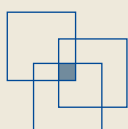


NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

Estudo de Caso: Brasil¹

Nos anos 2000, o mercado de trabalho brasileiro alcançou taxas históricas de formalização do emprego, junto com a queda do desemprego e aumento da renda média dos assalariados. Em 2012, registrou-se uma taxa de formalidade de 56,6%, o que corresponde a um expressivo salto de 13,9 pontos percentuais em dez anos. Este foi um processo mais intenso entre os trabalhadores assalariados como um todo e, em níveis mais modestos, entre os trabalhadores domésticos e trabalhadores por conta própria. O texto argumenta que o processo acelerado de formalização do emprego no Brasil nos anos 2000 só pode ser compreendido como decorrência da convergência positiva de um conjunto de fatores econômicos, institucionais, políticos e sociais que se complementam e se reforçam mutuamente.

¹ Os autores do presente estudo são Prof. José Dari Krein e Marcelo Manzano (CESIT/UNICAMP). Agradecemos a interlocução e as discussões realizadas com Lais Abramo e Anne Posthuma, que ajudaram a aprimorar o texto. Agradecemos também a generosa contribuição dos seguintes entrevistados: Adriana Flosi, Anne Posthuma, Celso Amorim Araújo, Claudemir de Souza, Clemente Ganz Lucio, Flavio Cooper, Paulo Gil Hulk, Rafael Ernesto Kieckbusch, Renata Coelho Viera, Renato Bignami, Vitor Filgueiras. A responsabilidade é dos autores e não necessariamente reflete a posição dos entrevistados e dos técnicos da OIT Brasil.



Sumário

Apresentação	3
1. Introdução	4
2. Análise das Trajetórias de Formalização	4
2.1 Evolução da taxa de formalidade entre os assalariados: por setor de atividade	6
2.2 Evolução da taxa de formalidade por sexo, raça/cor e etnia	6
3. A Retomada do Crescimento Econômico e a Expansão do Emprego	7
4. A Reorientação do Papel do Estado	8
5. O Bônus Demográfico e a Dinâmica Regional	9
6. A Regulação do Trabalho e o Papel das Instituições Públicas na Formalização	10
6.1 A Constituição Federal e o arcabouço legal institucional	10
6.2 A Justiça do Trabalho	11
6.3 O Ministério Público do Trabalho (MPT)	12
6.4 O Sistema de fiscalização do MTE	12
7. Aumento do Poder de Barganha dos Sindicatos	13
8. Considerações Finais	13

Apresentação

O trabalho em condições de informalidade é um problema persistente na América Latina e Caribe. Mesmo depois de uma década de crescimento econômico e queda nas taxas de desemprego, 130 milhões de pessoas ocupadas ainda se encontram em situações de emprego informal, sem carteira assinada e privadas de proteção social ou direitos trabalhistas.

No entanto, isso não significa que não tenha havido avanços em matéria de formalização.

Na América Latina e Caribe registrou-se um crescimento do emprego formal, do trabalho assalariado e da cobertura da proteção social. Cabe agora acelerar esse processo, já que a informalidade durante muito tempo foi crescendo e se consolidou na região.

Não podemos esquecer que a redução da informalidade é um componente essencial dos esforços em prol da redução da desigualdade e da exclusão social.

A experiência dos últimos anos confirma que o crescimento econômico é essencial para gerar mais empregos de melhor qualidade, porém não basta. Para reduzir a informalidade, é preciso pôr em prática políticas e ações deliberadas e integradas que articulem dimensões econômicas e sociotrabalhistas e complementem o crescimento econômico, visando promover um desenvolvimento sustentável.

De fato, os avanços registrados na região em termos de formalização são decorrentes das políticas implementadas nos diversos países. Esse processo de formalização não foi uniforme: em alguns países foram observados processos mais acelerados e em períodos relativamente curtos, enquanto em outros os avanços foram mais lentos.

Em 2013, o Escritório Regional da OIT para a América Latina e Caribe deu início ao **Programa de Promoção da Formalização na América Latina e Caribe (FORLAC)**, que se divide em três componentes: a) geração e disseminação de conhecimento em torno das políticas de formalização, b) assistência técnica a países específicos e c) promoção da formalização em forma conjunta com as Confederações dos empregadores e as Centrais Sindicais.

As Notas OIT-FORLAC aqui apresentadas fazem parte do primeiro componente. Analisando experiências de políticas públicas, buscamos identificar as mais marcantes, segundo as discussões acadêmicas e políticas.

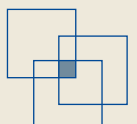
As estratégias de formalização requerem um contexto econômico favorável, bem como políticas articuladas, que permitam enfrentar este fenômeno multidimensional e extremamente heterogêneo.

A persistência de altos índices de informalidade indica que se trata de um grande desafio, que requer sejam aplicadas medidas que gerem resultados sustentáveis.

Com a divulgação dessas experiências, a OIT espera promover uma discussão mais ampla em torno de estratégias que possam ser utilizadas pelos países para facilitar a transição para a formalidade na região.

