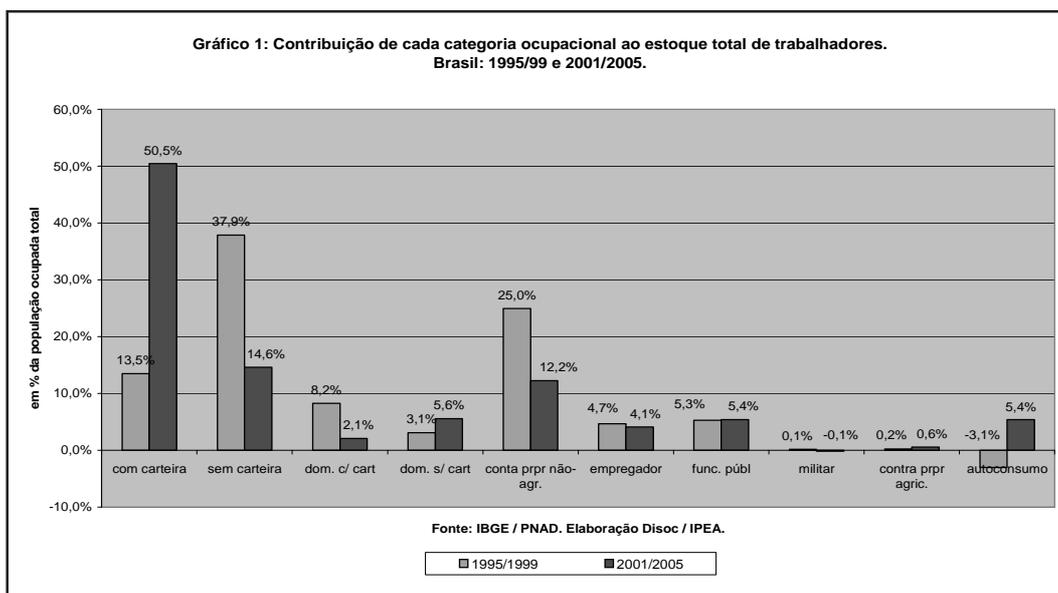
Obs 2: Os cálculos excluíram as pessoas da zona norte rural.

Obs 3: Excluíram-se também os trabalhadores com renda não declarada e aqueles com renda igual a zero.

Ainda pela tabela 1, vemos que em termos absolutos, a população ocupada aumentou duas vezes e meia mais no sub-período 2001/2005 do que entre 1995/1999, valendo agora visualizar e ressaltar as diferenças qualitativas desse processo, o que é feito pelo gráfico 1. Nele, vê-se que o emprego assalariado teve um comportamento muito distinto entre os dois sub-períodos: enquanto no primeiro o emprego com-carteira assinada teve um incremento de apenas 3,1%, no segundo essa expansão foi de 20,5%. Dito de outra maneira, isso significou que, de cada 100 novas ocupações geradas entre 2001/05, 50,5% foram com-carteira, contra um percentual de apenas 13,5% entre 1995/1999. Claramente, aconteceu de parte expressiva dos empregos sem-carteira ter-se formalizado, pois a taxa de crescimento dos sem-carteira caiu de 17,2% para 10,1% entre os dois sub-períodos analisados,

fazendo com que essa categoria reduzisse sua contribuição no total das ocupações geradas, de 37,9% para 14,6% entre os dois sub-períodos.

Já com relação ao emprego doméstico, aconteceu algo diferente. Embora a taxa de expansão dessa categoria ocupacional tenha sido praticamente a mesma nos dois sub-períodos, ocorreu que entre 1995/1999 o emprego doméstico com-carteira cresceu 38,8%, contra uma expansão de apenas 12,4% entre 2001/2005. Por conta disso, o emprego doméstico com-carteira representou 8,2% de todo o incremento da ocupação no sub-período 1995/99 e apenas 2,1% no incremento da ocupação entre 2001/2005.



Outros dois movimentos dignos de nota ocorreram com os trabalhadores por conta-própria e os trabalhadores na produção para o autoconsumo. No primeiro caso, arrefeceu-se entre 2001/2005 a tendência de crescimento dessa categoria ocupacional no total da ocupação, de tal maneira que neste sub-período, apenas 12,2% de cada 100 novas ocupações foram por conta-própria, contra uma contribuição de 25% em cada 100 novas ocupações geradas entre 1995/1999. Já no caso dos trabalhadores na produção para o autoconsumo, ocorreu, entre 2001/2005, 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 verificada para a categoria dos funcionários públicos estatutários. Ademais, este dado é surpreendente também porque havia uma redução de 6,2% dos trabalhadores na produção para o autoconsumo entre 1995/1999.

