

PADRÕES ESPACIAL E SETORIAL DA EVOLUÇÃO DA INFORMALIDADE NO PERÍODO 1991-2005*

Lauro Ramos

Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea

Valéria Ferreira

Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE

O objetivo deste artigo é examinar a evolução da informalidade no mercado de trabalho brasileiro no período pós-abertura comercial, destacando suas dimensões espacial e setorial. A utilização das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) permite identificar uma clara dicotomia entre o ocorrido nas regiões metropolitanas (RMs) – em particular as cobertas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), nas quais a informalidade cresceu muito – e no restante do país, onde a informalidade diminuiu. A combinação desses dois padrões resultou em uma leve redução do grau de informalidade em plano nacional nos anos extremos, com poucas oscilações ao longo do período. Outro resultado interessante é que o propalado papel da mudança de estrutura ocupacional, ditado pelo processo de terceirização de várias atividades da indústria, não foi o único fator importante para explicar o aumento da informalidade metropolitana. Na verdade, o expressivo aumento da informalidade dentro do próprio segmento industrial aponta para a disseminação de uma “cultura da informalidade” no meio metropolitano, que seria o principal responsável para a explicação daquele aumento. Por fim, a indústria também é ilustrativa das diferenças na evolução da informalidade, haja vista que, enquanto a incidência de vínculos informais cresceu de forma expressiva nas grandes metrópoles, segundo tanto a PME quanto a Pnad, nas áreas não-metropolitanas observa-se que houve até uma redução apreciável.

1 INTRODUÇÃO

A década anterior foi marcada por grandes mudanças no funcionamento do mercado de trabalho, acarretadas por significativas transformações no cenário econômico nacional. A combinação de diferentes políticas e contextos macroeconômicos afetou o comportamento de diversas variáveis do mercado de trabalho, implicando rupturas no padrão histórico de comportamento. Neste artigo, centraremos a atenção na evolução da forma de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, procurando acompanhar e analisar o chamado processo de “informalização” das relações de trabalho. Esse é um aspecto que tem chamado a atenção dos especialistas, haja vista que, em geral, a informalidade é vista como um indicador de pouca qualidade do emprego e pouca produtividade do trabalho. Segundo essa ótica haveria, portanto, uma precarização dos postos de trabalho e uma perda de eficiência econômica.¹

* Esta pesquisa foi realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1. Para uma resenha sobre informalidade na literatura sobre desenvolvimento econômico, ver Veras (2004); para uma resenha sobre informalidade no mercado de trabalho brasileiro, Ulyssea (2005); e para a discussão sobre a relação com eficiência econômica no Brasil, Reis e Ulyssea (2005).

O dimensionamento do setor informal não é tarefa trivial, haja vista a gama de concepções alternativas associadas à sua definição e, portanto, sua caracterização. Conforme discutido em Camargo (1989) e Cacciamali (2000), entre outros trabalhos sobre o tema, de uma forma mais abrangente o segmento informal pode ser entendido como determinado pela natureza e pela estrutura do processo produtivo, pela ótica da obediência do vínculo trabalhista ao marco regulatório (ou uma variante, que é a contribuição para a previdência ou não) e pela diferenciação da sua inserção no mercado de trabalho *vis-à-vis* o mercado de produto (caso de profissionais autônomos, prestadores de serviços e do pequeno comércio, entre outros). A linha privilegiada neste estudo, majoritária no debate a respeito, segue a visão intermediária e considera como pertencente ao setor informal o contingente de trabalhadores que não estão protegidos pela legislação trabalhista na sua inserção no mercado, em contraste com os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os servidores públicos estatutários e os militares.

Nesse plano mais pragmático, o propalado crescimento do percentual de postos de trabalho “não-protegidos” no total é, normalmente, em boa parte atribuído às mudanças ocorridas na estrutura setorial do emprego no período. Essas transformações setoriais começaram a ter lugar já no início da década anterior, com a abertura paulatina da economia, o que ensejou um processo de enxugamento da estrutura produtiva, mormente na indústria de transformação, com vistas a dotar de competitividade os produtos brasileiros nos mercados interno e externo. Uma das práticas mais difundidas foi a dita “terceirização”, que contribuiu para o crescimento do setor de serviços. A implementação do Plano Real, principalmente em sua primeira fase, gerou uma supervalorização da moeda, tornando necessários ajustes ainda mais profundos em termos da busca de um aumento de produtividade, o que acarretou o prosseguimento da realocação setorial do emprego. Nesse contexto, a possível ligação entre o crescimento da informalidade e as mudanças na composição setorial da ocupação constituirá um dos objetos de análise deste trabalho.

Outro aspecto subjacente às transformações ocorridas na economia como um todo, e no mercado de trabalho em particular, cuja importância normalmente não é destacada, diz respeito às mudanças espaciais na composição do emprego. A abertura econômica propiciou uma percepção mais fidedigna dos termos de troca por parte dos agentes econômicos, na medida em que foram eliminadas as distorções provocadas pelos subsídios à indústria de transformação característicos da estratégia de desenvolvimento anterior, baseada no modelo de substituição de importações. No bojo desse processo, o setor agrícola e o segmento do agronegócio tornaram-se mais atrativos e mais dinâmicos.

Além disso, a própria necessidade de modernização do parque produtivo em conjunção com incentivos fiscais diferenciados entre as regiões – a chamada “guerra fiscal” – fizeram com que a estrutura e a distribuição espacial do emprego – segundo

unidades da federação (UFs), regiões geográficas, áreas metropolitanas *vis-à-vis* áreas não-metropolitanas – fossem modificadas. Uma alteração desse tipo especialmente importante, a despolarização industrial, identificada em Ramos e Ferreira (2005a), pode ter implicações relevantes em termos de padrões espaciais das práticas trabalhistas e da evolução da informalidade. Assim, a investigação de possíveis alterações da composição espacial da ocupação e da informalidade constituirá mais um entre os focos principais de análise deste estudo.