Elizabeth Tinoco
ADG
Diretora Regional da OIT
para a América Latina e Caribe

Escritório Regional
da OIT para a América
Latina e o Caribe



NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

1. Introdução

O mercado de trabalho brasileiro teve um comportamento surpreendente nos anos 2000. Em alguns aspectos, reverteu a tendência de desestruturação vigente nos anos 1990, com queda do desemprego, aumento da renda média dos assalariados e crescimento expressivo da taxa de formalização do emprego. Seguindo na contracorrente do mundo, em especial das economias centrais, a elevação da formalização das relações de trabalho foi talvez a face mais surpreendente desta nova etapa, chamando a atenção de pesquisadores e estudiosos do mundo do trabalho.

Em nossa hipótese, o referido fenômeno da formalização só pode ser compreendido como decorrência da convergência positiva de um conjunto de fatores que se complementam e se reforçam mutuamente. Ou seja, não nos parece possível isolar algum vetor institucional, político ou econômico como explicação per se dessa relevante transformação que se processa no seio do mercado de trabalho brasileiro. É precisamente na interação entre processos de naturezas distintas e a singularidade histórica dessa primeira década do novo século que se revela a virtuosidade deste fenômeno. O desafio analítico, portanto, é não apenas identificar os fatores, mas também compreender a sua complementaridade dinâmica.

Para dar conta dessa tarefa, além de realizarmos uma análise mais pormenorizada do processo de formalização – apresentada na seção a seguir – elencamos nas seções subsequentes os principais fatores que, a nosso ver, contribuíram para tal processo.

É preciso esclarecer que no presente estudo utilizaremos a definição de ‘formalizados’ adotada pelo Escritório da OIT no Brasil, ou seja, compreende o somatório dos trabalhadores com carteira assinada, inclusive os trabalhadores domésticos, dos militares e funcionários públicos estatutários, dos empregadores e dos trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência social, na estrutura ocupacional total².

2. Análise das Trajetórias de Formalização

Observando os dados relativos à evolução da taxa de formalidade das pessoas ocupadas no período que vai de 1995 a 2012 (Gráfico 1)³, percebe-se que entre os anos de 2002 e 2003 ocorre uma nítida inflexão na tendência de queda da taxa de formalidade que, a partir de então, passa a crescer de forma sustentável, mesmo após a crise de 2008. Enquanto em 2002 a taxa de formalidade entre o total de ocupados era de 42,7% – o nível mais baixo de toda a série – em 2012 registrou-se uma taxa de 56,6%, o que corresponde a um expressivo salto de 13,9 pontos percentuais em dez anos.

Para além dessa trajetória positiva, a análise pormenorizada dos números permite observar que esse avanço da formalização esteve associado a um intenso processo de formalização dos trabalhadores assalariados, que responderam sozinhos por um incremento de 10,9 pontos percentuais daqueles 13,9 pontos registrados na taxa de formalidade total entre 2002 (o piso da série) e 2012. Embora nesse período também tenham ocorrido avanços importantes na formalização dos trabalhadores por conta própria (1,9 p.p.) e uma crescente participação de funcionários públicos – que contribuíram com 1,1 p.p. para a ampliação da taxa de formalidade total – foi sem dúvida entre os trabalhadores assalariados que o fenômeno da formalização se manifestou de forma mais significativa, revelando que as transformações econômicas, sociais

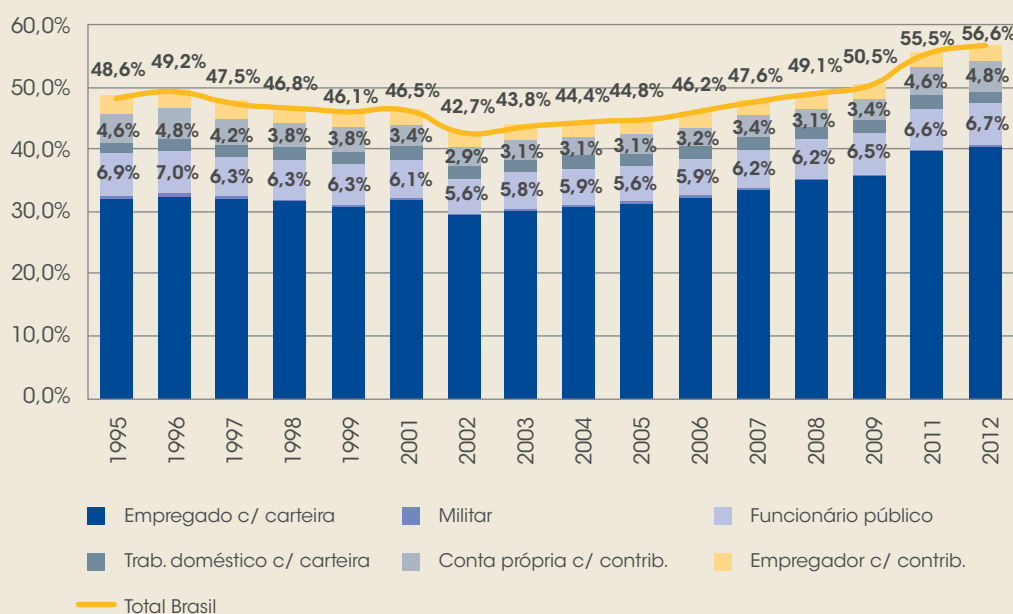
2 Segundo o estudo do Escritório da OIT no Brasil “Perfil do Trabalho Decente no Brasil: Um Olhar sobre as Unidades da Federação” (p.82). Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_206109.pdf. Acessado em 02/2014.