Essas informações podem ser complementadas pela tabela 2, que procura apresentar 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. Inicialmente, cabe destacar o aumento de 55% para quase 60% no grau de assalariamento geral da força de trabalho, mas com queda do emprego com-carteira entre 1995/1999 e

recuperação mais que proporcional entre 2001/2005, o que serviu para compensar também a queda 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 1995/05, enquanto cresceu de 16,2% para 18,3% o peso dos sem-carteira no total da ocupação, diminuiu 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 dentre os domésticos sem-carteira manteve-se sempre em patamar elevado, superior à casa dos 96% em todos os anos analisados.

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%	99,6%	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: IBGE / PNAD, 2001, 2004 e 2005. Elaboração: DISOC / IPEA.

Obs 1: Foi considerada apenas a População de 16 a 59 anos de idade.

Obs 2: Os cálculos excluíram as pessoas da zona norte rural.

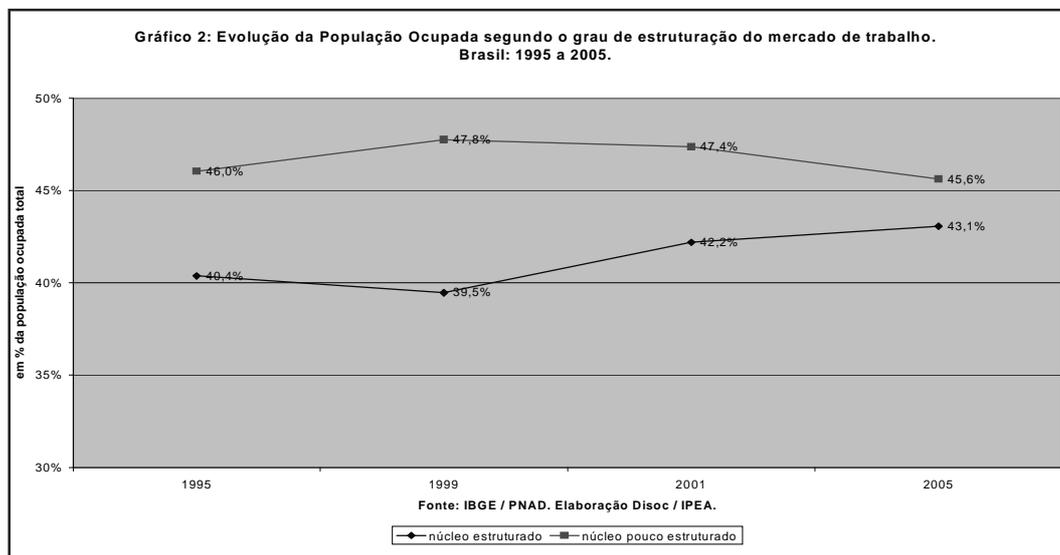
Obs 3: Excluíram-se também os trabalhadores com renda não declarada e aqueles com renda igual a zero.

Obs 4: No detalhamento da composição dos conta-própria, foram excluídos os que não declararam se contribuem ou não com a previdência.

Fenômeno oposto pôde ser observado junto à categoria dos trabalhadores por conta-própria e dos empregadores. Em ambos os casos, entre 1995/2005, 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 1995/2005, e a dos empregadores passou 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 o seu grau de estruturação: de um lado, estariam os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, os trabalhadores (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 trabalha-

dores não-remunerados e os na construção para uso próprio.⁽²⁾ Ao primeiro grupo chamamos de “segmento estruturado” do mercado de trabalho, e ao segundo chamamos de “segmento pouco estruturado”, como pode ser visto no gráfico 2.



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 1995/1999, apenas reduzindo-se para a casa dos 45% após a mudança do arranjo macroeconômico em 1999. O que importa saber, então, é quão sustentável parece ser essa tendência recente, que tem na expansão do assalariamento com-carteira assinada um dos seus vetores mais importantes.⁽³⁾ Questão correlata é saber qual contribuição pode ser

(2) 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 1995/05. 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, do ponto de vista 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 deixá-los de fora da classificação proposta neste texto. Para um desenvolvimento mais completo desta temática, ver *Cardoso Jr. (2005)*.