Para levar a cabo esses objetivos serão utilizadas duas bases de dados. A primeira é a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que cobre seis das principais regiões metropolitanas (RMs) do país, as quais respondem por cerca de 1/4 do mercado de trabalho nacional. Em função de sua freqüência e contemporaneidade, a PME é a pesquisa sobre emprego e renda que serve como referência no acompanhamento do estado das artes e das tendências no comportamento do mercado de trabalho. Dadas as profundas mudanças metodológicas introduzidas nessa pesquisa no final de 2001, que comprometeram a comparação entre os resultados da “antiga” e da “nova” PME, aliadas à interrupção da primeira ao final de 2002, optamos por nos restringir ao uso da versão anterior, no período 1991-2002.² A segunda base é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), pesquisa anual do IBGE, que tem cobertura nacional e, portanto, torna possível analisar em detalhes as mudanças espaciais segundo diversos recortes. Como a Pnad não foi a campo em 1991, em virtude do censo demográfico, serão utilizadas as séries de 1992 a 2005, correspondentes ao seu mais recente período disponível. As duas pesquisas, por terem como unidade de observação os indivíduos, permitem cobrir tanto as formas de inserção formais, ou protegidas, quanto informais no mercado de trabalho e, portanto, analisar o grau de informalidade reinante.

Na seção seguinte, que tem por base a PME, a análise é centrada na informalidade metropolitana, com destaque para a avaliação da relevância das mudanças na estrutura setorial para o entendimento do seu comportamento. Isso porque a realocação setorial da ocupação foi bastante intensa nas regiões cobertas pela PME. Além disso, é apresentada uma breve apreciação das diferenças e similaridades de comportamento da informalidade entre as RMs. Na seção posterior, que faz uso das informações da Pnad e também contempla a investigação das mudanças setoriais, o principal foco de interesse é o padrão espacial da evolução da informalidade.³ Por fim, na última seção, são expostas as considerações sobre as principais características da evolução da informalidade identificadas no trabalho.

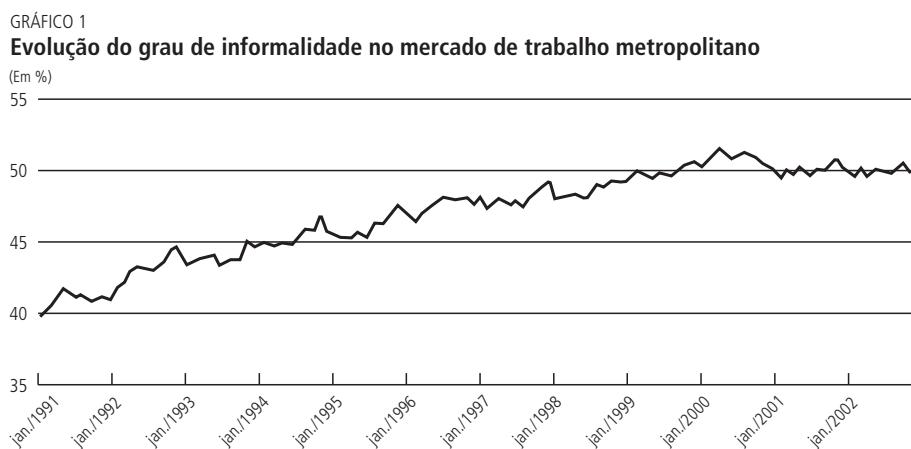
2. Além de não cobrir o período imediatamente pós-abertura, a série da “nova” PME ainda é muito curta para permitir exercícios mais robustos.

3. Por questão de limitação de espaço, os dados utilizados para a elaboração de gráficos, tabelas e exercícios não são apresentados na íntegra, podendo ser solicitados aos autores.

2 INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO (PMEs)

Conforme mostrado no gráfico 1, nos seis primeiros anos da década anterior, de 1991 a 1996, o grau de informalidade⁴ passou de 40% para 47% no conjunto das seis RMs cobertas pela PME/IBGE.⁵ De meados de 1996 até o final de 1997, o ritmo de crescimento diminuiu e a informalidade ficou próxima de 48%. Como reflexo das agruras por que passou a economia brasileira em 1998 e 1999, o funcionamento do mercado de trabalho mudou, levando a informalização a retomar fôlego: nos últimos meses de 1999, ela ultrapassou a marca de 50%, chegando a 51% no início de 2000. Ao longo desse ano houve ligeira queda, seguida de estabilização em torno de 50% durante os anos de 2001 e 2002.

Muitas vezes o crescimento da informalidade metropolitana é associado ao fato de os anos 1990 haverem testemunhado mudanças profundas na estrutura ocupacional metropolitana. Tais mudanças podem ser sintetizadas, em uma primeira análise, a partir do comportamento de dois setores emblemáticos da economia: a indústria de transformação e o setor de serviços. Por um lado, a indústria de transformação, sem dúvida o segmento mais afetado pelo processo de abertura e exposição da economia à concorrência internacional, além de haver migrado para



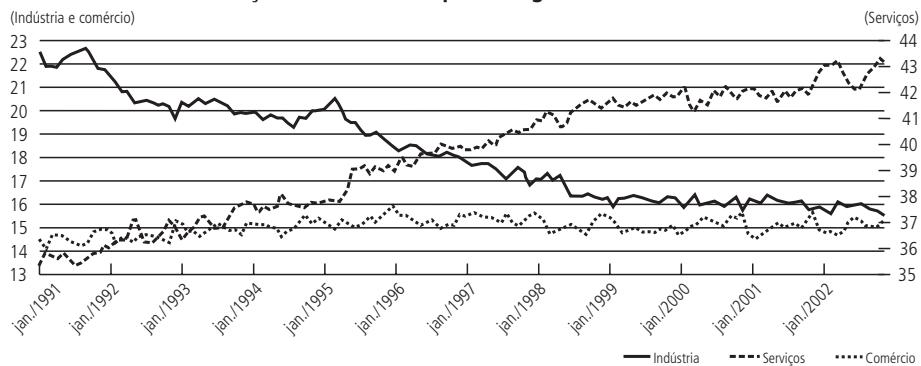
4. O grau de informalidade reportado corresponde à razão entre o contingente de trabalhadores assalariados sem carteira e trabalhadores autônomos sobre o total de ocupados, exceto os não-remunerados. Conforme salientado na introdução, essa noção de informalidade não é consensual. Variantes dessa estatística também foram calculadas, dentro das limitações impostas pela natureza dos dados, sem que houvesse mudanças qualitativas nos resultados (disponíveis com os autores).