3 Idem.

e institucionais que caracterizaram o desenvolvimento brasileiro no período recente incidiram fortemente sobre esse importante contingente da força de trabalho ocupada.

Em relação aos trabalhadores domésticos – que em 2012 somavam 6,4 milhões de ocupados – cabe mencionar que, com a aprovação da PEC 66/2012, assegurando aos empregados domésticos os mesmos direitos dos demais trabalhadores formais⁴, pode-se esperar que nos próximos anos ocorra um sensível aumento da taxa de formalização desta categoria de trabalhadores. Por ora, entretanto, percebe-se apenas um pequeno avanço na taxa de formalização dos trabalhadores domésticos, com uma ampliação do patamar de 27% (verificado até 2008) para 29,6%, registrados em 2012, segundo a PNAD/IBGE⁵, e que, provavelmente, reflete, com alguma demora, a alteração da legislação tributária que, desde 2005, permite aos empregadores de trabalhadores domésticos deduzir de seu pagamento de impostos parte das despesas relativas aos encargos previdenciários. Já entre os trabalhadores pretos, registra-se uma evolução de 12 pontos percentuais no período com uma taxa de formalidade que alcança 64,5% entre os assalariados no ano de 2012.

Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Formalidade – 1995 a 2012



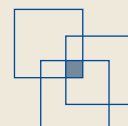
Fonte: PNAD. Elaboração: CESIT.

De fato, o emprego assalariado cresceu 31% entre 2002 e 2012, passando a responder por 56% do total de ocupados.

Antes de analisar a evolução da formalização, cabe notar que a dinâmica das ocupações no período recente parece indicar que há um movimento virtuoso na economia brasileira que faz crescer as ocupações mais suscetíveis à regulação (funcionários públicos, militares, empregados assalariados, grandes e médias empresas), diminuindo, em termos relativos, o número de pessoas ocupadas em trabalho doméstico e em atividades sem rendimento e para o autoconsumo ou autoconstrução. Mesmo assim, estes últimos grupos ainda representam um contingente expressivo de trabalhadores: 7% e 6% da população ocupada em 2012,

4 Seguindo o preconizado pela Convenção 189 (2011), que dispõe sobre a regulamentação das trabalhadoras e dos trabalhadores domésticos.

5 Do conjunto de trabalhadores domésticos, mais de 90% são mulheres, cuja taxa de formalidade permanece muito mais baixa que a dos trabalhadores domésticos do sexo masculino. Em 2012, a taxa para as mulheres foi de 26,3% e de 48,5% para os homens.



NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

respectivamente. Além disso, em relação aos trabalhadores por conta própria, percebe-se que, ao mesmo tempo em que cresce a taxa de formalidade nesse tipo de ocupação (Gráfico 1), há uma estabilização do número de indivíduos nesse contingente, sugerindo, portanto, que grande parte dos trabalhadores que permanecem como “conta própria” (20% em 2012) estão relativamente mais bem posicionados hoje do que no passado.

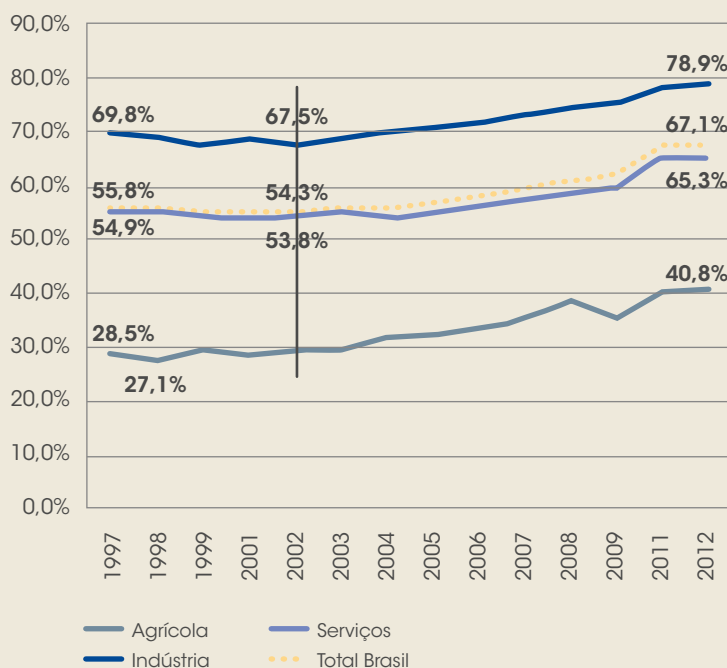
Vejamos, a seguir, como evoluíram as taxas de formalidade dos empregados assalariados sob diferentes recortes.

2.1 Evolução da taxa de formalidade entre os assalariados: por setor de atividade

Quando se observa o comportamento dos índices de formalidade por setor de atividade (Gráfico 2), percebe-se que existe um movimento similar entre as taxas dos diferentes setores da atividade econômica: uma tendência de queda das taxas durante a segunda metade dos anos noventa e, a partir de então, uma recuperação que segue de forma sustentada até o presente momento. Além disso, nota-se que mesmo após a crise de 2008 – e um breve sobressalto que afetou o setor agrícola – de modo geral, o processo de ampliação das taxas de formalidade segue seu curso, com destacada e esperada vantagem do setor industrial.

Importante frisar também o comportamento ao longo da série das taxas de formalidade entre os empregados assalariados do setor agrícola: embora este seja o setor com o mais baixo patamar de formalidade, é notável o avanço da formalização no setor, que auferiu uma elevação de 13,7 pontos percentuais entre os anos de 1998 e 2012.

Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Formalidade entre os Empregados Assalariados Por Setor de Atividade. Brasil - Período: 1997-2012



Fonte: PNAD. Elaboração: CESIT.

2.2 Evolução da taxa de formalidade por sexo, raça/cor e etnia

Ao observar os dados setoriais de forma mais desagregada e separados por sexo, pode-se depreender que o mencionado aumento da formalização no setor agrícola deve-se, em grande

parte, ao rápido aumento do número de trabalhadoras formais empregadas no setor (de 26,6%, em 2002, para 45,1%, em 2012), invertendo inclusive a tradicional prevalência dos homens entre os assalariados formais do setor agrícola. Fenômeno semelhante ocorre também nas atividades de construção civil, onde há um avanço significativo na força de trabalho feminina, que chega a alcançar uma taxa de formalidade de 89,1% – quase 30 pontos percentuais acima dos 60,8% de taxa de formalidade registrados no mesmo ano de 2012 entre os assalariados do sexo masculino.

Entretanto, considerando o conjunto dos setores de atividade, apesar da melhora registrada para ambos os sexos, em 2012 persiste um diferencial significativo entre as taxas de formalidade em favor dos homens (81,3%, contra 62,3% das mulheres). Este fenômeno é melhor compreendido quando se considera que boa parte da força de trabalho feminina se concentra em atividades mais precárias e de mais difícil fiscalização externa: notadamente nos serviços doméstico e nos serviços coletivos, sociais ou pessoais.

Já a evolução da taxa de formalidade segundo a raça/cor ou etnia do trabalhador indica que, embora ainda haja uma grande desigualdade entre os diferentes grupos raciais ou étnicos, está em curso um processo de redução dessa desigualdade. A maior expressão deste fenômeno pode ser encontrada na variação, em pontos percentuais, da taxa de informalidade relativa a cada grupo racial ou étnico: enquanto entre os assalariados que se declaram brancos a taxa de formalidade avançou 9,8 pontos percentuais no período, a mesma taxa cresceu 23,6 pontos percentuais entre os assalariados de origem indígena e 15,2 pontos entre os que se declaram de cor parda. Note-se que são justamente esses dois grupos que registram ainda as menores taxas de formalidade: 60,4% e 61,1%, respectivamente.

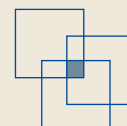
3. A Retomada do Crescimento Econômico e a Expansão do Emprego

Depois de duas 'décadas perdidas' – em que a estagnação econômica e a regressão social foram a tônica – a partir de 2004 o Brasil assistiu sua economia retomar o curso do desenvolvimento. Após mudanças de orientação na política governamental que provocou tensão entre os agentes econômicos e exigiu do novo governo amargas medidas de austeridade fiscal e monetária, teve início um período de razoável crescimento econômico, com notável prosperidade social. Dois vetores – um externo e outro interno – contribuíram decisivamente para a recuperação da economia brasileira naquele início de década, elevando as taxas de investimento. Por dezenove trimestres consecutivos foram registradas taxas de crescimento do PIB, algo que não ocorria no país desde meados da década de oitenta.

No contexto externo, a partir de 2002 o Brasil passou a beneficiar-se do ciclo de valorização dos preços das commodities, resultado da crescente demanda chinesa por insumos e bens intermediários. A partir desse impulso foi possível equacionar as contas externas do país, eliminando um dos entraves estruturais que, ao longo da história brasileira, recorrentemente abortava os ciclos de crescimento da economia. Entre 2003 e a crise de 2008, o superávit comercial cresceu de forma acelerada, permitindo que o país não só liquidasse sua histórica dívida externa, mas também conseguisse acumular expressivo volume de reservas internacionais.

A partir desse impulso externo, o governo soube articular um processo de expansão do consumo interno, lançando mão tanto de medidas redistributivas (elevação do salário mínimo, programa Bolsa Família) quanto de esforços de inclusão bancária que contribuíram para uma forte expansão do crédito. Com isso, além de promover uma notável redução da desigualdade – expressa principalmente pela evolução do Índice de Gini e o crescimento da massa salarial em relação ao PIB⁶ – abriu-se espaço no país para uma elevada expansão do

Escritório Regional
da OIT para a América
Latina e o Caribe



⁶ Esta relação registrou um crescimento de 9% entre 2003 e 2012.

NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

mercado interno, notadamente no segmento de bens de consumo duráveis para as camadas de renda média e baixa.

É importante destacar ainda que os avanços percebidos no mercado de trabalho no início dos anos 2000 não foram interrompidos pela severa crise mundial de 2008. Com um volume inédito de reservas internacionais e com uma dívida externa bastante reduzida, o governo pode manejar de forma bastante eficaz a política macroeconômica, reduzindo sensivelmente o impacto inicial da crise. Com a imediata desvalorização do real, além de melhorar a competitividade dos produtos nacionais, foi possível também melhorar as contas públicas, em função do aumento do valor em reais das reservas internacionais acumuladas nos anos anteriores. E com uma situação fiscal mais confortável, o governo pode então agir de forma anticíclica para reverter as pressões deflacionistas que ameaçavam a economia mundial naquele momento: reduziu temporariamente impostos indiretos sobre bens de consumo final, intensificou o programa de investimentos públicos (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), manteve a política de aumento do salário mínimo e fortaleceu os bancos públicos para que pudessem compensar a retração da oferta de crédito por parte dos bancos privados. Como resultado da ação governamental, o PIB caiu somente 0,3% em 2009, recuperando-se fortemente em 2010, quando cresceu 7,5%, impulsionado pela intensa elevação do consumo e do investimento.