(3) Uma outra abordagem sobre a evolução da informalidade no período recente, contrapondo os resultados das PNAD's aos das PME's, pode ser visto em *Ramos & Ferreira (2006)*. Neste estudo, os autores constataram um aumento da informalidade, entre 2001 e 2005, apenas 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 & FERREIRA, 2006: 485 e 487*).

dada pelas diversas políticas públicas em curso, visando a prolongar o processo atual de reordenamento e reestruturação do mercado de trabalho nacional.

3. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DEPOIS DA MUDANÇA CAMBIAL DE 1999: AS FONTES DE RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL E AS CONDIÇÕES PARA SUA SUSTENTABILIDADE TEMPORAL

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 semi-flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação. Embora não haja comprovação teórica nem evidência empírica definitiva sobre a necessidade de dito superávit fiscal, muito menos acerca do seu tamanho percentual no 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 re-financiadores da dívida pública, na 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 dito 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.

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. Neste 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. Além do alto custo fiscal que advém desta estratégia de estabilização, que obriga o governo federal a 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, há 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.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante pratica-

mente todo o ciclo do Real, houve um mini-ciclo de crescimento nos anos recentes, cujas causas estão na origem do movimento de recuperação do emprego formal.⁽⁴⁾ Dentre tais fatores, parece conveniente destacar ao menos cinco deles, sem a pretensão de esgotar outras possibilidades.⁽⁵⁾ Importante mencionar que, embora cada um desses 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.

Ademais, todos estes fatores agem, explicitamente, em direção contrária às restrições impostas pela combinação câmbio/juros apontada acima, 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 melhor o cenário de crescimento e de formalização dos contratos de trabalho ao longo do período estudado.

Também é importante salientar que alguns dos fatores abaixo 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 daí 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 mais eficaz atuação da política pública.

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, daí a suprema importância de projetos conseqüentes e duradouros de desenvolvimento para a estruturação, entre outras coisas, de relações de trabalho mais sustentáveis dos pontos de vista econômico e social. Senão, vejamos.

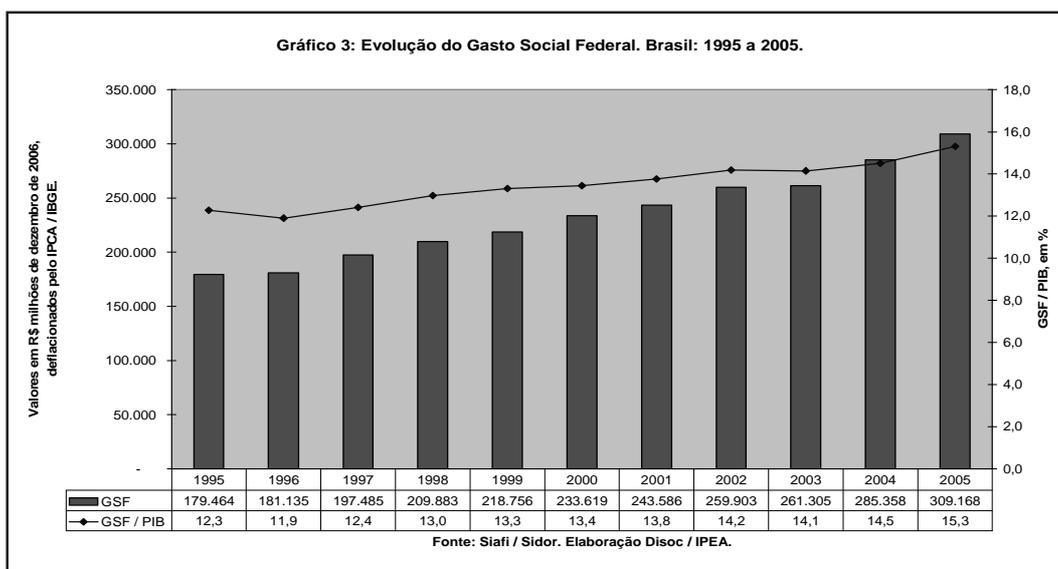
3.1. AUMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL

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. Dentre os 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,

(4) Segundo *Dedecca & 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 & ROSANDISKI, 2006: 178).

(5) Para os interessados em se aprofundar no assunto, há uma série de trabalhos recentes que procuram descrever estatisticamente este fenômeno recente de formalização do emprego no Brasil. Em particular, ver IBGE (2005 e 2006), MTE (2005), *Costanzi* (2004), *Ramos & Ferreira* (2006).