5. É necessário ressaltar que essas porcentagens superestimam o verdadeiro grau de informalidade das relações de trabalho, uma vez que no questionário da PME, até 2002, os servidores públicos, que na verdade são protegidos pela legislação trabalhista e possuem vínculos empregáticos formais, eram classificados como trabalhadores sem carteira, em função de serem estatutários. Estimativas próprias, que forçosamente envolvem um certo grau de imprecisão, mostram que eles seriam responsáveis por cerca de entre 8 pontos percentuais (p.p.) da informalidade (valor respaldado pelos dados da "nova" PME, que corrige a referida distorção). Desse modo, parece mais adequado supor que a informalidade abrange algo em torno de 42% da força de trabalho metropolitana.

áreas não-metropolitanas, experimentou uma perda de importância relativa: sua participação no nível de ocupação caiu da faixa de 22% em 1991 para a de 16% no final de 1999. Sua participação se manteve ao redor desse patamar nos anos seguintes.⁶ Por outro lado, o setor de serviços, em parte pela própria estratégia de terceirização utilizada pela indústria para enxugar sua estrutura produtiva, mas também por acolher grande parte dos trabalhadores que ingressaram no mercado, aumentou sua participação relativa de pouco menos de 36% para cerca de 43% no mesmo período⁷ (gráfico 2). Essa expansão se deu com maior intensidade até o início de 1999, seguida de uma grande estabilidade até 2001, bastante próxima da marca de 42%, e voltando a crescer um pouco em 2002.

Parece lícito, então, argumentar que o fato de a inserção informal no mercado de trabalho haver crescido de forma substantiva na década de 1990 está diretamente ligado à realocação setorial da força de trabalho nesse período. Esse raciocínio se deve às características dos postos de trabalho em cada um desses setores: enquanto a indústria contrata majoritariamente através do assalariamento com carteira assinada – em torno de 70% dos vínculos trabalhistas na indústria eram dessa natureza em 2002 –, o oposto acontece com o segmento de serviços, em que o grau de informalidade era superior a 50% nesse mesmo ano. De maneira análoga, a constatação de que o movimento ascendente da informalidade perdeu força, ou

GRÁFICO 2
Evolução da estrutura setorial da ocupação: setor de serviços, indústria de transformação e comércio em porcentagem do total



6. A hipótese de que a mudança do regime cambial em janeiro de 1999, que acarretou significativa depreciação do real, proporcionou um ganho “exógeno” e “gratuito” de produtividade e, portanto, contribuiu para a suavização dos ajustes na indústria, é defendida por vários autores, como Passos, Ansilero e Paiva (2005), e citada como uma das principais explicações para essa estabilização (RAMOS, 2002).

7. Em termos absolutos, as diferenças são ainda mais gritantes, haja vista, nesse intervalo, a destruição ocorrida, em termos líquidos, de quase 600 mil postos de trabalho na indústria de transformação (apesar da recuperação de mais de 100 mil deles a partir de 1999, quando sua participação relativa deixou de declinar), enquanto o setor de serviços absorveu quase 2 milhões de trabalhadores (mais da metade tendo ocorrido entre 1994 e 1996, inclusive).

mesmo desapareceu na virada da década, justamente quando as participações desses setores no total da ocupação se estabilizaram, serve para reforçar esse argumento.

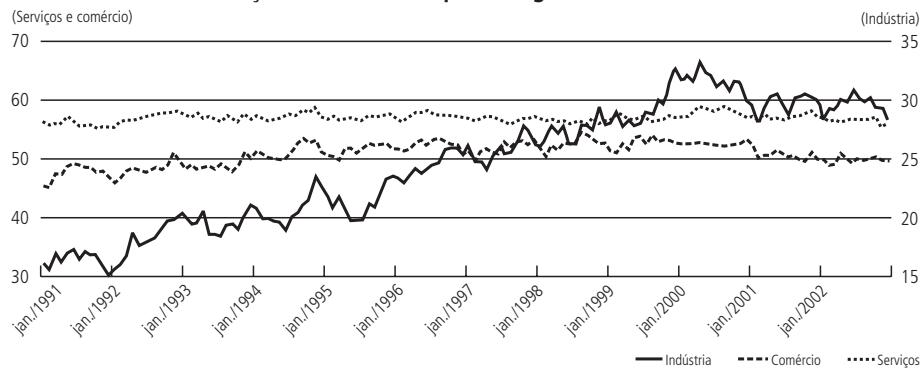
As evoluções mensais do grau de informalidade na indústria e serviços são apresentadas no gráfico 3. Aqui, são dignas de destaque três observações:

- a) o setor de serviços sempre foi, ao longo do período analisado, muito mais marcado pelos vínculos informais do que a indústria de transformação;
- b) o grau de informalidade no segmento de serviços, apesar de muito superior, manteve-se praticamente inalterado de 1991 a 2002, em níveis sempre acima de 50%; e
- c) a indústria de transformação, mesmo com um grau de informalidade bem inferior ao do setor de serviços, experimentou elevações ao longo do período, passando do patamar em torno de 15% em 1991 para o de 30% de 1999 em diante.

A premissa básica de que os vínculos trabalhistas são bastante formalizados na indústria de transformação, e de natureza bem mais informal no setor de serviços, de fato se confirma. Não obstante, ficou demonstrado que a extensão da informalidade aumentou sobremaneira na indústria, tendo praticamente dobrado na década passada. Essa “descoberta” de que a indústria foi afetada pelo processo de informalização no mercado de trabalho enfraquece o argumento anteriormente apresentado, tornando necessária uma análise mais detalhada da relação entre as mudanças na composição setorial e a evolução da informalidade.

Em Ramos (2002) são apresentadas duas formas de avaliar a importância das mudanças na estrutura setorial para a variação na informalidade em um determinado intervalo de tempo. A primeira delas, mais natural, consiste em verificar qual seria a mudança no grau de informalidade se a composição setorial houvesse

GRÁFICO 3
Evolução mensal do grau de informalidade: setor de serviços, indústria de transformação e comércio em porcentagem do total



mudado sem que a informalidade dentro de cada setor tivesse se alterado, e comparar a magnitude desse resultado contrafactual com aquela realmente observada. Isto é, nessa linha a estimativa da importância das mudanças na estrutura setorial para “explicar” a variação na informalidade passa pela busca de uma resposta à seguinte questão: *qual seria o grau de informalidade hoje, caso apenas a estrutura setorial tivesse mudado?*

A busca da resposta pode ser iniciada a partir da constatação de que, em qualquer instante do tempo, o grau de informalidade do mercado de trabalho pode ser obtido com a soma dos produtos, dentro de cada setor, do grau de informalidade e da participação do setor na ocupação total. Ou seja:

$$GI_t \equiv \sum_i GI_{it} \cdot PES_{it}$$

onde:

GI_t = grau de informalidade no instante t ;

GI_{it} = grau de informalidade do setor i no instante t ; e

PES_{it} = participação do setor i no emprego total no instante t .

Uma forma alternativa de ler a expressão anterior é: o grau de informalidade do mercado de trabalho em um momento qualquer é dado pela média dos graus de informalidade de cada setor, em que os respectivos pesos nada mais são do que a participação de cada setor no emprego total. Com isso, a resposta à questão anterior torna-se trivial se calcularmos $GI_t^* = \sum_i GI_{it-1} \cdot PES_{it}$, que corresponde ao grau de informalidade que prevaleceria no instante t , caso apenas a estrutura setorial do emprego tivesse mudado, com o grau de informalidade dentro dos setores permanecendo igual ao do instante $t-1$. Assim, a contribuição da estrutura setorial da ocupação $CES_{t,t-1}$ para explicar a variação do grau de informalidade do mercado de trabalho entre os instantes t e $t-1$ seria dada por:

$$CES_{t,t-1} = \frac{(GI_t^* - GI_{t-1})}{(GI_t - GI_{t-1})} = \frac{\sum_i \Delta GI_i PES_{it}}{\Delta GI}$$

onde Δ corresponde à variação da respectiva variável no intervalo de tempo considerado.

No trabalho supracitado, esse exercício é implementado com os dados de 1991 e 2002 relativos ao setor de serviços, à indústria de transformação e ao conjunto dos demais setores, de forma a destacar as mudanças ocorridas nos dois primeiros. O resultado ali encontrado indica que a contribuição das mudanças de tamanho da indústria e de serviços, apesar de não-desprezível, explica relativamente pouco da variação na informalidade no período – 26,6%. A razão por que essa contribuição não foi mais elevada reside justamente no fato de a informalidade ter crescido no interior da indústria de transformação.⁸

Outra forma, então, para avaliar a contribuição das mudanças setoriais para o comportamento da informalidade consiste em explorar explicitamente essa constatação. Ou seja, o fato de a indústria ter reduzido sua participação na ocupação total fez com que fossem “criados” menos postos de trabalho informais do que se ela tivesse mantido tal participação, *coeteris paribus*, mas, ainda assim, o número de postos dessa natureza cresceu em termos absolutos dentro da indústria, pois o aumento da informalidade mais do que compensou o encolhimento do setor, a ocupação na indústria diminuiu de 3,35 milhões de trabalhadores em 1991 para 2,80 milhões em 2002; já o número de postos de trabalho com vínculo informal subiu de 0,53 para 0,80 milhão no mesmo intervalo de tempo (ver RAMOS, 2002).

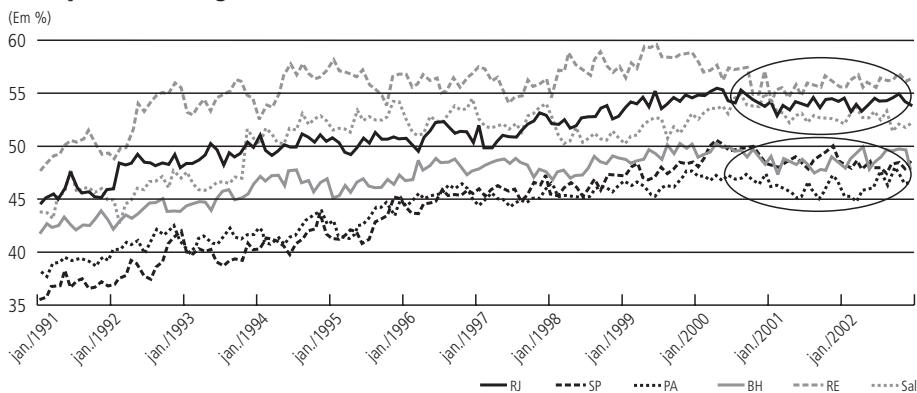
De acordo com essa abordagem, que concentra a atenção nos números absolutos, os setores da indústria e serviços responderam, em conjunto, por 56,7% dos postos de trabalho informais criados entre 1991 e 2002. Esse resultado, se por um lado confirma a importância desses dois setores para o entendimento do crescimento da informalidade, por outro deixa claro que *a natureza da ligação entre mudanças na estrutura setorial do emprego e mudanças na informalidade não é tão simples quanto uma primeira conjectura pode levar a supor*. Isso porque as razões pelas quais cada um desses setores contribuiu para o crescimento da informalidade foram distintas: no caso do setor de serviços foi o seu crescimento, enquanto na indústria foi sua crescente informalização.⁹

Os dados da PME também revelam a existência de algumas diferenças no padrão de evolução da informalidade ao longo das RMs, conforme mostrado no gráfico 4. Ao final de 2002 havia 2 grupos de 3 RMs aglomerados em torno de patamares diferentes: de um lado, Recife, Salvador e Rio de Janeiro, relativamente próximas entre si, acima da marca de 50%, e de outro as demais, também bastante próximas, mas abaixo de 50%.

8. Incorporando outros setores ao exercício de decomposição, o poder de explicação aumenta apenas marginalmente, isso porque o restante da estrutura setorial não apresentou modificações de maior envergadura. Isso é particularmente verdadeiro para o setor de comércio, o mais importante afora os dois considerados, cuja participação na ocupação total era de 14,6% em 1991 e passou para 15,1% em 2002 (médias aritméticas anuais), conforme mostrado no gráfico 2. Além disso, como mostrado no gráfico 3, a variação do grau de informalidade nesse setor foi muito pequena.

9. É interessante destacar que esse fato influencia duplamente a informalidade global, na medida em que implica mais vínculos informais, em termos absolutos, e, por conseguinte, uma grande redução no número de postos de trabalho com vínculos formais.

GRÁFICO 4
Evolução mensal do grau de informalidade



De modo geral houve alguma convergência nos resultados, com a amplitude tendo diminuído de 12,1 p.p. para 9,7 p.p., entre 1991 e 2002, enquanto o desvio-padrão passou de 4,4 p.p. para 3,8 p.p. Apesar da ligeira tendência de convergência, a única inversão na ordenação foi a troca de São Paulo por Porto Alegre como a RM de menor grau de informalidade. Assim, a evolução regional, embora de forma menos marcante, apresenta um traço comum com a evolução setorial, revelando uma gradativa descaracterização de regiões/setores como redutos de postos de trabalho seguindo a legislação trabalhista.

3 INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO NACIONAL (PNADs)

Os resultados da seção anterior não deixam margem para dúvidas quanto ao fato de que as relações informais de trabalho tenham se disseminado nas RMs no período posterior à abertura comercial. O fato de o grau de informalidade nas metrópoles ter crescido influi sobremaneira na percepção da gravidade do problema, na medida em que a freqüência e a contemporaneidade da PME lhe conferem muito mais agilidade e atualidade na análise do comportamento do mercado de trabalho, e sua relação com a conjuntura econômica, o que acaba por atrair ainda mais a atenção para os seus resultados.

Apesar disso, e mesmo retratando cerca de 1/4 da força de trabalho nacional, a PME coleta informações sobre mercados de trabalho cujas dinâmicas de funcionamento são distintas das do resto do país, e podem, portanto, revelar padrões de comportamento não necessariamente de acordo com a realidade do mercado no plano nacional. Uma boa ilustração dessa possibilidade, conforme destacado em Ramos e Ferreira (2005a), é o processo de despolarização do emprego na indústria ao longo dos últimos anos, no bojo da redução da importância desse segmento nos centros tradicionais, com destaque para a RM de São Paulo. Como o segmento

industrial ainda é, como visto, relativamente pouco informal, a migração de indústrias e a instalação de novas fábricas fora do eixo metropolitano podem fazer com que a PME capte a destruição de postos de trabalho protegidos, mas não a geração de outros. Ou seja, a variação da informalidade metropolitana pode ser superior à variação no plano nacional.

Para averiguar tal possibilidade, esta seção do trabalho utilizará os dados das Pnads, que têm cobertura nacional,¹⁰ com representatividade nos níveis estadual e metropolitano. Como a pesquisa é levada a campo quase todos os anos – as exceções são os anos de censo (1991 e 2000) e situações episódicas, como o ano de 1994 – e o último ano para o qual está disponível é 2005, o período considerado será o intervalo que se estende de 1992 a 2005.

De forma a tornar possível uma definição de informalidade compatível com a usada na PME a partir dos dados da Pnad, foi necessário modificar o conceito de ocupação adotado por esta última, através da exclusão dos indivíduos que exerceram apenas atividades voltadas para o próprio consumo ou construção na semana de referência, assim como outros trabalhos não-remunerados com engajamento marginal no mercado de trabalho. Mais especificamente, o conceito de ocupação adotado foi:¹¹

Definição de ocupados. Foram classificados como ocupados na semana de referência os indivíduos que exerceram trabalho remunerado na semana de referência da pesquisa, assim como os que exerceram trabalho não-remunerado durante pelo menos 15 horas naquele período, e também os que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastados. Não foram considerados ocupados os indivíduos que exerceram trabalho para o próprio consumo ou construção, bem como os que desempenharam atividades não-remuneradas em tempo inferior a 15 horas na semana de referência.

A partir dessa caracterização do contingente de ocupados, o conceito de informalidade adotado foi:

Definição de informalidade. A razão entre os trabalhadores não-protégidos (assalariados sem carteira e autônomos) e o total (incluindo, também, os assalariados com carteira, estatutários, militares e empregadores). Uma rápida inspeção à tabela 1 e ao gráfico 5 confirma a conjectura de que os dados metropolitanos da PME não refletem apropriadamente a realidade do mercado de trabalho nacional no que tange à informalidade. Três observações respaldam essa impressão: *a)* a amplitude das variações nesse intervalo de tempo é inferior a 2 p.p.; *b)* comparando os valores

10. Com exceção, até 2003, da área rural da região Norte (que foi excluída em 2004 e 2005 em prol da comparabilidade).

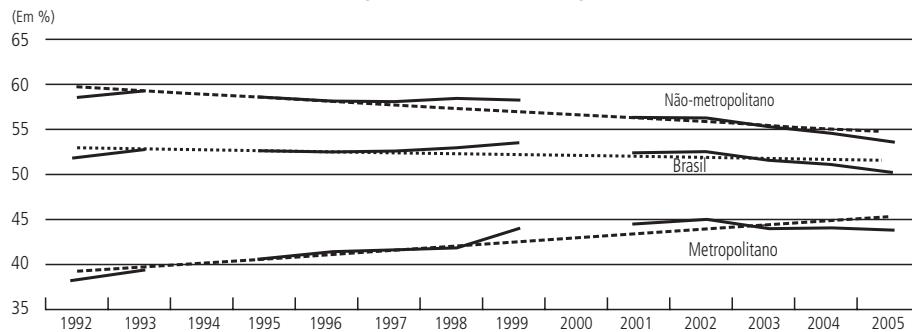
11. Para uma análise de como esses conceitos afetam os agregados oficiais da Pnad, conforme divulgação do IBGE, ver Ramos e Ferreira (2005a).

TABELA 1
Grau de informalidade: RMs – Pnad e PME
(Em %)

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	51,9	52,7	52,7	52,6	52,7	53,0	53,5	52,5	52,6	51,7	51,2	50,4
RMs (Pnad)	38,3	39,3	40,7	41,4	41,6	41,8	43,7	44,6	45,0	44,1	44,1	43,9
RMs ("PME")	36,8	38,2	39,7	40,6	40,6	41,1	43,1	43,7	44,3	43,4	43,6	43,3

Fonte: Elaboração própria a partir das Pnads de 1992 a 2005.

GRÁFICO 5
Grau de informalidade total, metropolitano e não-metropolitano – Pnad



Fonte: Elaboração própria a partir da Pnad/IBGE.

para os anos extremos, o que se obtém é uma *queda* da informalidade de 1,5 p.p.,¹² e c) a linha de tendência de evolução no tempo (em pontilhado) tem uma inclinação ligeiramente negativa. Ou seja, apesar da pequena elevação nos anos próximos à mudança do regime cambial, ao contrário do captado na PME, a informalidade não apresentou uma evolução desfavorável para o país como um todo.¹³

Em tese, há pelo menos três possíveis razões para tal discrepância: a) o universo metropolitano da Pnad é diferente daquele da PME, pois engloba, além das seis RMs da PME, as RMs de Curitiba, Fortaleza, Belém e o Distrito Federal; b) o esquema amostral da Pnad, muito mais elaborado que o da PME, permite estimar melhor os resultados, atenuando sensivelmente, ou até mesmo anulando, o crescimento da informalidade metropolitana captado pela PME,¹⁴ e c) o comportamento

12. É verdade que concentrada nos últimos três anos. Mesmo assim a marca de 2002 é apenas pouco superior à de 1992.

13. Em um exercício alternativo os trabalhadores não-remunerados foram incluídos entre os ocupados e, portanto, entre os informais. O grau de informalidade passou a ser de 56,8% em 1992, atingindo um pico de 57,6% em 1999 e caindo para 53,2% em 2005, indicando, portanto, uma queda de mais de 3 p.p. na informalidade durante o período.

14. Conforme bem apontado por um parecerista, há também diferenças nos questionários que poderiam ser responsáveis por indicações discordantes entre a antiga PME e a Pnad. Essa hipótese acaba sendo descartada pela mesma razão que a relativa às diferenças dos planos amostrais.

do mercado de trabalho metropolitano, no que diz respeito a essa questão, foi substantivamente diferente daquele ocorrido no resto do país.

Os dados da tabela 1 mostram que a primeira possibilidade pode ser descartada. As taxas de informalidade para o conjunto das dez regiões e para as seis das PMEs¹⁵ são bastante parecidas – a diferença gira em torno de 1 p.p. – e, também, apresentam variações semelhantes no período. Essa variação, que foi pouco maior que 5 p.p. para o conjunto de todas as regiões e 7 p.p. para aquelas cobertas pela PME, permite, de forma análoga, descartar a segunda possibilidade, na medida em que respalda a indicação da PME de que houve um acentuado aumento na informalidade metropolitana.

Resta, então, verificar a terceira possibilidade, o que é feito com auxílio do gráfico 5. Primeiro, é nítida a convergência entre as taxas metropolitana e não-metropolitana: a diferença que era de quase 20 p.p. em 1992 encolheu para cerca de 10 p.p. em 2005. Segundo, essa convergência é fruto do aumento da informalidade metropolitana, próxima de 5 p.p., em conjunção com a queda da respectiva taxa não-metropolitana, que foi de 5 p.p. A linha de tendência é negativamente inclinada no caso não-metropolitano e, a exemplo do indicado pela PME, positivamente inclinada nas RMs, que apresentam crescimento contínuo da informalidade em praticamente todo o período, com exceção de 2003 e 2005. Tanto no âmbito metropolitano quanto no não-metropolitano o período menos favorável é aquele próximo da mudança do regime cambial, enquanto o mais favorável é o da década atual, particularmente nos anos mais recentes.

O recorte por setores de atividade econômica,¹⁶ mostrado na tabela 2, revela alguns aspectos interessantes da evolução da informalidade dentro da Pnad. Quando apreciados os resultados para o plano nacional, entre os quatro principais setores, apenas a indústria apresenta uma deterioração (1,4 p.p.), apesar de permanecer sendo o segmento mais formalizado. Os setores de serviços, comércio e agricultura mostraram alguma queda, um pouco mais pronunciada nas atividades ligadas ao comércio. Todos eles, não obstante, têm uma incidência de relações informais acima de 50%, chegando a 80% no setor agrícola. Mesmo passando ao largo da queda nesse último, que possui características bastante peculiares, é possível identificar uma convergência: a diferença entre os setores de indústria e comércio caiu de 25 p.p. em 1992 para 17 p.p. em 2005, enquanto, em menor escala, entre indústria e serviços houve um estreitamento de pouco mais de 20 p.p. para 18 p.p.

15. É preciso frisar que se trata, nesse caso, da taxa de informalidade das seis regiões cobertas pela PME calculada a partir dos dados da Pnad. Embora não seja estritamente comparável com a da própria PME, em função de diferenças de questionários e planos amostrais, vale salientar que os menores níveis observados respaldam a afirmação anterior sobre a existência de uma superestimação próxima de 8 p.p. na PME por conta do cômputo de estatutários e militares.

16. As mudanças de classificação dos ramos de atividade na Pnad a partir de 2002, e também as diferenças entre PME e Pnad, exigiram um esforço de compatibilização para permitir a comparação. Detalhes disponíveis com os autores.

TABELA 2
Grau de informalidade: anos e recortes selecionados
(Em %)

		1992	1999	2001	2005
Brasil		51,9	53,5	52,5	50,4
Setor	Total	33,0	36,5	35,3	34,4
	Indústria	Metropolitana	24,0	31,2	32,6
		Não-metropolitana	39,0	39,3	36,8
		Total	53,5	51,2	52,7
	Serviços	Metropolitana	48,9	47,4	49,5
		Não-metropolitana	55,9	53,2	54,5
		Total	57,7	57,6	55,5
	Comércio	Metropolitana	52,3	54,3	53,0
		Não-metropolitana	61,0	59,6	56,9
	Agricultura	Total	82,0	81,0	80,2
Região	Norte		59,7	62,3	61,8
	Nordeste		68,6	69,2	67,8
	Sudeste		42,7	45,9	44,8
	Sul		47,4	47,2	46,7
	Centro-Oeste		57,6	55,0	54,0
					48,6

Fonte: Elaboração própria a partir das Pnads de 1992 a 2005.

Quanto à desagregação adicional segundo áreas metropolitanas e não-metropolitanas, as informações da Pnad confirmam plenamente aquelas provenientes da PME: houve um crescimento de quase 10 p.p. – cerca de 40% – da informalidade na indústria, enquanto os segmentos de serviços e comércio¹⁷ permaneceram praticamente estáveis (mostrando, na verdade, até uma ligeira melhora). De qualquer modo, esses dois setores apresentaram progressos mais palpáveis nas áreas não-metropolitanas. Vale destacar, inclusive, que o próprio segmento industrial experimentou reduções na informalidade fora dos mercados de trabalho metropolitanos.

17. Esse corte não é mostrado para o setor agrícola, em função de sua pequena importância nas metrópoles.

O resultado do exercício de decomposição descrito na seção anterior indica que a realocação setorial, considerando os setores de indústria, serviços e outros, contribui para explicar 25,8% da variação da informalidade metropolitana entre 1992 e 2005, cifra bastante próxima da encontrada na PME.¹⁸ A Pnad confirma, assim, a importância limitada das mudanças da ocupação setorial para explicar a variação na informalidade metropolitana. Quanto às áreas não-metropolitanas, o exercício só com indústria, serviços e outros leva a uma contribuição virtualmente nula, em função de efeitos opostos que praticamente se cancelam: o crescimento de setores com informalidade abaixo (indústria) e acima (serviços) da média.¹⁹ Implícita nesses resultados está a constatação de que a despolarização industrial contribuiu em alguma extensão para baixar a informalidade nos núcleos não-metropolitanos – 11,1% segundo a decomposição que a considera exclusivamente.

A tabela 2, no seu painel inferior, mostra que as grandes regiões geográficas não apresentaram maiores mudanças no grau de informalidade no período, sendo que a única que apresentou uma alteração expressiva foi a região Centro-Oeste, onde pôde ser observada uma redução de cerca de 9 p.p. Como consequência do fato de as mudanças terem sido em geral de pequena monta, o encurtamento do hiato regional foi limitado – de 26 p.p. para 22 p.p. – fruto de um tímido progresso na região Nordeste (2,5 p.p.), e uma leve piora na região Sudeste (0,9 p.p.).

Um panorama mais detalhado da dimensão espacial do comportamento da informalidade é fornecido pelos gráficos 6 e 7, que sintetizam a sua evolução entre 1992 e 2005 por UFs, e seu desmembramento em áreas metropolitanas e não-metropolitanas, quando for o caso. O gráfico 6 revela que, nesse intervalo, houve uma diminuição na informalidade para todas as UFs localizadas na região Centro-Oeste. Já na região Norte a tendência foi de crescimento, com a exceção digna de nota de Tocantins.²⁰ As UFs nordestinas tiveram um comportamento diversificado que acabou se traduzindo em uma ligeira queda da informalidade para o conjunto delas. No Sul houve quedas em todos os estados, tendo sido mais pronunciadas, acima de 4 p.p., no Paraná e em Santa Catarina. O caso mais interessante é o dos estados do Sudeste, onde o desempenho ruim tanto do Rio de Janeiro quanto de São Paulo acabou por reverter o progresso verificado em Minas Gerais e no Espírito Santo. O fato de as duas maiores metrópoles brasileiras estarem aí localizadas explica em grande parte esse comportamento. Tanto é verdade, que, contempladas as dez UFs com RMs, no gráfico 7, é possível perceber que, à exceção do Ceará, suas parcelas metropolitanas pioraram, enquanto todas as parcelas não-metropolitanas melhoraram.

18. Esse valor atinge um pico de 30,7% se o intervalo for restrito a 1992-1999, período que marca o auge das mudanças na estrutura produtiva. Considerando uma desagregação mais fina – nove setores – para o intervalo total, a contribuição atinge 31,4%.

19. Similarmente, considerando nove setores faz com que essa contribuição seja de 45,9%.

20. Há que lembrar que o grau de significância das estatísticas calculadas a partir dos dados da Pnad é menor nessas áreas.

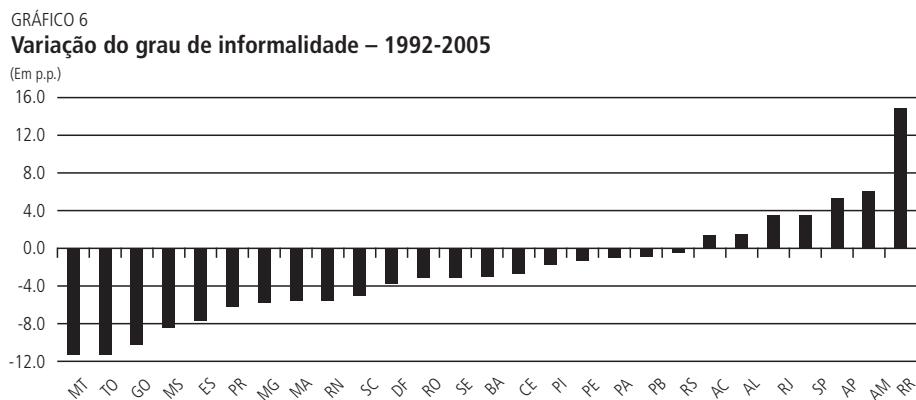
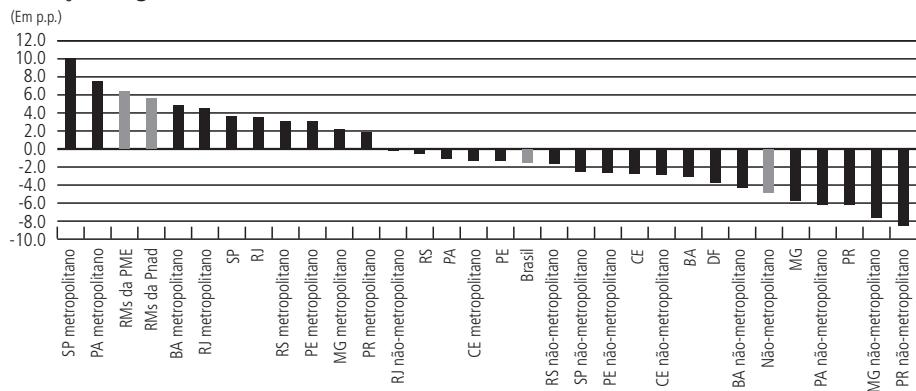


GRÁFICO 7
Variação do grau de informalidade – 1992-2005
 (Em p.p.)



Em suma, 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.

4 APANHADO GERAL SOBRE A EVOLUÇÃO DA INFORMALIDADE

As constatações derivadas do processamento e confrontação dos dados primários da PME e Pnad permitem uma visão mais detalhada, e esclarecedora, da evolução da informalidade nos últimos 15 anos. Isso porque a visão predominante é muito influenciada pelos dados conjunturais da PME, que retratam muito bem o com-

portamento dos mercados de trabalho metropolitanos, mas não necessariamente espelham o seu funcionamento no plano nacional. A utilização dos dados das Pnads permite abordar de forma mais completa a questão e esclarecer melhor alguns pontos que, apesar de enraizados na visão dos agentes em geral, têm uma conotação falaciosa.

O primeiro, e mais importante deles, diz respeito à noção bem disseminada de que a informalidade cresceu muito a partir dos anos 1990. Apesar das dificuldades de se estabelecer um conceito inequívoco de informalidade, o fato é que não há evidências de que isso tenha acontecido no plano nacional. Ao contrário, as indicações são de uma ligeira queda nesse universo. Quando se limita a análise da evolução da informalidade às RMs, usando os dados das Pnads, o que se obtém é uma confirmação das tendências apontadas pela PME, que revelam um crescimento acentuado do grau de informalidade. Esse crescimento, todavia, é mais do que compensado pela difusão de práticas trabalhistas ao abrigo da legislação nas áreas não-metropolitanas. Assim, as indicações preocupantes da PME refletem bem a realidade dos mercados de trabalho metropolitanos, mas não podem ser estendidas para o mercado de trabalho nacional como um todo.

Outro ponto que fica mais bem esclarecido, e aí inclusive pela PME, é que, ao contrário daquilo muitas vezes defendido, o aumento da informalidade metropolitana parece estar pouco relacionado com a realocação setorial da força de trabalho ocupada. É fato que o setor de serviços, caracterizado por uma grande incidência de vínculos informais, cresceu em termos relativos no meio metropolitano, enquanto a indústria, segmento que se diferencia pela alta incidência de postos de trabalho formais, encolheu em termos absolutos e relativos nessas áreas. A direção desse efeito é óbvia: atua no sentido de aumentar o grau de informalidade. Sua intensidade explica, no entanto, pouco mais de 1/4 do aumento observado.

O fato de o grau de informalidade não ter aumentado no mercado de trabalho nacional pode, é verdade, proporcionar uma sensação de alívio, mas não necessariamente encerra apenas boas notícias. Há que levar em conta que o patamar é bastante elevado, de sorte que pouco mais da metade da força de trabalho ocupada está inserida no setor informal, além de ter sido significativo o crescimento das práticas informais no âmbito das RMs. É importante ter clara a gravidade da situação, até porque algumas vezes a informalidade é defendida como “uma solução, e não um problema”. Vale lembrar, boa parte dela – o assalariamento sem carteira – é, na verdade, ilegalidade, visando ao não-pagamento de encargos. Adicionalmente, o trabalho autônomo por vezes é sinônimo de trabalho precário, resultado de uma estratégia de sobrevivência em circunstâncias em que o mercado de trabalho não consegue gerar empregos de qualidade, no sentido de adequados às dotações e às habilidades da força de trabalho, em quantidade suficiente. Nesses termos, é difícil aceitar a tese da informalidade como solução. Mais apropriado, parece,

seria caracterizá-la como reveladora da gravidade do funcionamento deficiente do mercado de trabalho.

Outro aspecto que merece ser destacado é que 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.²¹ A melhora nas áreas não-metropolitanas, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos segmentos agrícola e de comércio, é, sem dúvida, bem-vinda. Melhor seria, todavia, se ela não tivesse sido acompanhada de aumentos não-desprezíveis na informalidade nas RMs e na indústria, entre outros segmentos.

Por isso, a estabilidade da informalidade, por meio de uma “convergência indesejável” e em se mantendo em níveis elevados, torna a questão bastante grave e merecedora de preocupação. A implementação de reformas nas instituições que regem o mercado de trabalho – sindicatos, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), justiça do trabalho – de modo a torná-lo mais flexível e criar incentivos para a geração de postos de trabalho protegidos e de qualidade, pode contribuir bastante para aliviar o problema.²²

ABSTRACT

The aim of this paper is to investigate the evolution of informality in the Brazilian labor market after the economic opening process, emphasizing spatial and sector patterns. The data from Pnad allows one to identify a clear dichotomy between metropolitan regions, where informality increased substantially, and the non-metropolitan areas, where it went down. In the aggregate, the level at the final of the period is slightly lower than in the beginning, with low variations along the period. Another interesting finding is that the sector reallocation, with the migration of a series of activities from the industrial to the service sector, opposed to what is usually believed, did not play a crucial role in explaining the rise in metropolitan degree of informality. In fact, the remarkable increase of informality within the industrial sector points to a dissemination of an “informality culture” in the metropolitan areas, which would be the main factor to understand such upswing. Symptomatically, the industrial sector did not display the same behavior in the non-metropolitan areas, where there was even a decrease in the incidence of informal practices, which illustrates well the spatial differences in the evolution patterns.

21. É claro que há uma certa tautologia aqui. Isso, todavia, não invalida o cerne do argumento.

22. Para uma detalhada discussão a respeito, ver Tafner (2006).

REFERÊNCIAS

- CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, 2000.
- CAMARGO, J. M. Informalidade e renda no mercado de trabalho. In: SEDLACEK, G.; BARROS, R. *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*. Ipea, 1989.
- CORSEUIL, C.; KUME, H. *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salários*. Ipea/MTE, 2003.
- IPEA/MTE. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, vários números.
- PASSOS, A.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Mercado de trabalho: evolução recente e perspectivas. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Andlise*, n. 26, 2005.
- RAMOS, L. *A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001*. Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 914).
- _____; FERREIRA, V. Geração de empregos e realocação espacial no mercado de trabalho brasileiro: 1992-2002. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 35. n.1, abr. 2005a.
- _____. *Padrões setorial e espacial da evolução da informalidade no Brasil: 1991-2003*. Ipea, 2005b (Texto para discussão, n. 1.099).
- REIS, M.; ULYSSEA, G. *Cunha fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas*. Ipea, 2005 (Texto para discussão, n. 1.068).
- SOARES, S.; SERVO, L. M. S.; ARBACHE, J. S. *O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil*. Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 843).
- TAFNER, P. (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Ipea, 2006.
- ULYSSEA, G. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. Ipea, 2005 (Texto para discussão, n. 1.070).
- VERAS, F. *Some stylized facts of the informal sector in Brazil in the 1980's and 1990's*. Ipea, 2004 (Texto para discussão, n. 1.020).

(Originais recebidos em março de 2006. Revistos em outubro de 2006.)