Entretanto a intensidade da recuperação e seu impacto sobre o nível dos preços levou o governo a refrear o nível de atividade da economia já no início de 2011. Reduziu-se o volume de investimentos públicos e foram retirados os estímulos ao consumo. Além disso, com o agravamento da crise das dívidas soberanas na Europa e o consequente aumento das incertezas, o investimento privado – que tinha se recuperado fortemente em 2010 – perdeu grande parte do seu impulso. O crescimento do PIB em 2011 foi de apenas 2,7%, evidenciando os problemas decorrentes da estratégia de desaceleração adotada pelo governo. Apesar da tentativa de reanimar a economia com novas medidas de estímulo ao consumo e ao investimento privado, a taxa de crescimento do PIB alcançou apenas 0,9% e 2,3% em 2012 e 2013, respectivamente.

Desde então existe um relativo consenso de que um crescimento mais forte do PIB brasileiro no momento requer a ampliação da taxa de investimento. O país não pode mais contar com uma evolução favorável dos termos de troca do comércio internacional que favoreceu o desempenho da economia entre 2002 e 2008. Atualmente é preciso aumentar a produtividade da economia para continuar melhorando as condições socioeconômicas da população e isto requer investimentos em infraestrutura e no fortalecimento da competitividade da produção manufatureira estabelecida no país.

Ademais, a crise mundial prejudicou a atividade econômica nos países desenvolvidos e acirrou em muito a competição internacional pela demanda de produtos manufaturados. Nesse contexto, a sustentação do crescimento do consumo no Brasil, ao invés de contribuir para o aumento da atividade interna, tem provocado uma forte elevação da importação de produtos manufaturados. Consequentemente, o déficit do comércio exterior com manufaturados, que já tinha sido elevado em 2008, cresceu 2,5 vezes em 2011, se repetiu em 2012, e provavelmente será ainda maior em 2013.

4. A Reorientação do Papel do Estado

Com a transição política ocorrida no início dos anos 2000, iniciou-se de forma lenta, porém constante, uma recuperação da concepção desenvolvimentista de Estado, que gradualmente vai ampliando o seu protagonismo, tanto no que concerne à esfera econômica, quanto no que tange à tarefa de edificação de um Estado Social, tal qual inscrito na Constituição de 1988. Neste processo, uma nova dimensão de Estado se revela em diferentes aspectos.

Por um lado, para fazer frente às crescentes obrigações sociais e institucionais definidas na carta constitucional, o Estado brasileiro, em suas três instâncias federativas, busca se modernizar, melhorando sensivelmente seus aparatos de arrecadação fiscal, de execução orçamentária e de realização do gasto. No bojo deste processo, uma particularidade em especial parece ter contribuído para a redução das taxas de informalidade: auxiliados pelas novas tecnologias de informação e comunicação, desde o início dos anos 2000 os governos têm ampliado o controle fiscal sobre os bens de consumo final, induzindo processos de formalização dos negócios ao longo das cadeias de produção. Nesse movimento, instados a declarar as despesas para fazer frente às receitas de seus respectivos negócios – agora reveladas de forma mais fidedigna pelos controles online – os empregadores veem-se impelidos também a regularizar as relações de trabalho.

De outro lado, na perspectiva dos trabalhadores o registro do trabalho em carteira ganhou maior relevância no período recente: com a estabilidade monetária e o esforço governamental para ampliar o mercado de consumo interno por meio da ampliação do crédito, a condição de trabalho formal passou a ser um requisito importante para o acesso ao mercado de bens de consumo. Da mesma forma, entre os pequenos negócios, a possibilidade de acessar linhas de crédito produtivo a baixo custo parece ter sido um significativo fator indutor de esforços de formalização.

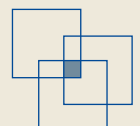
O Estado brasileiro, por sua vez, também contribuiu para o processo de formalização das relações de trabalho na medida em que, para dar conta da expansão dos serviços públicos, foi obrigado a expandir a contratação de servidores e, ao mesmo tempo, ampliar a contratação de serviços do setor privado. Este, por sua vez, por exigência legal, precisou primeiro ficar em dia com suas obrigações trabalhistas.

A explicação para o processo de formalização dos contratos de trabalho do período recente apresenta uma relação direta também com a regularização dos empreendimentos no país, o que decorre de um conjunto de iniciativas adotadas pelo governo federal, visando melhorar o ambiente de negócios por meio das assim chamadas 'reformas microeconômicas'. Entre as principais, cabe destacar: a criação de Super Simples, em 2006, simplificando a burocracia e reduzindo encargos monetários para as micro e pequenas empresas; a instituição, em 2009, de uma nova modalidade de pessoa jurídica – o Microempreendedor Individual (MEI) – cujas obrigações legais e encargos foram ainda mais reduzidos, para regularizar trabalhadores por "conta própria" ou aqueles que estavam à margem do mercado formal; a exigência, para todos os níveis e instâncias do poder público, de adquirir parte dos bens e serviços de micro e pequenas empresas, desde que essas estejam plenamente regularizadas; políticas especiais para a formalização de atividades sujeitas a sazonalidade (pescadores e trabalhadores rurais).