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 a 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 (FAT, FGTS, Fundos Constitucionais, etc.).



Tal como se pode ver no gráfico 3, apenas 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, isso 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 1995/2005.⁽⁶⁾ Em todas as áreas do gasto que se queira ver, há indícios de expansão e sustentação da ocupação geral associada ao dispêndio público de natureza social, e do emprego formal (CLT 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 apenas podem se expandir na horizontal. A renda nominal derivada dessas 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. 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, fatores importantes de sustentação das demandas locais por serviços privados e comércio. Ademais, como essa 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

(6) Se considerados os gastos das três esferas de governo, chega-se a um percentual próximo dos 22% do PIB em 2005.

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. Lá no gráfico 1, vimos que o pessoal ocupado em serviços sociais públicos teve sua participação aumentada entre 1995/2005, de 12,5% para perto de 14% da ocupação total, a maior parte desse aumento ocorrida no sub-período 2001/2005. Agora, pela tabela 3, pode-se ter uma idéia do incremento de pessoal havido especificamente em serviços profissionais de saúde e educação.⁽⁷⁾ Nota-se que há um deslocamento espacial das ocupações de natureza social vinculadas diretamente à expansão do gasto público, que apresenta importante variação positiva dos profissionais em educação e saúde em todas as regiões do país.

No caso da saúde, o sub-período 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 regiões. Já no sub-período 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 sub-período, 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.

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 Regional 2005	Variação Regional		Participação Regional 2005
	1995/1999	2000/2005		1995/1999	2000/2005	
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: Ministério da Saúde - CGRH-SUS/SIRH para profissionais em saúde. MEC/INEP para profissionais em educação. Elaboração Disoc / IPEA.

Notas:

1. Profissionais em Saúde refere-se ao conjunto de Médicos, Odontólogos, Enfermeiros, Nutricionistas, Veterinários, Farmacêuticos, Técnicos em Enfermagem, Auxiliares de Enfermagem.
2. Profissionais em Educação refer-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, Ensino Superior.

(7) 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, a saber: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, educação profissional em nível técnico e ensino superior.

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 abaixo um conjunto de informações que dá conta da enorme expansão desse 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, o ponto de partida é 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. Já a expansão subsequente se explica, no caso da previdência, pela dinâmica demográfica de envelhecimento, em consonância aos 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 doença e acidentes de trabalho, dentre outros. No caso dos benefícios assistenciais, devem ser consideradas tanto a dinâmica de envelhecimento em condições de pobreza, já que este benefício se concede apenas a pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal, como a entrada em vigor do estatuto do idoso, que desde 2004 rebaixou para 65 anos a idade mínima para o BPC/LOAS.

Nos casos de todos os beneficiários da assistência social, e de algo como $\frac{2}{3}$ 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).⁽⁸⁾

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, o mesmo papel relatado acima para as políticas previdenciária e assistencial de garantia e transferência de renda. Como se vê pela tabela 4, estes dois programas também tiveram forte expansão nestes dez anos sob análise, com ênfase para o sub-período 2000/

(8) Tem praticamente o mesmo significado a expansão das transferências condicionadas de renda. A diferença é que dentre 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 inexistente ou é insuficiente para garantir o mínimo de bem-estar a seus membros.

2005. Em síntese, vê-se que no sub-período 2000/05 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 1995/1999, 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, como resultado da aplicação das regras de concessão do seguro-desemprego. Somados aos cerca de 23 milhões de benefícios permanentes emitidos pelo INSS e aos 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 intermédio das quais o Estado teria injetado aproximadamente R\$ 190 bilhões a preços de 2006 na economia. É plausível supor que todo esse 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 produto interno bruto.

Tabela 4: Taxa de Variação dos Benefícios Emitidos pelo INSS e pelo MTE. Brasil: 1995 a 2005.

	variação 1995/99	variação 2000/05
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 Disoc / IPEA.

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.⁽⁹⁾

(9) 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 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: 05). A rigor, segundo nossa própria forma de ver o problema, essas conclusões precisariam ser ponderadas por pelo menos dois aspectos: i) independente de quantos e quais fatores propulsores do atual quadro de geração de empregos formais existir, 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 mais ou menos sustentação ao longo do tempo; ii) o fato do emprego formal ter crescido proporcionalmente mais nos municípios meno-

3.2. EXPANSÃO E DIVERSIFICAÇÃO DO CRÉDITO INTERNO

Dentre os fatores de mais curto prazo relacionados com o mini-ciclo de crescimento econômico recente e 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.⁽¹⁰⁾ Essa 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, pela tabela 5, um movimento robusto de expansão do volume total do crédito no triênio 2004/2006, puxado por captações do setor privado empresarial e por captações das pessoas físicas.⁽¹¹⁾ 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.

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 sub-períodos selecionados (FHC 1, FHC 2 e Lula 1), que a dinâmica do crédito responde fortemente a decisões políticas.

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							Volume Total	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			
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%	-6,2%	-62,2%	1,6%	-	-
2003/06	96,8%	8,6%	34,5%	47,0%	45,8%	11,8%	18,2%	42,0%	-	-

Fonte: Bacen. Elaboração Disoc / IPEA.

Notas:

(1) Os valores de cada ano foram obtidos através da média anual mensal.

(2) Os valores em R\$ milhões correntes foram deflacionados pelo IPCA mês a mês a preços constantes de dezembro de 2006.

res 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, essas novas ocupações representem inserções de melhor tipo na estrutura produtiva, independente de estarem localizadas majoritariamente no setor terciário (comércio e serviços). Se for este o caso, e sobretudo se elas possuírem 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 e também de diminuição das desigualdades regionais e sociais.

(10) Em especial, ver *Bacen* (2005).

(11) Para um exemplo de correlação entre empréstimos do BNDES, desempenho econômico, nível de contratação e de remuneração, ver *Torres Filho & 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, esses resultados foram proporcionalmente mais expressivos quanto menor o tamanho dos estabelecimentos pesquisados. Em termos dos empregos formais gerados, as micro-empresas apoiadas pelo BNDES viram seu estoque de trabalhadores crescer 19% entre 2001/05, contra tão-somente 6,5% das micro-empresas 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

Não é outra a conclusão que se tira das taxas de variação das operações totais de crédito entre 1995/1998, 1999/2002 e 2003/2006, 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 ver 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 que permitem, somente no sub-período 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 Pronaf), o setor habitacional (recuperação de investimentos com recursos do FGTS) e o setor público (empresas estatais e três níveis federativos); iii) importantes adições de crédito aos setores comercial, de serviços e industrial; neste último caso, embora de apenas 8,6% entre 2003/2006, mas partindo de um patamar muito superior ao dos demais setores considerados.

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 esses 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 porque nos dados da tabela 2 registra-se aumento de participação do emprego formal e queda do trabalho por conta-própria no período recente.

3.3. AUMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DO SALDO EXPORTADOR

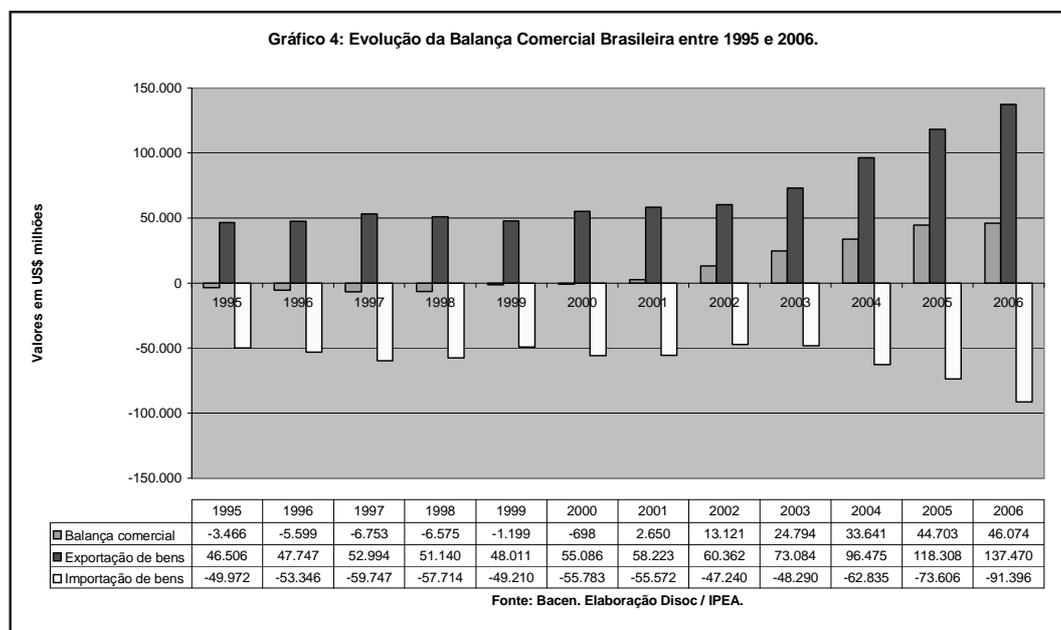
Outro fator que pode ser considerado de curto prazo na explicação do atual cenário de expansão das ocupações e de alargamento do emprego formal relaciona-se com uma maior e mais firme participação do comércio exterior brasileiro na composição do PIB. Como se vê pelo gráfico 4, tanto importações como exportações passaram a crescer de maneira mais sustentada desde 1999, sendo que desde 2003 as exportações aceleraram o ritmo de crescimento frente às importações, dando origem a um expressivo saldo comercial positivo.