Em outra frente, igualmente motivado pelo esforço de formalização dos empreendimentos privados, o governo adotou um conjunto de medidas coercitivas que tornaram mais difícil e desvantajosa a permanência das empresas na ilegalidade. Entre essas medidas cabe frisar a exigência de certidão negativa trabalhista para todas as empresas que são fornecedoras ou que prestam serviços ao setor público ou para aquelas que solicitam crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5. O Bônus Demográfico e a Dinâmica Regional

Um dos fatores relevantes a se considerar em relação aos principais determinantes das transformações observadas no mercado de trabalho brasileiro diz respeito à dinâmica demográfica do país. Ao longo da primeira década de 2000, a taxa de crescimento da população brasileira reduziu-se de forma sensível, aproximando-se de 1% a.a. ao final da década. Além



NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

disso, a estrutura etária do país encontra-se atualmente próxima daquela que os demógrafos consideram ideal, com um percentual muito alto de pessoas em idade ativa, em condições de trabalhar.

Ainda na esfera da dinâmica populacional, percebe-se uma redução nos fluxos de migração interna no país, provavelmente fruto da crescente desconcentração produtiva e da redução do fluxo rural-urbano, que caracterizou o período de crescimento acelerado de 1930-1980. Portanto, quando somados, esses diferentes vetores de nossa dinâmica demográfica contribuíram para uma redução parcial dos efeitos negativos decorrentes do nosso histórico excedente estrutural de oferta de mão de obra. Embora não se possa dizer que tenhamos superado esse traço de nosso desenvolvimento retardatário, é preciso reconhecer que, a depender da região e do setor de atividade, seus efeitos foram mitigados, favorecendo determinadas categorias profissionais e reduzindo o nível de desemprego a pisos históricos em certas regiões do país, notadamente no Sul e Sudeste.

6. A Regulação do Trabalho e o Papel das Instituições Públicas na Formalização

6.1 A Constituição Federal e o arcabouço legal institucional

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um arcabouço legal institucional que constituiu, fundamentalmente, as bases do que a sociedade brasileira compreende como patamar básico de civilidade para a relação de trabalho e a proteção social. Ela reforça uma trajetória histórica de valorização da carteira assinada como condição de acesso à proteção social e, inclusive, à cidadania. Por um lado, ampliou o sistema de proteção social e os direitos trabalhistas, estimulando os trabalhadores a exigir a carteira de trabalho como condição para o acesso aos seus preceitos. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 criou também uma institucionalidade que tem a finalidade de efetivar os direitos trabalhistas e previdenciários, especialmente aprimorando os mecanismos de fiscalização do trabalho, ao ampliar os poderes e a estrutura da Inspeção do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho.

Esse arcabouço legal e institucional ganha relevância nos anos 2000, em um contexto de mudanças políticas e de crescimento econômico. Nos anos 1990, em um contexto desfavorável aos trabalhadores, houve forte pressão pela flexibilização das relações de trabalho e a informalidade não retrocedeu. Nos anos 2000, em um ambiente com um mercado de trabalho mais favorável, o registro em carteira passou a ser um diferencial importante no processo de escolha de uma vaga, sendo muitas vezes um instrumento utilizado pelo empregador para atrair profissionais para o seu empreendimento. Ao mesmo tempo, o aumento da ação fiscalizadora por parte do Estado passou a inibir o descumprimento da legislação trabalhista por parte dos empregadores.

Os dados mostram que não há evidências empíricas de que as iniciativas de flexibilização (como a introdução de contratos atípicos) tenham apresentado resultados consistentes para explicar o avanço da formalização. Pelo contrário: o que se percebe é que, com o crescimento econômico e o aquecimento do mercado de trabalho, essas modalidades alternativas de contratação crescem menos do que a contratação por prazo indeterminado. Entre 1999 e 2012 os contratos por prazo indeterminado cresceram 96%, enquanto os temporários aumentaram somente 6% e os de prazo determinado, 70%.

Da mesma forma, outras medidas de estímulo à formalização dos assalariados também apresentaram resultados limitados. Por exemplo, a evolução da formalização do trabalho doméstico não acompanhou a tendência geral do mercado de trabalho, apesar de o Governo

Federal ter concedido, a partir de 2005, incentivos fiscais para os empregadores que registrassem os seus empregados e de uma relativa e crescente escassez de empregados domésticos, como observado acima.

Outras medidas no entanto, apresentaram resultados positivos, tais como a instituição do regime do 'Supersimples' que, ao desburocratizar e reduzir o ônus tributário, tem contribuído para a formalização dos pequenos negócios e, conseqüentemente, também para a formalização do trabalho assalariado. Além disso, foram criados incentivos para a formalização de segmentos específicos, tais como o Micro Empreendedor Individual para autônomos e a previdência social para donas de casa, pescadores e trabalhadoras rurais, proporcionando um aumento da cobertura previdenciária para esses segmentos, historicamente excluídos da proteção social.

Entretanto, apesar dos inequívocos avanços e da recuperação das taxas de formalização, o trabalho sem registro e o autônomo sem proteção continuam representando um contingente muito expressivo de nossa população ocupada. Face à histórica desestruturação e assimetria do mercado de trabalho brasileiro e ante a intensificação da concorrência no nível internacional, é frequente a não conformidade com os requisitos do sistema de proteção social.