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

1,9%, respectivamente, para empresas não-apoiadas pelo banco. Por fim, as grandes empresas viram crescer em 3,7% o número de trabalhadores entre 2001/05, contra uma expansão de apenas 1,9% das grandes empresas não-apoiadas.

de exportação tendam mais a desempregar que empregar trabalhadores, é possível que a força de trabalho remanescente esteja ficando empregada com-carteira. Por outro lado, 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.⁽¹²⁾ Uma possível explicação para isso é que, a despeito dos maiores ganhos de produtividade dentre 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 contratos de trabalho um dos seus principais atributos. Por outro lado, a pujança das exportações pode ser afetada negativamente pelo movimento de apreciação da moeda nacional frente ao dólar, que reforça a necessidade de se readequar a estratégia de condução macroeconômica para a relação câmbio/juros no país.

(12) A respeito, ver *De Negri, De Negri, Coelho & Turchi* (2006: 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%).

3.4. 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.⁽¹³⁾ Ainda que as pesquisas até agora empreendidas sobre este 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.⁽¹⁴⁾

Pelo menos é isso que se verifica na tabela 6, que nos informa acerca de um processo mais intenso de criação e/ou adesão de vínculos empregatícios e de estabelecimentos optantes do SIMPLES, *vis a vis* os não-optantes. Embora parte dessa diferença possa ser atribuída ao fato de que há uma dinâmica mais frenética de criação e destruição de micro e pequenas empresas, *vis a vis* às médias e grandes, não deixa de ser surpreendente verificar que, entre 1999/2005, enquanto a quantidade de estabelecimentos optantes pelo SIMPLES variou 74,1%, a quantidade 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 empregatícios 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: MPAS / GFIP. Elaboração Disoc / IPEA.

Notas:

1. GFIP: Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social.
2. SIMPLES: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

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. 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

(13) O SIMPLES foi instituído pela Lei n. 9.317 de 1996. No início, ela 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 n. 9.732 de 1998, foi elevado para R\$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas. Agora, desde a Lei n. 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.

(14) Pelo menos é essa a conclusão de um estudo recente sobre o assunto, tal qual pode ser encontrado em *Delgado et al* (2007), 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*, 2007: 42).

aos estabelecimentos optantes do SIMPLES que aos não-optantes. Por outro lado, 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 (o qual passou, em 1998, de R\$ 720 mil para R\$ 1,2 milhão), então é de se esperar que a pequena queda de estabelecimentos optantes ocorrida em 2005 seja facilmente recuperada nos anos subsequentes, 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. 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, é de se esperar cerca de 350 novos vínculos empregatícios em média.

Mais incertas são as fontes de criação de novos estabelecimentos não-optantes, pois estas dependem 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, dentre outros motivos, pelo simples 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 trabalho, 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. 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, esse patamar salta da casa dos 14 milhões para mais de 19 milhões de vínculos entre os estabelecimentos não-optantes. 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.

3.5. MELHORA DAS AÇÕES DE INTERMEDIÇÃO 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, informações do MTE dão conta de que a atratividade do serviço de intermediação de mão-de-obra cresceu muito junto aos trabalhadores, sobretudo depois de 1999. E embora o mesmo não tenha ocorrido com a mesma intensidade junto às empresas que ofertam suas vagas pelo SINE, houve uma melhora no indicador relativo à colocação de trabalhadores no mercado, cuja taxa passou do patamar de 40% no sub-período 1995/99 para a casa dos 52% em 2005, conforme dados da tabela 7. 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 CAGED / MTE. Esta taxa, embora tenha apresentado um 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 (1)	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 (2)	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: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração DISOC / IPEA.

Notas: (1) colocados via Sine / vagas captadas pelo Sine;

(2) colocados via Sine / admitidos segundo Caged.

Com relação à segunda dimensão, que considera a possibilidade de ter havido uma gestão mais eficaz do MTE no gerenciamento do mercado formal de trabalho, percebe-se pela tabela 8 um incremento mais que proporcional de trabalhadores registrados sob ação fiscal que de empresas fiscalizadas, ao longo do período 1996/2006. Os primeiros quase dobraram de patamar entre as médias dos sub-períodos 1996/1998 e 1999/2002, passando de 283,8 mil para 461,7 mil trabalhadores registrados sob ação da fiscalização do trabalho. Depois, na média do período 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 sub-períodos, recuperando-se, no entanto, ao longo do terceiro sub-período, 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: Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT / Departamento de Fiscalização do Trabalho - DFT

(*) TREF (Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados) :

Relação percentual entre N° de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal e N° de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

Em primeiro lugar, o número de empregados registrados sob ação fiscal, por empresa fiscalizada, passou de 0,8 na média do sub-período 1996/98, para 1,4 no sub-período 1999/02, chegando a 2,0 entre 2003/2006. 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 o número 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 sub-período 1996/1998, para 4,8% no sub-período subsequente, chegando a 5,9% na média do sub-período 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 parece haver ainda um bom espaço para melhorias subsequentes 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, dentre outras alternativas possíveis no âmbito do SPETR, pode ser uma forma direta de influenciar positivamente os indicadores de formalização do trabalho no país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É bastante relevante a constatação obtida pela PNAD/IBGE (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 basicamente junto aos trabalhadores sem carteira assinada. A partir disto, uma questão colocada para os estudiosos do mundo do trabalho é a de apontar e investigar os fatores mais importantes a explicar os motores de expansão do processo recente de assalariamento formal no país. Adicionalmente, deve-se averiguar em que medida — e sob quais condições — esse 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 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 eles operando numa mesma direção, provavelmente em simultâneo, ainda que em combinações diversas entre si.

Aumento e desconcentração do gasto social, aumento e diversificação do crédito interno, aumento e diversificação do saldo exportador, consolidação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) e uma maior eficácia das ações de intermediação de mão-de-obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram os fatores identificados como os principais responsáveis pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2001/2005.

Como conclusão mais geral do estudo empreendido, segue a constatação de que todos os fatores trabalhados ao longo do texto e acima elencados, são passíveis de algum tipo de atuação conscientemente direcionada por parte do Estado. Ou seja, haveria 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.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de economia bancária e crédito*. Brasília: Bacen, 2005.
- BELLUZZO, Luis Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Julio S. Gomes. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARDOSO JR., José Celso. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

- CARNEIRO, Ricardo (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda. Brasília: *Texto para Discussão* n. 1039, IPEA, 2004.
- DEDECCA, Claudio Salvadori; ROSANDISKI, Eliana Navarro. 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, Guilherme. *et al.* Avaliação do SIMPLES: implicações à formalização previdenciária. *Texto para Discussão* n. 1277, Brasília: IPEA, 2007.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, PNAD, 2005.
- _____. *Pesquisa Mensal de Emprego: principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa (2003-2006)*. Rio de Janeiro: IBGE, PME, 2006.
- MATTOSO, Jorge; POCHMANN, Márcio. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, n. 10, 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Características do emprego formal: RAIS*. Brasília: MTE, 2005.
- NEGRI, Fernanda de; NEGRI, João Alberto de; COELHO, Danilo & TURCHI, Lenita. Tecnologia, exportação e emprego. In: NEGRI, Fernanda de; NEGRI, João Alberto de; COELHO, Danilo. *Tecnologia, exportação e emprego*. Brasília: IPEA, 2006.
- PAULA, João Antonio de (org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- POCHMANN, Márcio. *Estudo da dimensão territorial do PPA: mercado de trabalho*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos/CGEE, 2005..
- RAMOS, Lauro; FERREIRA, Valéria. Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no período 1991-2005. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro: IPEA, v. 36, n. 3, 2006.
- TORRES, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel. Empresas apoiadas pelo BNDES geram mais emprego e pagam mais. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 17, 2006.