Ainda no âmbito das transformações do marco legal decorrentes da Constituição de 1988, um outro aspecto a ser considerado diz respeito ao papel das instituições públicas do trabalho. A sua inclusão na explicação da formalização parte do pressuposto de que a história demonstra que as regras de proteção ao trabalho e as instituições públicas aptas a fiscalizar seu cumprimento e garantir sua eficácia têm papel relevante na garantia da proteção social e no acesso aos direitos trabalhistas.

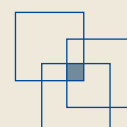
6.2 A Justiça do Trabalho

A atuação da Justiça do Trabalho contribuiu de forma relevante para o aumento da formalização através de dois aspectos particulares, que se consolidaram nos anos 2000. São eles: mudanças na compreensão sobre a aplicação da lei e maior presença da Justiça do Trabalho no mundo laboral, ampliando o acesso da sociedade a ela.

No primeiro caso, destacam-se, entre outros, a regulamentação da terceirização⁷ e o reconhecimento do vínculo de emprego com carteira assinada. A regulamentação da terceirização realizada pelo Tribunal Superior do Trabalho, apesar de legalizar a subcontratação, colocou dois entraves que contribuem para a formalização dos contratos: 1) a limitação da terceirização nas atividades-meio e sua proibição nas atividades-fim; 2) o reconhecimento da responsabilidade subsidiária da contratante caso a subcontratada não cumpra algum direito trabalhista ou previdenciário.

Na mesma perspectiva da compreensão do direito está o reconhecimento de fraude, caso fique caracterizada a simulação na relação de emprego. Ou seja, quando estão presentes as características do assalariamento, mas a modalidade de contratação ocorre por outro meio (Pessoa Jurídica, falsa cooperativa, trabalho estagiário, trabalho autônomo, Micro Empreendedor Individual, etc.), a relação tem sido considerada fraudulenta, com determinação de registro em carteira e recolhimento de multas e contribuições sociais.

Esses entendimentos têm se disseminado, especialmente com a ampliação da estrutura da Justiça do Trabalho. Houve crescimento expressivo (67%) do quadro de recursos humanos (magistrados e servidores) do Judiciário trabalhista nos anos 2000. Neste período registrou-se uma importante evolução da estrutura do Judiciário, que ampliou o número de Varas no país para 1.454, presentes em 611 municípios, impactando positivamente o acesso da população



⁷ A Súmula 331, editada em 1993, teve seu entendimento pacificado a partir dos anos 2000.

NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

ao Judiciário. Isto, por sua vez, resultou em expressiva ampliação no número de novos processos, com um aumento de 64% entre 2002 e 2012.

Com esses entendimentos por parte da Justiça do Trabalho, as duas questões mencionadas acima estão pacificadas no Judiciário e constituem uma referência importante para o comportamento dos agentes econômicos, induzindo-os a um cumprimento mais estrito da legislação trabalhista. Prova disso é que, ao longo da primeira década de 2000, o índice de formalização de atividades tipicamente terceirizáveis (por exemplo, no segmento de asseio e conservação) é muito mais alto do que a média do mercado de trabalho: em torno de 85%, segundo a PNAD.

6.3 O Ministério Público do Trabalho (MPT)

A atuação do MPT concentra-se basicamente nas questões que envolvem coletivos de trabalhadores, com reflexo nas relações sociais. Seus procuradores têm liberdade e autonomia para dar início a investigações, apurar denúncias e fazer o encaminhamento judicial de qualquer questão relacionada ao descumprimento da legislação social e que afete um coletivo de trabalhadores ou a sociedade como um todo. Na prática, devido ao grau de autonomia e independência de que desfruta, cada procuradoria constitui um ente público próprio, com poderes para desencadear um número considerável de ações.

A partir de 2002, o MPT estabeleceu prioridades e estruturou grupos especializados para imprimir maior eficácia às suas ações. Tais prioridades incluem a erradicação do trabalho infantil, o combate ao trabalho forçado e às diversas formas de discriminação, bem como a defesa dos direitos fundamentais do trabalho, tais como a formalização do contrato de trabalho e a liberdade sindical, entre outros. Estas são diretrizes que conferem certa homogeneidade nacional e institucional ao corpo de procuradores, resguardando, contudo, o espaço do discernimento de cada procurador, que atuará com base na sua visão de mundo e seu grau de engajamento pessoal.

Na perspectiva do presente trabalho, o fortalecimento do MPT contribui para aumentar a presença do Estado junto ao mundo do trabalho, o que pode ajudar na efetivação dos direitos trabalhistas, assim como desvendar práticas de relações de emprego simuladas. Primeiramente, deve-se notar que, a partir de 2003, houve uma forte expansão da estrutura física e no número de procuradores e funcionários: o número de procuradores saltou de 195 em 2001 para 587 em 2012, enquanto o número de funcionários de apoio mais que duplicou no mesmo período.

Um segundo aspecto a ser destacado é a maior aproximação entre as instituições responsáveis pela afirmação do direito. A aprovação da Emenda Constitucional no. 45, em 2004, levou à ampliação das competências da Justiça do Trabalho. De forma geral, contudo, o trabalho dos procuradores do trabalho tem contribuído de modo efetivo para o combate e a redução de práticas ilegais e, conseqüentemente, a redução da informalidade.

6.4 O Sistema de fiscalização do MTE

A Inspeção do Trabalho tem como função prioritária zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de suas atividades. A Constituição de 1988 estabeleceu as competências da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. Essa inspeção é realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio dos Auditores Fiscais do Trabalho.

Na primeira década de 2000, o número de formalizações por ação fiscal ampliou-se significativamente, alcançando em 2007 um total de 746.245 trabalhadores formalizados como resultado direto das inspeções dos auditores do MTE. Nos últimos anos este número caiu para aproximadamente 500.000. A maior efetividade das ações do MTE resulta, no nosso entender, de três fatores concomitantes: 1) o aprimoramento do sistema de fiscalização e a concessão de

incentivos financeiros aos auditores do trabalho por vínculo de trabalho formalizado; 2) a intensa campanha de combate do trabalho análogo ao de escravo; e 3) a política de erradicação do trabalho infantil.

7. Aumento do Poder de Barganha dos Sindicatos

A melhora dos indicadores do mercado de trabalho – especialmente a queda do desemprego – tende a aumentar o poder de barganha dos trabalhadores, individualmente, e de suas organizações coletivas. O fortalecimento da capacidade de ação coletiva dos sindicatos pode ser observado nos seguintes indicadores: 1) melhora das negociações salariais: enquanto em 2003 somente 18% das categorias pesquisadas conseguiram algum aumento real de salário, em 2012 esse valor chegou a 95%; 2) o número total de trabalhadores sindicalizados aumentou em 3 milhões entre 2001 e 2011, apesar da taxa de sindicalização ter diminuído de 28% para 24%, ou seja, o emprego formal cresceu acima do número de novos sindicalizados; e 3) os canais de interlocução com o governo e com outras instituições públicas foram aprimorados. Em suma, em um contexto de ampliação do emprego, o fortalecimento dos sindicatos junto às suas categorias contribuiu para aumentar a pressão pela formalização dos contratos de trabalho, até porque é a partir dessa base formal que os sindicatos se estruturam financeira e politicamente.

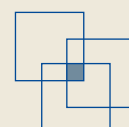
Sobre a posição dos atores sociais também se faz necessário destacar que setores empresariais também atuaram na perspectiva de defender a regularização dos negócios e do trabalho. A razão fundamental é que, em um ambiente de melhora do emprego, o não cumprimento dos direitos trabalhistas é fator de concorrência predatória e de risco.

8. Considerações Finais

O estudo mostra que há uma inflexão da tendência de formalização dos negócios, do trabalho e da ampliação do acesso à seguridade social nos anos 2000. Trata-se de uma nova tendência que se contrapõe ao movimento dos anos 1990. É algo expressivo, pois se constitui como uma contra-tendência ao que está ocorrendo em muitos países centrais, em que a informalidade, a flexibilização e a precarização do trabalho avançam após 1980. É importante destacar que esse processo se configura como uma novidade, tanto para a história recente do país como para as características do capitalismo contemporâneo, em um contexto de globalização financeira e de internacionalização da produção de bens e serviços.

O avanço da formalização nos anos 2000 pode ser explicado por uma convergência de fatores que se complementam e reforçam mutuamente. Destacam-se nesse processo: 1) a dinâmica da economia e seus efeitos positivos sobre o nível de emprego e dos salários; 2) a dinâmica demográfica; 3) a retomada do papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social; 4) o aprimoramento do aparato regulatório; 5) a consolidação das instituições e do marco legal definidos na Constituição de 1988 e as novas perspectivas e programas das instituições públicas na área do trabalho (Ministério Público, Ministério do Trabalho e Emprego e Justiça do Trabalho); 6) as políticas de incentivo à formalização e simplificação promovidas pelo Estado, buscando ampliar a regulamentação da economia como um todo; 7) a ampliação do poder de barganha dos sindicatos e dos trabalhadores e a ação de alguns setores empresariais para evitar uma concorrência predatória na economia.

Portanto, a partir de um quadro econômico e de mercado de trabalho mais favorável houve uma convergência de iniciativas governamentais, das instituições públicas e dos atores sindicais e empresariais que possibilitou o avanço da formalização dos contratos de trabalho em um período em que o mercado de trabalho foi menos pressionado pela dinâmica demográfica. Tudo



NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO

isso ocorreu, é verdade, no contexto de uma economia em desenvolvimento, com um mercado de trabalho historicamente pouco estruturado, com elevado contingente da população sem proteção social, em que ainda prevalecem salários baixos, grandes desigualdades sociais e alto nível de descumprimento dos direitos inscritos no arcabouço legal e institucional.

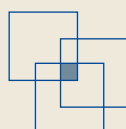
Por último, pelo que se pode depreender da experiência recente, a continuidade do processo de formalização nos próximos anos dependerá, a nosso ver, de uma condução econômica que nos permita melhor aproveitar as possibilidades de progresso social decorrentes da atual dinâmica demográfica. Além disso, o avanço da formalização deve requerer a ampliação das políticas de estímulo à formalização da economia, o fortalecimento das instituições públicas, do sindicalismo e dos órgãos governamentais no combate às ilegalidades. A formalização não é sinônimo de boas condições de trabalho, mas é a condição primeira para assegurar o trabalho decente no país.



Organização
Internacional
do Trabalho

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA FORMALIZAÇÃO
NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE



NOTAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO