

FABIANE ZIVANOV

DISCUSSÕES SOBRE A INFORMALIDADE NO BRASIL

Monografia apresentada como quesito parcial para a obtenção do grau como Bacharel em Ciências Econômicas do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Mariano de Matos Macedo

CURITIBA
2011

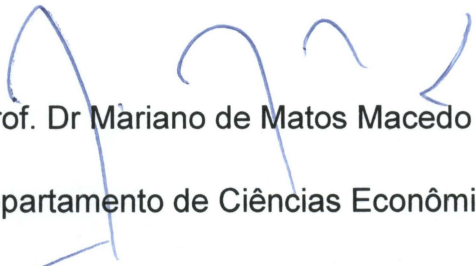
TERMO DE APROVAÇÃO

FABIANE ZIVANOV

DISCUSSÕES SOBRE INFORMALIDADE NO BRASIL

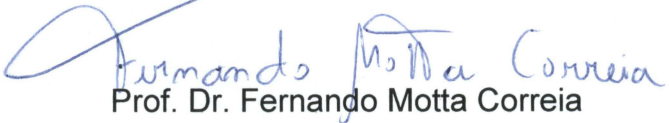
Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Dr. Fernando Motta Correia

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Msc. Dayani Cris de Aquino

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 23 de dezembro de 2011

Ao meu pai, por ter sido tudo. À minha Mãe pela dedicação integral. Ao Gustavo, por todo amor, e ao Arnaldo, por abrilhantar meus olhos todos os dias.

RESUMO

Este trabalho pretende analisar, precipuamente, a informalidade sob o âmbito do mercado de trabalho brasileiro. Neste sentido, analisar-se-á como se deu a expansão da informalidade no Brasil, quais são as características do setor informal nacional, qual o papel do Governo no que se refere ao mercado de trabalho e, ainda, quais são as políticas que vêm sendo adotadas pelo Estado. Há que se destacar, também, algumas discussões paralelas que serão feitas ao longo deste estudo, com o objetivo de complementar e fundamentar as discussões quanto à informalização. Serão analisadas as teorias que dão corpo ao arcabouço teórico sobre o setor informal, desde a Teoria Marxista do Exército Industrial de Reserva até as teorias mais contemporâneas como a Dualista, elaborada pela Organização Internacional do trabalho (OIT), a da Subordinação e a Abordagem da Economia Submersa de inspiração Neoclássica. Também se discutirão os efeitos da flexibilização produtiva sobre o mercado de trabalho que, por sua vez, configurou um fenômeno denominado “Nova Informalidade”.

Palavras-Chave: Mercado de trabalho. Setor Informal. Nova informalidade.

RESUMEN

Este trabajo tiene por principal finalidad analizar la informalidad en el ámbito del mercado de trabajo brasileño. De esta forma se analizará como se expandió la informalidad en el Brasil, cuáles las características del sector informal en éste país, cuál el papel del gobierno con relación al mercado de trabajo y, adicionalmente, las políticas seguidas por el Estado brasileño. Son de destaque, igualmente, algunas discusiones paralelas que se llevarán a cabo durante este estudio con el objetivo de complementar y fundamentar las consideraciones sobre la informalidad. Se analizarán las teorías que forman la construcción teórica sobre el sector informal, desde la Teoría Marxista del Ejército Industrial de Reserva hasta las teorías más contemporáneas como la Dualista, elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la de la Subordinación y el Abordaje de la Economía Submersa de inspiración Neoclásica. También se discutirán los efectos de la flexibilidad productiva sobre el mercado de trabajo que, por su vez, configuró un fenómeno denominado "Nueva Informalidad".

Palabras llave: Mercado de trabajo. Sector Informal. Nueva Informalidad.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. TEORIAS DO EMPREGO	10
2.1 TEORIA DO EMPREGO: O PONTO DE VISTA CLÁSSICO	10
2.2 TEORIA DO EMPREGO: O PONTO DE VISTA KEYNESIANO	13
3. TEORIAS DA INFORMALIDADE	17
3.1 MARX: LEI GERAL DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E A FORMAÇÃO DO EXÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA	18
3.2 A VISÃO DUAL DA INFORMALIDADE	25
3.2.1 A Informalidade descrita no Relatório sobre Emprego e Renda no Quênia	26
3.2.2 A interpretação do PREALC	30
3.3 ABORDAGEM SUBORDINADA	34
3.4 TEORIA DA ECONOMIA SUBMERSA	38
4. A NOVA INFORMALIDADE	40
4.1 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DO FORDISMO AO TOYOTISMO	40
4.2 AUTOMAÇÃO DA PRODUÇÃO	45
4.3 GLOBALIZAÇÃO NA ESFERA DA PRODUÇÃO	46
4.4 OS RESULTADOS DA FLEXIBILIZAÇÃO PRODUTIVA PARA O MERCADO DE TRABALHO: A “NOVA INFORMALIDADE”	47
5. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	54
5.1 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DURANTE OS ANOS 1980	54
5.2 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DURANTE OS ANOS 1990	57
6. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR INFORMAL BRASILEIRO	61
6.1 CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DAS EMPRESAS INFORMAIS	62
6.2 ASPECTOS FINANCEIROS DAS EMPRESAS INFORMAIS	65
6.3 CARACTERÍSTICAS DAS PESSOAS OCUPADAS NO SETOR INFORMAL	68
7. O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS À INFORMALIDADE	73
7.1 DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO E SUA LEGITIMIDADE PARA INTERVIR NO MERCADO DE TRABALHO	73
7.2 COMO A INFORMALIDADE AGE SOBRE A ECONOMIA: POR QUE OS GOVERNANTES SE PREOCUPAM COM A INFORMALIDADE	75
7.3 ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS SUGERIDAS PARA O SETOR INFORMAL	76
7.4 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS NACIONAIS DE COMBATE À INFORMALIDADE	77
8. CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS	85
DOCUMENTOS CONSULTADOS	86

1. INTRODUÇÃO

As questões relacionadas à Informalidade vêm se destacando no cenário internacional, à medida que o desenvolvimento capitalista avança em todas as partes do mundo. Isto porque, apesar de se identificar a existência de um setor paralelo ao setor formal em quase todos os países, ainda não se chegou a uma conceituação exata do que seria o setor informal e qual seria a melhor maneira de mensurá-lo.

O assunto informalidade, no que diz respeito especificamente a economias subdesenvolvidas, chama a atenção dos governantes, uma vez que quase sempre se identifica que o setor informal pode representar um entrave ao crescimento econômico, além de se constituir como uma fonte de perda de receita para os governos.

Há que se destacar, também, que ao se tratar de informalidade, surgem questões referentes à qualidade dos postos de trabalho, já que, por configurar-se como um setor à margem da regulação do Estado, considera-se o setor informal caracterizado por condições precárias de emprego. Tal constatação se justificaria pelo fato de que o trabalhador estaria isento da proteção social garantida pelas legislações trabalhista e previdenciária.

Neste contexto, apesar de existirem diversas conceituações sobre informalidade, será adotado o conceito de setor informal sugerido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), aderido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Decidiu-se que pertencem, ao setor informal todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias. (ECONOMIA INFORMAL URBANA; 2005; p.16)

Este trabalho, por entender o fenômeno da informalidade como uma das principais questões relacionadas ao mercado de trabalho, propõe-se a analisá-lo de maneira profunda, através do esclarecimento dos principais pontos relacionados ao assunto. Antes de expor os objetivos gerais e específicos deste estudo, deve-se

estabelecer que o ambiente em que se analisará a informalidade será a economia brasileira.

Em assim sendo, acredita-se que os objetivos gerais da presente pesquisa sejam: (i) identificar como o entendimento da informalidade evoluiu ao longo dos anos e (ii) analisar como o desenvolvimento capitalista atinge o mercado de trabalho e, em específico, o setor informal.

Os objetivos específicos, por sua vez, referem-se exclusivamente ao ambiente escolhido para a análise, ou seja, ao Brasil. Procura-se esclarecer, então, (i) como se deu o desenvolvimento da informalidade no país; (ii) quais as causas para este fenômeno; (iii) de que modo se caracteriza o setor informal brasileiro; (iv) quais são os impactos da informalidade para a economia e para a sociedade; (v) como o Estado se posiciona diante deste problema; e, ainda (vi) quais são as medidas adotadas pelo governo no que se refere ao setor informal.

As três primeiras seções dedicam-se, portanto, ao esclarecimento das questões apontadas pelos objetivos gerais. A Seção II procura demonstrar o funcionamento do mercado de trabalho através de duas das mais importantes teorias econômicas, a Teoria Clássica e a Teoria Keynesiana. O fito está em situar a discussão acerca da informalidade em um contexto mais generalista, que corresponderia ao do mercado de trabalho. As características do funcionamento deste mercado e, principalmente, o papel do Estado destacado por cada uma das teorias será de fundamental importância para as discussões acerca da legitimidade do governo como elaborador de políticas relacionadas à informalidade e até mesmo para o entendimento das teorias específicas sobre o tema.

A Seção III, por sua vez, trata precipuamente das discussões sobre o que se entende sobre informalidade. Abordam-se quatro dos principais modelos de análise encontrados; a visão Dualista, elaborada pela OIT, a visão Subordinada, a Teoria Neoclássica da Economia Submersa e a análise Marxista sobre o Exército de Reserva. Esta seção é de fundamental importância ao desenvolvimento do trabalho, na medida em que traz uma das principais (senão a principal) questões relacionadas à informalidade, no que diz respeito à forma de delimitá-la e mensurá-la.

A Seção IV, através da explicação das mudanças no mercado de trabalho provocadas por fenômenos como a reestruturação produtiva, a automação e a globalização, demonstra como se caracteriza o setor informal a partir do século XX, chamado de Nova Informalidade.

Da Seção V em diante, propõe-se delimitar a análise sobre a informalidade no contexto especificamente do Brasil, ou seja, serão expostas discussões relacionadas aos objetivos específicos desta pesquisa. A Seção V procura situar o estudo, ou seja, por ser relacionado à esfera trabalhista, procura descrever o mercado de trabalho brasileiro e a informalidade a partir dos anos 80.

A Seção VI expõe as principais características do setor informal brasileiro relativas ao ano de 2003, por meio da análise de dados apontados pela ECINF (Pesquisa Economia Informal Urbana) elaborada IBGE. O objetivo desta seção é explicitar o que o Governo brasileiro entende por informalidade, e como se dá a composição do setor informal do Brasil.

A Seção VII, subdividida em quatro subseções, traz discussões acerca de como o Estado deve se portar no que se refere ao mercado de trabalho e à economia como um todo. Isto porque o setor informal vem sendo encarado pelos governantes como um problema. Desse modo, serão identificados os tipos de políticas mais utilizadas para reduzir o tamanho do setor formal e, por último, como se dá a aplicação de cada uma destas discussões citadas ao caso do Estado brasileiro.

2. TEORIAS DO EMPREGO

Com o objetivo de iniciar a análise sobre as Teorias do Emprego, deve-se compreender o funcionamento do mercado de trabalho através de duas das principais construções teóricas: (i) Clássica, elaborada por pensadores como Adam Smith e David Ricardo, por exemplo, e (ii) Keynesiana, desenhada por John Maynard Keynes, e entendida como antítese do pensamento Liberal Clássico.

2.1 TEORIA DO EMPREGO: O PONTO DE VISTA CLÁSSICO

Os alicerces básicos desta construção teórica consideram a plena flexibilização do nível geral de preços da economia, principalmente no que diz respeito ao preço do trabalho (salários) e à remuneração ao capital (taxa de juros).

Esta flexibilização, por sua vez, permitiria o ajuste às condições adversas única e exclusivamente através do mecanismo de mercado, cujos movimentos, tanto a curto como a longo prazo, restaurariam o estado normal da economia, chamado de Pleno Emprego.

O Pleno Emprego, para o mercado de trabalho, dar-se-ia quando a demanda e a oferta de mão-de-obra estivessem em equilíbrio, promovendo uma maximização dos lucros dos empregadores e, para trabalhadores, uma maximização da sua curva de utilidade.

Os economistas Clássicos, por considerarem, baseados na *Lei de Say*¹, que o Pleno Emprego caracterizava o estado normal da economia, admitiam que qualquer situação diferente deste estado configuraria um desequilíbrio meramente temporário que, mais cedo ou mais tarde, seria mitigado pelos movimentos do mercado. Neste sentido, afirma Avelãs Nunes, ao analisar o mercado de trabalho sobre o ponto de vista liberal:

O mito de que o pleno emprego era o estado normal da economia decorria da aceitação da Lei de Say e era apoiado, no quadro da teoria neoclássica

¹ Modelo criado por Jean-Baptiste Say que, sintetizado, afirma que a oferta cria sua própria demanda.

do pleno emprego, prevalecente nos anos vinte, na concepção de que o nível de emprego se determina no mercado de trabalho pelo simples jogo da oferta e da procura de mão-de-obra, e de que o pleno emprego corresponde ao equilíbrio entre a oferta e a procura de força de trabalho no respectivo mercado. (NUNES, 1991, p. 76).

O fato dos movimentos de mercado, segundo esta teoria, serem capazes de ajustar a economia, deixa clara a concepção do caráter desnecessário de uma possível intervenção estatal. A influência do Estado, no que se refere ao mercado de trabalho, por exemplo, impactaria negativamente sobre o funcionamento deste, na medida em que enrijeceria os salários, através de regulamentações, e, portanto, invalidaria as condições de livre ajuste necessárias ao restabelecimento do Pleno Emprego.

A aceitação do pressuposto de flexibilização de preços é fator crucial para que se justifiquem os movimentos de restauração das curvas de demanda e oferta de emprego a fim de eliminar possíveis desequilíbrios que surgiriam durante o desenvolvimento do capitalismo.

Outro fator importante a ser exposto diz respeito ao papel da moeda na economia. A visão Clássica pressupõe que a moeda possui função somente na esfera circulatória, significando nada mais do que meio de troca entre mercadorias, ou melhor, como meio de pagamento entre as transações de compra e venda de bens e serviços.

Em sendo assim, considera-se que a moeda é neutra, uma vez que não exerce influências sobre outras variáveis econômicas. Esta peculiaridade funcional reflete sobre a economia na medida em que os agentes não terão interesse em manter moeda, apenas usufruirão da mesma para adquirir outros bens.

Quando poupadas por um agente, significarão troca de consumo presente por consumo futuro, sendo esta a única razão plausível para a constituição de poupança. Sobre o papel da moeda na teoria Clássica, Avelãs Nunes procura explicar as implicações da sua neutralidade sobre a economia:

Assim, equacionando o papel da moeda, compreende-se que a decisão de não consumir (aforrar) no presente se ligue sempre às decisões de gastar no futuro o que se poupa no presente. Este nexos é assegurado pela taxa de juro, da qual dependem, no quadro da economia clássica, as decisões de investimento. As variações da taxa de juro no respectivo mercado permitiriam que o aforro que os agentes económicos decidem fazer encontre um nível de investimento correspondente, realizando-se assim o equilíbrio de pleno emprego. (NUNES, 1991, p. 74).

Deve-se notar, no trecho citado anteriormente, o esclarecimento da questão do Pleno Emprego sob o ponto de vista do investimento e do papel da existência de uma remuneração flexível ao capital. A maleabilidade da taxa de juros, pressuposta no modelo Clássico, promoveria uma adequação dos níveis de poupança dos agentes aos níveis de investimentos necessários para o equilíbrio econômico.

Neste íterim, conclui-se que a admissão da existência de um ponto de normalidade para economia, dadas as condições de sua construção citadas anteriormente, reflete-se sobre o mercado de trabalho através do entendimento sobre questões relativas ao nível de emprego. Por considerar que a economia, em seu estado normal, gera um perfeito equilíbrio entre as forças de demanda e oferta de trabalho, os economistas Clássicos consideravam que a existência do fenômeno do desemprego consistia na constatação de um desemprego do tipo voluntário, sendo este oriundo da insatisfação do trabalhador com o nível de salário. Esta insatisfação faria com que o trabalhador, autonomamente, optasse por se abster do mercado de trabalho.

Era assim classificado como desemprego voluntário, devido ao facto de uma unidade de mão de obra recusar aceitar uma remuneração equivalente ao produto imputável à sua produtividade marginal, recusa que pode ser livre ou forçada e que pode resultar quer da legislação, quer dos usos sociais, quer numa coaligação no decurso de uma negociação colectiva de salários, quer da lentidão das adaptações às mudanças, quer, finalmente, da simples obstinação da natureza humana. (KEYNES, J.M.², 1936, *apud* NUNES, 1991).

Cabe ressaltar que o desemprego voluntário identificado teria caráter temporário, já que, com o tempo, a insatisfação dos trabalhadores se dismantelaria e as forças de mercado reestruturariam a normalidade.

Pode-se concluir, então, diagnosticado o desemprego como sendo voluntário e temporal, que a Teoria Clássica dispensa a atuação estatal no mercado de trabalho. Assume, ainda, que para a dinâmica econômica como um todo, o Estado, além de desempenhar papel coadjuvante, representa um sério entrave às condições de Pleno Emprego, quando em ato de suas intervenções.

² KEYNES, J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, Londres, v.7, 1973.

2.2 TEORIA DO EMPREGO: O PONTO DE VISTA KEYNESIANO

A grande depressão econômica dos anos 30, assim como a Segunda Guerra Mundial, impuseram às nações capitalistas uma conjuntura recessiva que trouxe impactos relevantes para a economia e a sociedade. No tocante ao mercado de trabalho, configurou-se um extenso cenário de desemprego.

É neste íterim que o Estado vê suas funções sendo ampliadas, na medida em que as movimentações do mercado pareciam não superar a grave situação na qual se encontravam os países adeptos ao capitalismo. De unicamente provedor de bens de interesse coletivo, o Estado passa a ser responsabilizado por uma alocação eficiente dos recursos da economia, por uma distribuição mais igualitária de renda e, ainda mais, assume compromisso com a busca pela estabilidade econômica.

A organização da atuação Estatal se baseou, principalmente, na visão Keynesiana sobre a economia, que buscava entender as causas da depressão econômica e principalmente detectar as origens do problema do desemprego.

Este período, que ficou conhecido historicamente como *Welfare State*, desencadeou o surgimento de uma série de políticas governamentais de cunho social, que sob a ótica Keynesiana, deveriam promover uma distribuição de renda no sentido de favorecer o trabalhador. Este, por sua vez, deveria ter condições de fazer parte do mercado consumidor, ampliando a demanda interna e, conseqüentemente, estimulando investimentos.

Vale ressaltar, ainda, que dentro dos preceitos Keynesianos, o Estado deixa de ter sua ação minimizada e passa a atuar ativamente sobre a economia, configurando, então, a passagem do Estado mínimo ao Estado Providência.

J.M.Keynes, em *The General Theory* (1936), revoga a idéia Clássica de neutralidade da moeda. A seu ver, a moeda, além de representar o meio de troca entre mercadorias, possuía função de reserva de valor. Isto quer dizer que um indivíduo poderia sim deter moeda para constituir riqueza.

O interesse dos empresários em realizar seus investimentos seria, então, movido pelo interesse destes em deter moeda. Sob a ótica marxista, Keynes determinava que o ciclo econômico se basearia no modelo D-M-D'. Isto quer dizer

que o empresário investiria na produção se, e somente se, obtivesse expectativas de que o investimento realizado seria capaz de gerar mais-valia³.

Em sendo assim, ao contrário do que determinavam os economistas clássicos, não seria a taxa de juros o fator determinante do investimento, mas sim a **expectativa dos agentes quanto às condições de demanda** que, se satisfatórias, levariam o empresário a obter mais-valia através de seus investimentos. A expectativa dos agentes de ampliar a quantidade de moeda que possuem seria o **catalisador do montante investido pelo setor privado**. Este desejo de manter a moeda como reserva de valor dá origem ao conceito de Preferência pela Liquidez.

A Preferência pela Liquidez faz com que o modelo de mercado de trabalho Keynesiano se mostre muito diferente do modelo de mercado de trabalho **desenhado pelos Clássicos**.

Na medida em que são os empresários, para Keynes, os agentes determinadores do investimento, baseados nas expectativas de que a demanda esteja aquecida o suficiente para efetivar suas expectativas de aumento da riqueza, o mercado de trabalho e, mais especificamente o nível de emprego, estará mais do que diretamente vinculado a estas decisões de investimento.

Se os empresários consideram que há estímulos de demanda fortes o suficiente para justificar o investimento em produção, contratam mais trabalhadores. Se não houver estímulos em nível satisfatório, o investimento não se concretizará e, desta forma, as contratações de trabalhadores não se efetivarão, dando origem ao fenômeno de desemprego involuntário.

O desemprego involuntário diagnosticado seria, então, resultado de fatores exógenos ao mercado de trabalho, caracterizados pela insuficiência da procura efetiva de bens e serviços.

Nota-se aqui, que a constatação acerca dos investimentos explicitada anteriormente, reflete mais uma diferença entre Clássicos e Keynesianos. Para os economistas do pré-guerra, dada a concepção da neutralidade da moeda, o nível de poupança da economia estaria completamente relacionado com a troca de consumo presente por consumo futuro, que, por sua vez, seria balizada pela taxa de juro. Já os Keynesianos, por considerarem a moeda como reserva de valor, assumem que o nível de poupança dos agentes não necessariamente representaria uma

³ Conceito marxista que expressa a base do lucro do sistema capitalista.

obrigatoriedade de consumo no futuro, pois os agentes econômicos podem simplesmente deter moeda por preferirem liquidez a investir em algo pelo qual não possuem expectativas de ampliar a quantidade de moeda que detêm.

Um acto de aforro individual significa, digamos, uma decisão de não jantar hoje. Mas ele não implica necessariamente em uma decisão de encomendar um jantar ou de compra um par de sapatos daí uma semana ou daí a um ano, ou de consumir um bem específico numa determinada data (KEYNES, J.M.⁴, 1936, *apud* NUNES, 1991).

A taxa de juro – continua Keynes - não é o 'preço' que conduz ao equilíbrio entre a procura de recursos para investir e a propensão para se abster do consumo imediato. Ela é o 'preço' que assegura o equilíbrio entre o desejo de manter a riqueza sob forma líquida e a quantidade de moeda disponível... a taxa de juro não é a remuneração da espera (i.é, o preço de que depende o aforro), mas o prêmio da renúncia à liquidez. O que significa que a taxa de juro não pode ser o elemento de ligação entre as decisões de aforro e as decisões de investimento, pressuposto em que os <<clássicos>> assentavam a sua defesa da lei de Say e a afirmação do 'dogma' do pleno emprego (NUNES, 1991, p. 80).

Keynes ressalta, entretanto, que para que os empresários se sentissem sempre estimulados a investir, diminuindo conseqüentemente o grau de desemprego involuntário, era preciso políticas ativas do Estado no sentido de ampliar a demanda.

De acordo com Avelãs Nunes (1991, p.81), o que o autor da *The General Theory* pressupõe é que, “embora confiasse na capacidade do mercado como instrumento de atribuição de recursos a um nível microeconômico, considerava inconveniente deixar ao mercado essas questões quando encaradas a um nível macroeconômico”.

Concluo que a tarefa de regular o fluxo corrente de investimento não pode, sem inconveniente, ser deixado à iniciativa privada. (KEYNES, J.M.⁵, 1936, *apud* NUNES, 1991).

Penso que uma socialização bastante ampla do investimento revelar-se-á o único meio de assegurar uma situação próxima de pleno emprego, o que não significa que seja necessário excluir os compromissos e as fórmulas de todo o tipo que permitam uma cooperação entre Estado e a iniciativa privada... A existência de órgãos centrais de direção necessários para assegurar o pleno emprego provocará, é claro, uma ampliação considerável das funções tradicionais do estado. (KEYNES, J.M.⁶, 1936, *apud* NUNES, 1991).

⁴ KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money. The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres, v.7, p. 210-211, 1973.

⁵ KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money. The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres, v.7, p. 333, 1973.

⁶ KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money. The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres, v.7, 1973.

Nos trechos supracitados, Keynes deixa claro que para manter o mercado de trabalho com uma taxa de desemprego aceitável e a economia sempre crescendo, além do instinto natural de investimentos dos empresários, seria necessário que o Estado agisse como principal interventor no sentido de ampliar as possibilidades de sucesso das políticas econômicas e, mais ainda, aproximar os países da situação de equilíbrio econômico desejado.

3. TEORIAS DA INFORMALIDADE

A grande dificuldade, ao estudar o tema economia informal, está na própria definição do conceito de informalidade. As diversas teorias que abordam o tema divergem entre si, e, portanto, não chegam a um consenso sobre como defini-lo, mensurá-lo e até mesmo interpretá-lo.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) reconhece em seus relatórios a existência de diversos estudos que, embora não necessariamente contrapostos, percebem o fenômeno da economia informal sob diferentes perspectivas:

a) observando sua importância na geração de ocupações; b) considerando-a como expressão da rigidez da legislação trabalhista; c) denunciando-a pela precariedade e insegurança que traz para o mundo do trabalho; d) enxergando-a como um fato inexorável da transição para uma sociedade de serviços; e e) entendendo que há um “processo de informalidade” implícito na reorganização econômica contemporânea (KREIN; PRONI, 2010, p.7).

A primeira aparição relevante do conceito de informalidade foi apresentada pela própria OIT em estudo realizado sobre a economia do Quênia, em 1972. O objetivo deste relatório, mais do que conceituar o “setor informal”, era entender o problema da geração de empregos, a fim de que se elaborassem políticas de combate à fome, pobreza e exclusão social naquele país.

O fato do relatório não tratar precipuamente da questão da economia informal fez com que a definição sobre o tema fosse pouco clara e, ainda, tivesse caráter meramente descritivo, visto que suas delimitações não foram elaboradas com base em investigações teóricas profundas sobre o assunto.

Neste ínterim, surgiram outros trabalhos que, ao contrário do relatório sobre a economia do Quênia, desenvolveram mais claramente o conceito de informalidade. Em sendo assim, destacam-se três principais visões sobre o setor informal:

A primeira é esta relacionada com a lógica de sobrevivência em um contexto econômico adverso, no qual um excedente estrutural de mão-de-obra pressiona o mercado de trabalho, tornando a oferta de “bons empregos insuficiente”; a segunda lógica, historicamente mais recente, leva em consideração as mudanças na divisão internacional do trabalho na era da globalização, a adaptação das empresas modernas diante de uma demanda instável e a adoção de medidas de “descentralização produtiva” associadas com a subcontratação de empresas e de mão-de-obra... Pode-se acrescentar, ainda, outra forma de perceber e caracterizar o setor informal,

que o entende como sinônimo de ilegalidade (de certo modo, corresponde ao que na Europa é chamado de “economia subterrânea”) (KREIN; PRONI, 2010, p.10).

Para que se entenda o que as visões descritas acima pretendem dizer, é necessário que se analise, em específico, como o pensamento sobre informalidade evoluiu ao longo dos anos. Desta forma, caberá estudar, por exemplo, a Teoria Marxista do Exército Industrial de Reserva que, apesar de não fazer menção específica ao conceito de “setor informal”, capta a formação de um excedente de mão de obra ao longo do desenvolvimento capitalista.

O setor informal, apesar de não explicitado nos estudos de Marx, encontra-se muito bem delineado e representado no que se denominou de Exército Industrial de Reserva.

Posteriormente, deve-se relatar como a Organização Internacional do Trabalho evoluiu no que se refere à conceituação do setor informal. Caberá destacar ainda quais são as indicações de políticas propostas por esta instituição.

Por último, serão demonstradas duas perspectivas muito distintas: a Teoria da Subordinação e a Teoria da Economia Submersa. Estas duas visões representam avanços nos estudos teóricos sobre a informalidade, na medida em que cada qual a enxerga sob um novo paradigma nunca anteriormente abordado.

3.1 MARX: LEI GERAL DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E A FORMAÇÃO DO EXÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA

Ao começar a discussão quanto à Lei Geral de Acumulação Capitalista, que mais tarde será definida, Marx propõe identificar os impactos desta acumulação sobre o mercado de trabalho.

Para dar início à discussão exposta acima, propõe-se o entendimento da composição do capital sob dois prismas; o técnico e o do valor. Sob o ponto de vista técnico, considera-se que o capital é subdividido em duas esferas distintas. A primeira compreende a massa dos meios de produção, já a segunda expressa o *quantum* de força de trabalho utilizada.

Sob o ponto de vista do valor, também se divide o capital em duas partes, onde a parcela constante representa o valor dos meios de produção, e a parcela

variável demonstra o valor gasto com força de trabalho expressa pela soma dos salários pagos.

Marx ressalta a existência de forte correlação entre estas duas perspectivas, que, por sua vez, dar-se-ia no sentido da composição técnica determinando a composição de valor, dando origem ao conceito de composição orgânica do capital.

A análise inicial do conceito de acumulação de capital se dá, inicialmente, pressupondo composição técnica constante, ou melhor, admitindo que não estão ocorrendo mudanças e/ou avanços que possibilitariam alterar a quantidade relativa dos meios de produção ou da força de trabalho.

Em sendo assim, Marx conclui que a acumulação se daria através da reaplicação da mais-valia na produção, ou seja, a parcela da mais-valia destinada ao capital, e não à renda, seria a fonte de ampliação da acumulação de capital.

O fenômeno de expansão da produção (acumulação de capital), neste cenário de composição técnica constante, seria acompanhado por uma ampliação da oferta de postos de trabalho que, por sua vez, resultaria numa elevação dos salários pagos aos trabalhadores. Verifica-se aqui, então, que a acumulação é possibilitada pela contratação de um número superior ao habitual de força de trabalho, fato este que pode ser confirmado através da leitura do seguinte trecho:

Como a cada ano mais trabalhadores são ocupados do que no ano anterior, mais cedo ou mais tarde tem de se chegar ao ponto em que as necessidades da acumulação começam a crescer além da oferta habitual de trabalho, em que portanto começa o aumento salarial... A reprodução da força de trabalho, que incessantemente precisa incorporar-se ao capital como meio de valorização, não podendo livrar-se dele e cuja subordinação ao capital só é velada pela mudança dos capitalistas individuais a que se vende, constitui de fato um momento da própria reprodução do capital. Acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado (MARX, 1867, p. 188).

Marx, entretanto, destaca que a ampliação da força de trabalho proveniente do processo de acumulação se dá de forma absoluta, ou seja, que cresce juntamente com a acumulação, mas não de maneira relativa.

O uso intensivo de força de trabalho presumiria que a utilização de mais trabalhadores aumenta, *ceteris paribus*, em relação aos outros fatores de produção, ou melhor, que para a produção de cada nova unidade de mercadoria, seria necessário um número maior de trabalhadores.

Como citado anteriormente, a acumulação pode acarretar elevação salarial, fato que, teoricamente, poderia prejudicar o processo de expansão do capital. Marx destaca, porém, que o próprio sistema capitalista evita este problema, na medida em que elimina sua origem.

A elevação salarial, na melhor das hipóteses, representaria uma redução da quantidade de trabalho não pago prestado pelo trabalhador ao capitalista, se, e somente se, esta diminuição de modo algum entrasse a expansão do domínio do capital.

Caso contrário, a acumulação decresceria, mas, com seu decréscimo desaparece a causa de seu decréscimo, ou seja, se extingue a desproporção entre capital e força de trabalho explorável através da queda do preço do trabalho a um nível correspondente às necessidades da valorização do capital". (MARX, 1867, p. 192).

Desta forma, percebe-se que é o processo de acumulação que determina os movimentos no mercado de trabalho, e não o oposto. São as necessidades do capital que exigem adaptações por parte do mercado de trabalho, que, por sua vez, está subordinado ao capital por sua necessidade de valorização. Tal fato fica evidente no seguinte segmento da Teoria Marxista:

Vê-se que: no primeiro caso, não é a diminuição no crescimento absoluto ou proporcional da força de trabalho ou da população operária que torna o capital redundante, mas, ao contrário, é o aumento do capital que torna insuficiente a força de trabalho explorável. No segundo caso, não é o aumento no crescimento absoluto ou proporcional da força de trabalho ou da população trabalhadora que torna o capital insuficiente, mas ao contrário, é a diminuição de capital que torna excessiva a força de trabalho explorável ou, antes, seu preço. São esses movimentos absolutos na acumulação do capital que se refletem como movimentos relativos na massa de força de trabalho explorável... Para usar uma expressão matemática: a grandeza da acumulação é a variável independente; a grandeza do salário, a dependente, e não o contrário. (MARX, 1867, p. 194)

Conclui-se, portanto, que em casos de composição técnica constante, a acumulação do capital e o suposto aumento salarial decorrente, são frutos de uma redução da parte não paga do salário, e não do crescimento deste como variável independente. A redução mencionada acima não deve representar um entrave real ao desenvolvimento do sistema capitalista, caso represente, este mesmo sistema e seu processo acumulativo, por si só eliminarão o entrave, na medida em que são seus movimentos que tornam a força de trabalho desnecessária, e não o oposto.

Para dar continuidade à análise dos efeitos da acumulação de capital sobre o mercado de trabalho, Marx passa a investigar a acumulação sob um ponto de vista mais consistente com a realidade, pois incorpora ao estudo em questão o elemento variação na composição técnica, característica das indústrias capitalistas maduras.

Estas variações, que alterariam as quantidades relativas dos componentes massa de maquinaria e massa de força de trabalho empregadas à produção, seriam, agora, as responsáveis pelos movimentos de acumulação de capital, na medida em que proporcionariam ganhos de produtividade por parte do trabalhador.

Estes ganhos de produtividade, por sua vez, derivam da introdução de máquinas no processo produtivo (crescimento relativo da massa dos meios de produção e, por conseguinte, do componente fixo da composição de valor) fazendo com que um mesmo trabalhador seja capaz de produzir mais mercadorias em um mesmo período de tempo.

A melhora na produtividade, vista sob a ótica do valor, promove um decréscimo na quantidade relativa do componente variável do capital, necessário à produção. Ao incorporar mais máquinas e, conseqüentemente, conseguir produzir mais produtos em menos tempo, com o mesmo numero de trabalhadores, cai a proporção da massa de trabalho humano em relação à massa de máquinas e, portanto, diminui-se o valor gasto com mão-de-obra.

Em sendo assim, fica claro que, do ponto de vista marxista, ao incorporar variações na composição técnica como determinante da acumulação de capital, desfazem-se as condições favoráveis ao trabalhador, expressas por aumentos salariais, encontradas no primeiro modelo citado, onde o processo acumulativo se dava por mera expansão da capacidade produtiva.

Mas, condição ou conseqüência, o volume crescente dos meios de produção em comparação com a força de trabalho neles incorporada expressa a crescente produtividade do trabalho. O acréscimo desta última aparece, portanto, no decréscimo da massa de trabalho proporcionalmente à massa de meios de produção movimentados por ela ou no decréscimo do fator subjetivo do processo de trabalho, em comparação com seus fatores objetivos... Essa mudança na composição técnica do capital, o crescimento da massa dos meios de produção, comparada à massa da força de trabalho que os vivifica, reflete-se em seu componente em valor, no acréscimo da componente constante do valor do capital à custa da sua componente variável. (MARX, 1867, p. 194)

Nota-se, também, como apontado por Marx, a grande contradição existente no modelo de desenvolvimento capitalista. O trabalhador, ao se tornar mais

produtivo, valora sua produção, mas, em contrapartida, diminui seu grau de essencialidade ao sistema.

Isto ocorre porque a incorporação de máquinas ao processo produtivo e a conseqüente elevação da produtividade, corroboram para que a acumulação de capital se torne independente da contratação de um contingente maior de trabalhadores, visto que se podem produzir mais mercadorias sem ampliar o contingente de mão-de-obra empregado na produção.

Com a acumulação do capital desenvolve-se, portanto, o modo de produção especificamente capitalista e, com modo de produção especificamente capitalista, a acumulação do capital. Esses dois fatores econômicos criam, de acordo com a relação conjugada dos impulsos que eles se dão mutuamente, a mudança na composição técnica na composição técnica do capital pela qual a componente variável se torna cada vez menor comparada à constante. (MARX, 1867, p. 196)

Marx prossegue sua dissertação acerca do mercado de trabalho apontando para um fenômeno que se apresenta como complementar à acumulação de capital, mas que, entretanto, não deve ser confundido com a própria acumulação.

A centralização seria, então, um fenômeno que expressa a junção de capitais individuais. Segundo Marx (1867, p. 196) “É a concentração de capitais já constituídos, supressão de sua autonomia individual, expropriação de capitalista por capitalista, transformação de muitos capitais menores em poucos capitais maiores.”

O fenômeno descrito acima deve, porém, ser cuidadosamente diferenciado da acumulação de capital, uma vez que pode ocorrer mesmo estando diante dos limites da acumulação. Isto quer dizer que a centralização pode acontecer mesmo que os limites do processo acumulativo tenham sido alcançados, já que representa apenas uma junção de capitais individuais, e não o crescimento produtivo de um capital isolado.

Cabe comentar que o processo de centralização pode, muitas vezes, ser alavancado pela própria concorrência entre capitais individuais. Em busca de permanecer no mercado, pequenos capitais podem se unir para obter força o suficiente para concorrer com os grandes capitais.

Outro fator que favoreceria a centralização seria a disponibilidade de crédito no mercado. Os grandes produtores, conseqüentemente, beneficiar-se-iam deste mecanismo para expandir suas produções com mais rapidez. Os pequenos capitalistas, por sua vez, não teriam tanta facilidade para conseguir crédito, tendo,

portanto, sua capacidade de produção limitada e fardada a sofrer os abalos da concorrência com os maiores. A centralização seria, desta forma, arma poderosa para engrandecer pequenos produtores individuais em busca de crédito para sobrevivência à concorrência.

A centralização complementa a obra da acumulação, ao colocar os capitalistas industriais em condições de expandir a escala de suas operações... A expansão acrescida dos estabelecimentos industriais constitui por toda parte o ponto de partida para uma organização mais abrangente do trabalho coletivo de muitos, para o desenvolvimento mais amplo de suas forças motrizes materiais, isto é, para a conversão progressiva de processos isolados e rotineiros em processos de produção socialmente combinados e cientificamente dispostos. (MARX, 1867, p. 197).

Por ampliar a conectividade entre capitais, a centralização facilitaria, ou melhor, aceleraria os efeitos da acumulação, inclusive aqueles que resultam em inovações tecnológicas e que, portanto, impactam diretamente sobre o mercado de trabalho. Em sendo assim, verifica-se que, por exemplo, a redução da oferta de postos de trabalho, resultado das inovações tecnológicas, atinge o social mais rapidamente quando mais intenso for o processo de centralização do capital.

Entendidos os movimentos de acumulação e centralização, Marx parte para a constatação dos resultados globais desses movimentos perante a sociedade e mais especificamente sobre o mercado de trabalho.

O primeiro passo está em mais uma vez desmistificar o fato de que a acumulação ampliaria a demanda por trabalho. Como já exposto anteriormente, em face do caráter mutável da composição técnica do capital, a demanda por trabalhadores anda em direção contrária à acumulação. Isto quer dizer que se a acumulação está em expansão, a demanda por trabalho tende a cair, ou melhor, mesmo que a quantidade de trabalhadores cresça dentro de uma produção, sua proporção relativa, se comparada aos outros meios de produção, está decadência.

Seria necessária, portanto, uma acumulação extremamente acelerada do capital para que grande contingente de mão-de-obra continuasse a ser absorvido pelas produções capitalistas. Entretanto, esta mesma acumulação, somada ao processo de centralização, reorganizaria novamente a composição técnica do capital, e, por conseguinte, também a composição do valor, trazendo, desta forma, mudanças nas proporções empregadas de capital fixo e capital variável, sempre no sentido de redução relativa da parcela variável.

Em sendo assim, fica claro que mesmo que a acumulação e a centralização sejam bastante vigorosas, chegará um momento em que estes movimentos favorecerão o capitalista na medida em que promovem a elevação da produtividade do trabalhador, corroborando para reduzir relativamente à parcela dos mesmos necessária a produção.

Acompanha, então, o processo desenvolvimentista do capitalismo, a formação de uma superpopulação relativa. Esta superpopulação nada mais é do que o excedente de mão-de-obra obtido através de um crescimento da população trabalhadora de forma extensa em relação à necessidade de mão-de-obra imposta pelo capital. Nas palavras de Marx:

Esse decréscimo relativo de sua componente variável, acelerado pelo crescimento do capital global, e que é mais acelerado que seu próprio crescimento, aparece, por outro lado, inversamente, como crescimento absoluto da população trabalhadora sempre mais rápido do que do capital variável ou de seus meios de ocupação. No entanto, a acumulação capitalista produz constantemente – e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões- uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital. (MARX, 1867, p. 199).

Ela é criada pelo simples processo de “liberar” constantemente parte dos trabalhadores, por métodos que diminuem o número de trabalhadores ocupados em relação à produção aumentada. Toda forma de movimento da indústria moderna decorre, portanto, da constante transformação de parte da população trabalhadora em braços desempregados ou semi-empregados. (MARX, 1867, p. 201)

O que se conclui é que, segundo Marx, por ser fruto do capital, o excedente populacional seria:

A população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa. Ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro acréscimo populacional. (MARX, 1867, p. 200).

A consequência, para os trabalhadores empregados, da existência de um exército industrial de reserva consiste no chamado sobretrabalho. A presença de um excedente de mão-de-obra disponível possibilita ao capitalista uma super exploração

de seu funcionário que, com temor de ser rapidamente substituído, aceita os ditames do capital e a carga de trabalho mais elevada.

Devem-se destacar, ainda, as formas de manifestação do exército de reserva. A forma fluente, Segundo Marx (1867, p. 207) abrange os trabalhadores dos centros industriais que “são ora repelidos, ora atraídos em maior proporção”. Abrange ainda os migrantes da atividade agrícola rumo aos grandes centros urbanos.

Outra categoria de superpopulação relativa pode ser chamada de estagnada. O autor de O Capital a descreve como:

A terceira categoria de superpopulação relativa, a estagnada, constitui parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação completamente irregular. Ela proporciona, assim, ao capital, um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital. É caracterizada pelo máximo do tempo de serviço e mínimo de salário. Sob a rubrica de trabalho domiciliar, já tomamos conhecimento de sua principal configuração. Ela absorve continuamente os redundantes da grande indústria e da agricultura e notadamente também de ramos industriais decadentes, em que o artesanato é vencido pela manufatura e esta última pela produção mecanizada. (MARX, 1867, p. 208).

Por último, tem-se a esfera do pauperismo que, por sua vez, engloba os inválidos da superpopulação. Aqui se encontram os trabalhadores que para o capital já não servem mais, sendo chamados, portanto, de peso-morto.

Enfim, pode-se concluir que Marx (1867, p. 209), através do conceito de Lei Geral da Acumulação Capitalista, afirma que “quanto mais elevada a força produtiva do trabalho, tanto maior a pressão do trabalhador sobre seus meios de ocupação e tanto mais precária, portanto, sua condição de existência”.

Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista. (MARX, 1867, p. 209).

3.2 A VISÃO DUAL DA INFORMALIDADE

Como já descrito anteriormente, a Organização Internacional do Trabalho expôs sua primeira concepção acerca da informalidade de forma simplificada

(Relatório sobre Emprego e Renda no Quênia), ou seja, sem profundo embasamento teórico, e ausência de análise específica sobre o tema.

Mais tarde, entretanto, a OIT procurou aperfeiçoar suas definições sobre o setor informal, através de outras pesquisas, como o PREALC, relacionadas à heterogeneidade do mercado de trabalho e ao problema da geração de empregos em países subdesenvolvidos.

Cabe analisar, portanto, a evolução do conceito de setor informal desenvolvido pela OIT em sua primeira perspectiva (Relatório do Quênia), e sob a perspectiva do PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe) .

3.2.1 A Informalidade descrita no Relatório sobre Emprego e Renda no Quênia

Este trabalho descreve a informalidade como sendo um fenômeno típico de países subdesenvolvidos, (2003, p. 8) “nos quais o avanço das relações mercantis modernas não havia sido capaz de incorporar expressiva parcela da população trabalhadora no padrão de emprego capitalista, possibilitando o aparecimento de outras estratégias de sobrevivência”.

Afirma-se que a segmentação da economia em dois setores, formal e informal, viria em substituição à antiga dicotomia entre setor moderno e setor tradicional.

O setor moderno representaria as atividades urbanas das grandes empresas capital-intensivas, que se caracterizariam pelo uso de tecnologias avançadas e pela elevada produtividade do trabalho. Em contrapartida, o setor tradicional englobaria as atividades diametralmente opostas às do setor moderno, ou seja, aquelas que utilizam intensivamente mão de obra, dispõem de tecnologias arcaicas, apresentam baixa produtividade, sendo, principalmente, inerentes a pequenas empresas.

A setorialização explicitada acima procurava explicar o diferencial de desenvolvimento entre os dois setores através das diferenças de renda proporcionadas pelo capital e pelo trabalho, favorecendo, como se sabe, o capital como instância última para o crescimento econômico.

A OIT, entretanto, considerava a existência de baixas rendas tanto no setor moderno (intensivo em capital), quanto no setor tradicional (intensivo em trabalho), fato que, inevitavelmente, exigia que se substituísse a dicotomia moderno-tradicional.

O novo dualismo, formal-informal, admitia, desta forma, diferenciais de renda em ambos os setores, enfatizando a necessidade de combatê-los a fim de proporcionar melhores condições para os trabalhadores.

A síntese dos problemas, apontados pela OIT, da inadequada divisão da economia em um setor moderno e em outro tradicional, pode ser encontrada no seguinte trecho:

Inicialmente, o termo tradicional, segundo essa corrente de autores, é por se preconceituosa e induziria à discriminação econômica e social: a conotação pejorativa dada a esse termo é própria de uma cultura estrangeira que considera a tradição como prejudicial ao desenvolvimento, ao invés de parte integrante da cultura e da identidade nacional... Essa visão sobre o setor tradicional é inconsistente para os autores vinculados a OIT, com a observação de que nas economias subdesenvolvidas, caracterizadas pela escassez de capital, os pequenos estabelecimentos, pelo fato de serem mais trabalho-intensivo que os grandes, empregam o fator trabalho mais eficiente que estes últimos. (CACCIAMALI, 1983, p. 19-20).

A informalidade, sob o ponto de vista do Relatório sobre Emprego e Renda no Quênia, expressaria a (2003, p.9) “maneira de fazer as coisas”, ou melhor, seria entendida através da ótica da produção, e delimitada pelo tipo de estabelecimento produtivo.

Segundo Tavares, a informalidade seria, sob este novo enfoque, caracterizada por:

Tais “coisas” estariam organizadas em empresas muito pequenas, com características que se contrapõem ao setor formal. Segundo essa caracterização, o “setor informal” apresenta facilidade de entrada; utiliza recursos locais; organiza as empresas familiarmente; tem pequena escala de operação; usa mão de obra intensivamente e tecnologia adaptada; a qualificação da mão-de-obra dos ocupados é obtida fora do sistema escolar ‘formal’ e os mercados são competitivos e não regulados. (TAVARES, 2010, p. 24).

Em assim sendo, percebe-se que a nova dicotomia imposta pela OIT vai além da diferenciação tecnológica proposta pelo corte moderno-tradicional. Ela caracteriza a informalidade pela forma de organização da produção e,

principalmente, por considerá-la fruto do processo de desenvolvimento econômico capitalista.

O relatório do Quênia de 1972 considerou que o modelo de industrialização adotado pelos países subdesenvolvidos, assim como a negligência de seus governantes, seria a principal causa para este a formação do setor informal.

A industrialização, perseguida a qualquer custo, ao contrário do que se pretendia, não promoveu o rápido crescimento econômico, acarretando, ainda, uma série de conseqüências graves para a sociedade, como a precarização da inserção produtiva dos trabalhadores no mercado de trabalho. O que se alcançou, em realidade, foi um desenvolvimento desigual, que proporcionava o convívio entre algumas formas de produção mais desenvolvidas e outras retardatárias.

Nesse sentido, a convivência de formas de produção modernas e atrasadas passa a ser vista como marca de modernização e, sob esta ótica, o "setor informal" é explicado "como reflexo dos limites existentes no crescimento do segmento formal. (TAVARES, 2010, p. 26).

A OIT, neste sentido, entendia a informalidade como resultado dos desequilíbrios gerados por tal industrialização, que inegavelmente produziu, segundo Cacciamali (2010, p.21), "disparidades entre geração de empregos, crescimento demográfico, crescimento da população urbana e educação, e entre as aspirações e expectativas de trabalho e a estrutura de renda e oportunidades disponíveis".

As disparidades mencionadas levavam à conclusão de que o setor informal era fruto do ainda incipiente crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, que tornava incompatível o grau de expansão dos empregos formais com a oferta de mão de obra.

Sob esta ótica, o "setor informal" decorreria de um desenvolvimento limitado, incapaz de eliminar essas formas pouco eficientes de produção... a análise continuou repousando sobre enfoque dualista, permanecendo "o pressuposto de que o setor informal deveria desaparecer à medida que o processo de crescimento persistisse e espalhasse, de uma forma mais equitativa, os benefícios desse processo econômico. (TAVARES, 2010, p. 26).

Há que se destacar também, como citado anteriormente, qual seria a parcela de culpa dos Estados de países subdesenvolvidos, no que se refere à informalidade.

Sob a perspectiva da OIT e de outros partidários da visão dualista, o governo destes países seria inteiramente manipulado pelas elites capitalistas em benefício próprio. A negligência apontada sob o setor informal seria:

Discriminação que lhe confere a política governamental, baseada no pressuposto de que o Setor deverá desaparecer à medida que o crescimento econômico se espalhe. Isto tem implicações sobre a extensão e evolução das atividades informais, o preconceito pode tornar-se uma profecia bem-sucedida, agravando a questão da pobreza urbana nesses países. (CACCIAMALI, 1983, p. 21).

Conclui-se que a perspectiva Oitista, despreza a idéia de setor informal improdutivo, inerente à divisão moderno-tradicional. Rejeita também a concepção de que a função da informalidade na economia seria tão-somente a de absorvedora de mão de obra que ainda não foi incorporada pelo mercado de trabalho formal.

O que se sugeria, através do novo dualismo, era o entendimento da importância do setor formal para a geração de empregos e renda, na medida em que tal setor era intensivo em mão-de-obra e não em capital. Para a OIT, o setor informal, apesar da baixa produtividade e do uso de tecnologias atrasadas, possuía função relevante para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, pois ampliava a quantidade dos postos de trabalho, amenizando as péssimas condições de vida daqueles trabalhadores que não estavam encaixados no setor formal.

A OIT difere da visão moderno-tradicional por não restringir o "setor informal" a um espaço atrasado incapaz de irradiar desenvolvimento. Para essa organização, o "setor informal", longe de ser marginalmente produtivo, é economicamente eficiente e produtor de lucros, embora pequeno em escala, e limitado por tecnologia simples, pouco capital e ausência de ligações com o setor formal. (TAVARES, 2010, p. 25).

Esta atribuição de função positiva ao setor informal para os fins de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos levou a OIT a sugerir políticas que estimulassem o setor informal, mas que melhorassem, entretanto, o padrão de vida dos ocupados na informalidade.

Segundo Cacciamali, podem-se destacar dois tipos de políticas econômicas presentes no discurso dos *policy-makers* da OIT:

- i) apoiar o Setor Informal, visando atingir grupos populacionais-metas, caracterizados por serem os mais desfavorecidos em termos de níveis de renda e de precariedade de trabalho; ii) mudar o padrão de

desenvolvimento capitalista existente, propondo-se, neste caso, o crescimento não acelerado, em pequena escala, que reduza a dependência de recursos e técnicas importadas. Afirma-se que esse programa seria mais adequado ao nível de desenvolvimento econômico desses países e mais equitativo à nível de distribuição de renda. (CACCIAMALI, 1983, p.22).

Conclui-se, portanto, que a dicotomia forma-informal proposta pela OIT, em substituição à antiga segmentação da economia em dois setores (moderno e tradicional), assemelha-se a este última por considerar que o desenvolvimento econômico eliminaria a informalidade, mas difere desta por, não considerar a tecnologia como a razão para a segmentação da economia, sendo o novo corte em dois setores (formal e informal) baseado nas formas de organização da produção.

Outra diferença entre a visão Oitista e a visão tradicional, é que a OIT considera o setor informal importante para o desenvolvimento de economias subdesenvolvidas (na medida em que emprega a força de trabalho de maneira mais eficiente), propondo políticas que o estimulem e não que o deprimam.

3.2.2 A interpretação do PREALC

Na medida em que a OIT reconhecia a necessidade de se promover políticas específicas para o setor Informal, buscou-se delinear tais políticas através do PREALC (*Programa Regional del Empleo para America Latina y El Caribe*), criado em 1960.

Esta instituição estudava o desenvolvimento econômico da América Latina, com vistas à elaboração de propostas desenvolvimentistas em que a prioridade fosse a elevação no nível de emprego, e o aumento na remuneração do trabalho assalariado.

O PREALC, ao longo de sua existência, segundo o relatório da OIT (2010, p. 9), baseava-se nos preceitos Cepalinos de que o modelo de desenvolvimento industrial, através do processo de substituição de importações, não vinha sendo dinâmico e vigoroso o suficiente para “estruturar um mercado de trabalho homogêneo, que pudesse propiciar remunerações adequadas para melhorar as condições sociais das camadas populacionais que continuavam vivendo em condições de pobreza absoluta e marginalidade social.”

Em sendo assim, ao destinar seus esforços ao estudo da informalidade, em 1978, o PREALC concluiu que o setor informal dos países subdesenvolvidos era, em sua definição, um reservatório do excedente estrutural de mão de obra da economia destes países.

O que se sugeria era que a informalidade provinha de um crescimento das atividades industriais, insuficiente para absorver toda a força de trabalho disponível que, cabe ressaltar, evoluía a taxas galopantes. Esta observação mantém intactas as causas da informalidade apontadas pela OIT no relatório sobre a economia do Quênia de 1972.

Observar-se-ia, então, no mercado de trabalho urbano, uma heterogeneidade clara entre um setor com grandes empresas organizadas (setor formal), e um setor com baixa produtividade, e composto por trabalhadores autônomos e micro empresas (setor informal).

O fluxo de emprego seria moldado, portanto, com base no crescimento do emprego no setor formal. Quando saturadas as oportunidades neste setor, todo o excedente de mão de obra não incorporado seria absorvido pelo setor informal, onde os ocupados encontraram sua única forma de obtenção de renda. O relatório do PREALC de 1978 conclui:

O setor informal funcionava como “colchão amortecedor” (ao absorver excesso de mão-de-obra na fase recessiva) e como “exército de reserva” (ao liberar mão-de-obra para o setor estruturado na fase de crescimento acelerado). Ou seja, o setor informal era visto como “funcional” ao conjunto das empresas formalmente organizadas por rebaixar o custo de produção da força de trabalho. (KREIN; PRONI, 2010, p. 9).

Há que se ter muito cuidado neste momento, ao mencionar os termos “excedente de mão de obra” e “exército industrial de reserva”. Isto porque, a utilização destes conceitos, caso indevidamente especificada, pode levar a falsas associações entre a teoria Oitista elaborada pelo PREALC e a Teoria Marxista.

Em Marx, tem-se que a formação do excedente de mão de obra, seria inevitável ao longo do desenvolvimento capitalista. O que se pretendia afirmar, era que a existência de um excedente de força de trabalho era um problema estrutural, intrínseco ao sistema capitalista de produção que, ao gerar acumulação de capital, através de composição técnica variável (incorporando máquinas ao processo produtivo, ampliando a produtividade do trabalhador e, logicamente, tornando

relativamente menor a proporção de força de trabalho necessária para a produção de mercadorias), geraria um exército industrial de reserva, que, por sua vez, promoveria a super-exploração do trabalhador (sobretrabalho) e caracterizar-se-ia como fundamental para o desenvolvimento capitalista.

A OIT, entretanto, apesar das semelhanças que pareçam existir, viola o pressuposto marxista do caráter estrutural do problema do excedente de mão de obra. Isto porque, para o PREALC, à medida que o desenvolvimento econômico se alastrasse, o setor informal se reduziria consideravelmente. Para Marx, esta tendência é oposta, ou seja, o desenvolvimento, ou melhor, a acumulação de capital, amplia a formação do exército de reserva, na medida em que o avanço tecnológico, expresso através da variação da composição técnica do capital, permite que se produzam mais mercadorias com a utilização relativa de um número cada vez menor de força de trabalho.

Esta diferenciação fica clara, portanto, ao se comparar dois trechos específicos da obra de Marx e dos estudos realizados pela OIT:

Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista. (MARX, 1867, p. 209).

Acreditava-se que o setor informal tenderia a desaparecer à medida que o setor moderno se expandisse e se tornasse economicamente viável a formalização de algumas atividades informais. (KREIN; PRONI, 2010, p. 9-10).

Destaca-se, ainda, que a concepção dual da economia proposta pela OIT, não pode ser associada de modo algum aos preceitos Marxistas porque, em Marx, as relações de produção não podem ser vistas isoladamente, já que todas estão subordinadas ao capital:

À medida que se conhece a complexidade do todo produtivo, as diferentes formas de organização da produção não podem ser encaradas como divisão dual da realidade, pois correspondem a expressões de relações de produção não isoladas. (CACCIAMALI, 1983, p. 26).

Esclarecidas, desta forma, as possíveis distorções que venham a surgir com a utilização destes termos específicos, deve-se continuar com a delimitação da informalidade proposta pelo PREALC.

Esta instituição incorporava ao setor informal urbano, uma parcela muito expressiva da população rural, que migrava para as cidades em busca de melhores condições de vida.

Nesta versão do modelo, eram as características dos migrantes vindos do campo e a insuficiente disponibilidade de oportunidades de emprego no setor formal urbano que determinavam que o setor informal funcionasse como receptáculo para os migrantes rurais que aportavam nas cidades. Assim, o setor informal era visto como a “porta de entrada” ao mercado de trabalho urbano. (KREIN; PRONI, 2010, p. 9).

Cabe ressaltar, também, que além da heterogeneidade prevista para o mercado de trabalho dividindo-o em setor formal e informal, o relatório do PREALC de 1978, constatou a existência de subdivisões internas ao setor informal. **Acreditava-se que, dentre as atividades desenvolvidas, algumas teriam produtividade mais elevada, sendo, portanto, mais propensas à formalização. Este segmento com chances mais evidentes de crescimento seria chamado de *funcional*. As atividades restantes, entretanto, conhecidas por *marginais*, possuiriam produtividade muito pequena, representando o segmento da informalidade que jamais seria formalizado.**

Para finalizar, conclui-se que as políticas referentes ao setor informal deveriam, então, atentar-se à heterogeneidade interna ao setor, de forma a atender as necessidades de cada sub-setor em específico, visto que, para a OIT, a caracterização distinta dos mesmos revela necessidades completamente diferentes para cada extrato da informalidade:

A partir desse quadro, as atividades informais são separadas em funcionais ou marginais. As recomendações de política propostas são específicas a cada subgrupo. As primeiras estão sendo exercidas a níveis de produtividade que permitem ao setor Informal resistir à concorrência capitalista, devendo assim, ser estimuladas. As segundas tendem a desaparecer rapidamente, restando pensar em qualificar os trabalhadores ali inseridos, de tal forma a capacitá-los para outras ocupações. (CACCIAMALI, 1983, p. 25-26)

3.3 ABORDAGEM SUBORDINADA

Os defensores da abordagem subordinada a concebem como sendo o desmantelamento da subdivisão da economia em setores. O que se propõe, desta forma, é que as atividades produtivas sejam vistas como um todo, ou seja, que **independente da forma como se organizam, sejam analisadas, segundo Tavares (2010, p. 27), como um “continuum de formas de organização da produção.”**

Este tratamento de unicidade se baseia no pressuposto de que toda e qualquer atividade é subordinada ao capital. Aqui, agora de maneira concreta, deve-se ressaltar a consonância do proposto, com os preceitos da Teoria Marxista. Em Marx, assim como na abordagem subordinada, que se propõe explicar, não há possibilidades de segmentar a economia em setores, uma vez que, toda e qualquer atividade desempenhada, não escapa aos ditames do capital.

Isso nos permite afirmar que, na dinâmica da reprodução do capital, o trabalho, seja formal ou informal, está sempre submetido aos mecanismos de exploração do modo de produção capitalista. Em outras palavras, o processo de acumulação capitalista determina a questão do emprego na sua totalidade. (TAVARES, 2010, p. 28).

Em assim sendo, na Teoria da Subordinação, considera-se que os pequenos produtores, assim como os grandes, são capazes de se inserirem na esfera do capital, e de se relacionarem com as entidades do sistema capitalista, como as grandes empresas do setor formal e as entidades estatais.

Entretanto, apesar de estarem presentes no mesmo *lócus* de atuação, empresas formais e informais não se relacionam igualitariamente. Compreende-se que o setor informal encontra-se subordinado ao setor formal. O setor informal ocuparia os interstícios da produção formal, ou seja, estaria subordinado a ocupar os espaços deixados pela produção tipicamente capitalista.

Em algumas atividades, a pequena produção é destruída pela penetração das empresas capitalistas: os pequenos armazéns e o pequeno comércio têm o seu 'espaço econômico' ocupado pela instalação dos supermercados; entretanto, estas pequenas empresas têm possibilidade de reproduzir-se nos bairros novos das cidades onde o mercado ainda não é o suficientemente concentrado para permitir a instalação das empresas tipicamente capitalistas... Outras vezes, a expansão de grandes

organizações supõe a articulação orgânica de pequenas empresas, que são formalmente dependentes. (SOUZA⁷, 1980, apud TAVARES, 2010).

O trecho citado acima esclarece diversos pontos cruciais para o entendimento da Análise Subordinada da informalidade. Em primeiro lugar, demonstra como se dá a subordinação do setor informal ao setor formal. As pequenas produções (informal), por não serem produtivas e organizadas o suficiente para competir com as grandes corporações (setor formal), ficam relegadas a ocupar os espaços da economia que ainda não despertaram o interesse da produção capitalista.

Em segundo lugar, atenta-se para o caráter dinâmico desta subordinação. Se a atividade desempenhada pelo setor informal, passa a ser do interesse do capital, logicamente se dará uma destruição da atuação dos produtores informais em razão da produção das grandes empresas. Desta forma, a relação do setor informal com o capitalismo seria inteiramente baseada, segundo Tavares (2010, p.27), em um movimento de “criação, destruição e recriação”.

A fase da Criação se daria no momento de surgimento das atividades informais nos espaços deixados pelo capital, a destruição, como mencionado acima, ocorreria quando o capital se apropriasse dos interstícios deixados por ele mesmo. A recriação, por sua vez, representaria o deslocamento das produções informais para outros espaços ainda não ocupados pelo setor formal.

Deve-se destacar, porém, que a recriação das atividades informais ocorre porque os ocupados neste setor não enxergam possibilidades de se inserirem no setor formal:

Observe-se que, à medida que a penetração capitalista vai destruindo os mercados que dão lugar às chamadas formas não tipicamente capitalistas, a força de trabalho ali ocupada tem de buscar outro meio de subsistência. Dificilmente ela encontrará esse meio no “setor formal”, em geral, faltam-lhe condições para mudar de atividade, só lhe restando a alternativa de recriar sua ocupação anterior em outro lugar. (TAVARES, 2010, p.28).

Há que se discutir, ainda, que o processo dinâmico descrito acima, no qual o setor informal aparece e desaparece de acordo com expansão do domínio do capital, está intimamente relacionado ao movimento de inovação tecnológica.

⁷ SOUZA, P.R.C. A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. **Tese de doutorado**. Campinas, 1980.

À medida que novas tecnologias surgem, o setor formal se reorganiza, e, novamente, deixa brechas para a insurgência da informalidade. Tal fato permite a percepção de que o setor informal também incorpora tecnologia, ou seja, o avanço tecnológico também permeia entre as produções do setor informal. Porém, esta nova tecnologia a ser absorvida por este setor, é justamente aquela que caiu em desuso pelo setor formal. Desta forma, conclui-se que apesar da tecnologia se modernizar também no âmbito da informalidade, em grande medida, ela é sempre obsoleta em relação a tecnologia incorporada pelo setor formal.

Neste ínterim, a Informalidade é entendida como:

Essa interpretação reconhece o espaço econômico não organizado como o local de incorporação do excedente populacional, mas entende que a sua dinâmica é determinada pelo movimento do segmento organizado. Nesse sentido, o “setor informal” não é um simples reservatório de força de trabalho, uma vez que sua produção se realiza dentro do circuito capitalista de produção, associada e subordinada ao “setor formal”, e suas relações mercantis fazem parte do movimento do capital ou da renda gerada no “setor formal”. As atividades exploradas por esse “setor” não oferecem expectativas de lucro, nem condições para o desenvolvimento sistemático de um processo de acumulação capitalista, razão por que ocupam apenas os espaços que não interessam ao “setor formal”. A natureza intensiva do capital tende a desdenhar as atividades que não são suficientemente lucrativas, oferecendo oportunidades de ingresso aos trabalhadores que constituem o “setor informal”. (CACCIAMALI, 1983, p. 28)

A descrição do setor informal através da Teoria da Subordinação, tal como explicitada acima, deixa clara as diferenças entre essa proposição e a da OIT descrita anteriormente.

Não só por entender a economia como um *continuum* enquanto a visão Oitista a segmentava, estas teorias mostram-se claramente antagônicas, principalmente no que se refere às expectativas de progresso do setor informal. A OIT propunha que as políticas relacionadas à informalidade visassem estimular o setor informal, uma vez que este possuía importante papel na geração de emprego e renda para aqueles que não se encaixavam no setor formal. A análise subordinada, por sua vez, enxerga o setor informal como incapaz de promover desenvolvimento econômico, já que este tipo de atividade estará sempre fardado à destruição em algum momento. Desta forma, as políticas indicadas pela OIT estariam desperdiçando esforços e recursos no intuito de estimular um setor que, por si só não possui capacidade de gerar crescimento do produto.

As políticas propostas pela Teoria da Subordinação supunham que:

A questão do desemprego e da pobreza não se resume a políticas específicas sobre o Setor Informal, mas a medidas globais de política econômica, ao padrão de crescimento econômico posto em movimento, à massa dos salários gerados e sua distribuição. Além do mais, mesmo que se adotassem ações específicas para o Setor Informal, estas acabariam quase invariavelmente recaindo sobre as totalidades dos ramos de produção e sua reorganização em todos os níveis. (CACCIAMALI, 1983, p. 28).

A diferenciação entre as teorias Dual e Subordinada também se dá no que concerne à localização do fenômeno da informalização. Para a OIT, a informalidade seria um claro fenômeno de inspiração urbana, oriundo, principalmente, da migração de trabalhadores para a cidade, de um processo de industrialização defasado, e da negligência do Estado. A Teoria da Subordinação, em contrapartida, assinala, segundo Tavares (2010, p. 28), que a informalidade “não se relaciona ao espaço geográfico, mas aos interstícios da produção capitalista, ou seja, ao espaço econômico.”

Por último, salienta-se, dentre os adeptos da Subordinação, que, por ser um fenômeno correlacionado ao espaço econômico e não ao espaço geográfico, a existência da informalidade se daria em todos os países capitalistas, independentemente do grau de desenvolvimento econômico. A OIT, ao elaborar seus estudos, compreendia a informalização das atividades produtivas como sendo um processo característico de economias subdesenvolvidas.

Em sendo assim, cabe elucidar as características atribuídas ao setor informal desenhado pela Teoria da Subordinação:

O Setor Informal, nesse quadro de interpretação engloba as formas de organização da produção que se mantêm não tendo como base o trabalho assalariado. Este, caso exista, não é utilizado de forma regular ou permanente e nem é fundamental à sustentação do processo de produção. A partir dessa conceituação, o Setor Informal passa a ser composto por conjuntos de trabalhadores por conta própria, unidades de produção em base a trabalho familiar, ajudantes e/ou trabalhadores que ocasionalmente trabalham para esses grupos. (CACCIAMALI, 1983, p. 26-27).

3.4 TEORIA DA ECONOMIA SUBMERSA

A teoria que se propõe analisar aqui representa uma visão muito distinta das duas anteriormente apresentadas, na medida em que considera que o corte entre setor formal e informal mais adequado é baseado na ilegalidade das atividades produtivas.

O que se quer dizer é que a Teoria da Economia Submersa delimita e mensura o setor informal com base na concepção de que este seria formado por atividades ilegais. Em realidade, o termo informal é substituído pelo termo submerso, invisível ou até mesmo subterrâneo.

A Economia Submersa teria suas origens galgadas na esfera de Regulação Estatal. A ampliação das funções do Estado, característica dos decênios do pós-Segunda Guerra, teria promovido uma disseminação dos seus canais de regulamentação, evidenciando a expansão do controle governamental sobre as atividades produtivas.

A ampliação da regulamentação se deu, principalmente, através da esfera fiscal. Foram criados tributos sobre diversos aspectos da economia e, para aqueles que já existiam, foram impostos aumentos em suas alíquotas.

Assim, para os partidários da perspectiva da Economia Submersa:

Quanto mais extensa e complexa a regulação, quanto maior a carga tributária e quanto menor o esforço de arrecadação, maior tenderá a ser o conjunto de atividades que fogem, total ou parcialmente, das regras institucionais. (CACCIAMALI, 1964, p. 131- 132).

O trecho acima evidencia o pressuposto básico deste modelo: Quanto maior for a extensão e a intensidade da regulação estatal, maiores serão os incentivos dos produtores para burlá-la. Isto porque o peso da regulação do governo seria demasiado elevado para as finanças das firmas, que, para prosseguirem com sua produção, sonegariam informações referentes a suas receitas, a fim de não serem obrigadas a pagar o preço da atuação do Estado.

Há que se destacar, aqui, a presença do arcabouço Teórico Clássico utilizado para a elaboração do conceito de economia submersa. A concepção da existência de um setor que atua à margem da legislação estatal foi elaborada, em realidade, por autores Neoclássicos, ou seja, pelos sucessores de Teóricos Clássicos.

Não há como não notar que, ao pressupor que a regulamentação excessiva do Estado é a causa para a insurgência de um setor paralelo ao setor formal, estar-se-á diante da aplicação dos pressupostos de liberdade de mercado citados na Seção II, ao se analisar o mercado de trabalho desenhado pelos liberais.

A interferência do Governo, assim como apontada pelos Clássicos, traria tão-somente perturbações ao funcionamento adequado da economia, sendo, portanto, desnecessária. Os estudos relacionados à formação da Economia Submersa expressam exatamente o citado acima, ou seja, demonstram que um Estado excessivamente regulador coíbe o crescimento da formalização do mercado de trabalho, na medida em que incentiva a corrupção da regulamentação e promove a passagem de empresas formais para a esfera da ilegalidade.

Neste ínterim, as políticas sugeridas para a correção do problema da informalidade seriam:

Menor interferência do Estado nas Atividades Econômicas e menor carga fiscal são diretrizes de políticas econômicas propostas pelos policy-makers para diminuir a economia submersa. Ou seja, tendo como referência marco teórico da economia neoclássica, entende-se que maior eficiência alocativa é atingida à medida que a intervenção no funcionamento dos mercados seja minimizada.(CACCIAMALI, 1964, p. 135).

Sugere-se que as políticas econômicas mais adequadas devem, em grande medida, corresponder à eliminação da causa do problema. Ora, se o Estado é visto como causador do fenômeno de formação de um setor submerso, nada mais preciso para suprimir tal fenômeno que a redução da esfera de atuação estatal.

4. A NOVA INFORMALIDADE

As discussões a respeito da informalidade ganham destaque a partir do século XX, quando o conceito de “informal” se torna mais amplo e complexo devido à diversificação das formas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho e à **mudança nos postos de empregos oferecidos pelas empresas.**

As mudanças elencadas acima, por sua vez, fizeram com que os conceitos de informalidade, demonstrados na seção anterior, tornassem-se obsoletos perante a nova conjuntura econômica. Segundo Tavares:

Contudo, as transformações econômicas, sobretudo entre as décadas de 1980 e 90, promoveram alterações significativas na organização da produção, deixando à mostra o desemprego estrutural e, por consequência, aumentando também as atividades informais, inclusive sob formas cujas características põe em dúvida quase tudo o que se disse até então sobre o trabalho informal. (TAVARES, 2010, p. 22).

A diversificação seria, então, consequência direta da flexibilização produtiva que tem suas origens baseadas em três principais fenômenos interligados entre si, quais sejam; (i) a reestruturação produtiva, (ii) a automação da produção e (iii) a globalização.

Cabe discutir, então, como se deu este processo de transformação da informalidade e, ainda, como se caracteriza a informalidade do Século XX.

4.1 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DO FORDISMO AO TOYOTISMO

A partir do término da Segunda Guerra Mundial, o Fordismo despontou como modelo organizacional de produção mais utilizado dentre as indústrias capitalistas do período.

A estratégia das indústrias fordistas era a obtenção de economias de escala, que, através de um grande volume de produção, gerariam menores custos para a firma e, por conseguinte, preços de venda de mercadorias mais competitivos. Objetivava-se, ainda, a verticalização da produção, ou seja, todas as ações

necessárias ao processo produtivo deveriam ser executadas dentro da estrutura da empresa.

O processo decisório que estipulava a quantidade adequada a ser produzida era determinado antes do início da fabricação das mercadorias. As metas de produção, portanto, não contavam com um estudo prévio das condições de mercado, fazendo com que, muitas vezes, a quantidade produzida superasse a demanda pelo produto, resultando, portanto, na formação de estoques.

A produção em larga escala era possibilitada pela organização do processo produtivo em torno de linhas de montagens. Estas, por sua vez, previam uma complexa divisão do trabalho onde cada funcionário seria responsável pela execução de apenas uma tarefa. O objetivo desta segmentação era o alcance da máxima produtividade por trabalhador, de forma a garantir que tempo algum fosse desperdiçado durante o expediente. As tarefas designadas aos participantes da montagem dos produtos, entretanto, eram extremamente operacionais e simplificadas, exigindo de seu executante apenas força física, e quase nenhum tipo de capacitação específica.

A extensa segmentação do processo produtivo resultava na contratação de muitos trabalhadores. O processo de admissão, por sua vez, era regulado por contratos de trabalhos coletivos estabelecidos em conformidade com as exigências feitas pelo aparelhamento estatal e pelos sindicatos. A rigidez das relações entre empresa e funcionário contribuiu para o aparecimento de estruturas sindicais bem estruturadas e com significativa representatividade, que lutavam para garantir aos operários melhores condições de trabalho.

A intervenção do Estado na regulamentação da compra e venda de mão-de-obra garantia aos trabalhadores estabilidade empregatícia, mas, em contrapartida, tomava custosa a desmobilização da força produtiva para a empresa contratante. Os custos elevados eram provenientes do pagamento de elevados encargos que garantiam a securitização do operário, pré-determinada no contrato coletivo de trabalho.

A partir da década de 60, e principalmente durante a década de 70, o modelo de produção fordista apresentou sinais de esgotamento e de perda de dinamismo. A alta dos preços do petróleo de 1973 fez com que as grandes potências capitalistas da época, Estados Unidos e Europa, experimentassem um período de reduzido crescimento econômico.

O baixo dinamismo decorrente da Crise do Petróleo impactou diretamente sobre o sistema Fordista, na medida em que criou estrangulamentos à absorção da produção em massa característica do modelo. A demanda se encontrava comprometida pelas condições econômicas adversas e, portanto, já não tinha o vigor necessário para sustentar o escoamento de um volume tão grande de produção.

Pode-se dizer, entretanto, que a recessão somente agravou a situação das produções fordistas, pois as mesmas já vinham demonstrando certa fragilidade devido à saturação de mercado. O problema da saturação decorria da própria dinâmica do modelo de produção em questão, ou seja, era inerente ao sistema e, mais especificamente, derivado da característica da padronização de produtos. A venda massificada de mercadorias sempre similares resultava, ao longo do tempo, na saciedade definitiva da demanda pelas mesmas. Esta situação impunha às indústrias a necessidade de realizar modificações significativas nos produtos ou até mesmo o lançamento de novas mercadorias, fato que, por conseguinte, exigia a reorganização completa da produção, processo extremamente custoso para as empresas.

Outro aspecto importante para explicar a perda de eficácia do modelo organizacional a que se faz referência, diz respeito à regulamentação estatal. As imposições feitas pelo Estado através dos contratos coletivos de trabalho impediam as empresas de se adaptarem aos momentos de crise econômica na medida em que, como apontado anteriormente, encareciam a desmobilização de mão-de-obra.

A rigidez organizacional, por sua vez, também contribuiu negativamente para a sobrevivência do Fordismo perante a nova conjuntura. A linha de montagem formada por trabalhadores super-especializados limitava o tipo de mercadoria a ser produzida. A entrada de um novo produto exigiria uma nova reconfiguração da linha e, mais ainda, uma nova atribuição de tarefas encarecendo ou até inviabilizando o “novo” processo produtivo.

Neste íterim, as indústrias se viram forçadas a procurar novas alternativas organizacionais que tivessem maior compatibilidade com a nova conjuntura. As mudanças necessárias, entretanto, não se restringiam somente à esfera da produção, era preciso rever, também, as relações trabalhistas e sindicais que por sua extrema rigidez, tornavam-se insustentáveis em face ao novo panorama.

É neste cenário que ganha destaque o modelo organizacional Toyotista, antes exclusivo das indústrias automobilísticas japonesas, que pregava a obtenção de ganhos através de cada unidade produzida e não mais sobre o total de unidades fabricadas, dando origem à busca pelas economias de escopo em detrimento das economias de escala.

A estrutura japonesa de organização formava suas metas de produção levando em conta os movimentos de mercado de forma que uma mercadoria só seria produzida se houvesse demanda pela mesma. Esta prática ficou conhecida como *“Just in time”*, e garantiu às empresas Toyotistas, juntamente com a busca por economias de escopo, a superação do problema de escoamento de produção existente durante a prática fordista. O *“Just in time”* resultou, também, na eliminação dos grandes estoques característicos do antigo modelo organizacional, pois passou a atrelar a produção de mercadorias às necessidades do mercado consumidor.

A preocupação com o mercado, agora inserida no pensamento empresarial, além proporcionar aos gerentes industriais a percepção de que a demanda no período era reduzida, fez com que se notasse uma segmentação entre os consumidores. Em sendo assim, se adotou uma prática de diversificação de produtos para que, dessa forma, todos os demandantes pudessem ter seu desejo de consumo saciado, e pudessem, ainda mais, escolher entre uma variada gama de produtos. Essa estratégia eliminou o problema Fordista de saturação de mercado, na medida em que substituiu a produção padronizada e em grande escala por uma produção reduzida porém muito variada.

Como a estratégia das empresas Toyotistas era diversificar e produzir de acordo com as exigências da demanda, dois custos em específico passaram a ser considerados; os das instalações e os da mão-de-obra. As instalações precisavam estar adaptadas a produzir variados tipos de produtos em grandes ou pequenas quantidades sem onerar os custos da empresa. Uma única instalação deveria estar apta à qualquer tipo de produção, fazendo com que, ao contrário do que se verificava no modelo fordista, não fosse preciso uma reorganização produtiva completa, a elevados custos, para que se produzisse um novo produto.

Os custos de mão-de-obra, por sua vez, deveriam acompanhar os movimentos de demanda. Isto quer dizer que por vincular à produção aos movimentos de mercado, o modelo Toyotista exigia uma maior flexibilidade nas relações trabalhistas de forma que em períodos de recessão e conseqüentemente

de baixa demanda, a empresa pudesse desmobilizar funcionários com maior facilidade, impedindo, desta forma, os gastos excessivos com força produtiva.

As relações empregatícias deixaram de ser prioritariamente regulamentadas por contratos coletivos de trabalho. O que se buscava, nesta conjuntura, eram maneiras distintas de utilizar a força de trabalho sem vincular-se profundamente a ela. Desta forma, popularizam-se, por exemplo, os contratos por tempo, que assim como outras novas formas de contratação, representavam, para o trabalhador, uma precarização das condições de emprego na medida em que a empresa se via livre do pagamento de alguns encargos, regulamentados pelo aparelho estatal, que asseguravam direitos trabalhistas. Este novo tipo de relacionamento provocou, ainda, o enfraquecimento das instituições sindicais que não contavam mais com o mesmo número de membros sindicalizados e, portanto, não possuíam mais o mesmo poder de reivindicação do qual eram dotados durante o sistema Fordista.

O modelo da Toyota propunha que a empresa só poderia ter um foco de atividade e que todos seus esforços e gastos deveriam ser voltados para esta meta, e nenhuma outra. Sendo assim, todas as atividades que não estivessem envolvidas diretamente na execução da meta deveriam ficar por conta de outras firmas contratadas, formando assim uma cadeia produtiva de empresas.

A contratação de terceiros para executar tarefas indiretamente relacionadas ao processo produtivo deu origem ao fenômeno da “terceirização”, cujos impactos sobre a esfera trabalhista também demonstram a flexibilização no mercado de trabalho, na medida em que se permite subcontratar funcionários temporariamente, de acordo com as condições de demanda, sem assumir responsabilidades e encargos sobre o trabalhador envolvido na atividade.

Ainda para reduzir custos com o fator mão-de-obra, as empresas praticantes do modelo organizacional japonês passaram a exigir trabalhadores mais qualificados, ou seja, mais capacitados intelectualmente. O objetivo era que um mesmo funcionário pudesse executar várias funções ao mesmo tempo, eliminando assim, a necessidade de se contratar mais trabalhadores. A qualificação profissional formaria um trabalhador mais polivalente que estaria apto a participar ao mesmo tempo de tarefas operacionais e tarefas gerenciais.

4.2 AUTOMAÇÃO DA PRODUÇÃO

O processo de automação da produção se deu a partir dos anos 70, quando a tecnologia microeletrônica atinge um patamar de desenvolvimento nunca antes alcançado.

Tanto empresas Fordistas quanto Toyotistas costumavam, mesmo que em diferentes quantidades, necessitar prioritariamente da mão-de-obra humana para executar suas produções, porém, com a concretização de estudos relacionados à automação, principalmente no que diz respeito à possibilidade de se incorporar equipamentos eletrônicos à produção, as indústrias encontraram a possibilidade de substituir o trabalho humano por máquinas.

As vantagens de se empregar máquinas ao invés de trabalhadores são de dois tipos; (i) oportunidade de reduzir em grande quantidade os custos relacionados à mão de obra e (ii) possibilidade de expansão da produção em alta velocidade.

A implementação de equipamentos eletrônicos tornou mais ágil a expansão da capacidade produtiva da firma. Isto quer dizer que, em casos de grandes exigências por parte da demanda, a empresa poderia facilmente atender aos novos desejos de compra do mercado consumidor sem necessariamente implicar na necessidade de contratação ou subcontratação de novos funcionários. Os equipamentos, em relação à mão-de-obra humana, produziam uma quantidade muito maior de mercadorias em um tempo consideravelmente menor, o que por sua vez, corroborava para uma rápida adaptação da firma às novas condições de mercado.

As máquinas desenvolvidas, com o auxílio da tecnologia microeletrônica, eram capazes de executar diversos tipos de movimentos complexos de forma precisa, rápida e conseqüentemente eficiente. Essas características tornaram possível ao empregador reduzir seus custos com o trabalho humano, cuja funcionalidade estava ameaçada defronte a eficácia das máquinas. O emprego da maquinaria eliminava a necessidade de se manter muitos trabalhadores, o que se convertia, para a contabilidade empresarial, numa redução do pagamento das remunerações relacionadas aos funcionários e principalmente na eliminação da necessidade de cumprir com o pagamento dos encargos sociais trabalhistas impostos pelo Estado.

As vantagens trazidas pela automação resultaram, entretanto, em uma grave perda para os trabalhadores que pode ser expressa através do surgimento do

fenômeno de Desemprego Estrutural. Este fenômeno representa, sobretudo, a perda de espaço da mão-de-obra humana frente às máquinas, ou seja, materializa a troca do trabalho humano pelo trabalho de máquinas e equipamentos eletrônicos. A medida que o desenvolvimento econômico tornava-se prioridade para as nações capitalistas, os setores não só industriais como também de serviços viam na automação a alternativa mais viável para seu crescimento, e, como consequência, o desemprego estrutural se alastrava rapidamente pelos diversos setores da economia.

4.3 GLOBALIZAÇÃO NA ESFERA DA PRODUÇÃO

O processo de Globalização aqui analisado somente na esfera da produção impactou significativamente na organização industrial na medida em que proporcionou uma maior facilidade de exploração dos recursos estrangeiros.

O maior contato entre as nações resultou, entre outros fatores, na abertura dos mercados nacionais aos competidores estrangeiros. Neste cenário, intensificou-se a competição internacional por mercados consumidores fazendo com que as empresas se vissem forçadas a buscar condições de produção mais favoráveis, que proporcionassem redução de custos e, por conseguinte, garantissem preços mais competitivos para as mercadorias.

A procura pela minimização de gastos com a produção gerou um processo de quebra de cadeias produtivas. As indústrias não estavam mais presas às condições qualitativas e quantitativas dos recursos do território nacional e, portanto, podiam optar por produzir ou montar suas mercadorias em outras localidades que apresentassem condições mais favoráveis e baratas para a produção.

O que se via, com a globalização, era uma segmentação de cadeias produtivas baseada nas vantagens comparativas que cada país apresentava. A abundância e ou o baixo custo de determinado fator produtivo, necessário à certa produção, era motivo suficiente para que a firma se visse atraída pelo território que apresentasse tais características e, portanto, optasse por abrir mão dos vínculos com empresas locais de onde está instalada e se movesse para onde mais lhe convinha.

Em sendo assim, se observou, concomitantemente ao processo de quebra das cadeias produtivas, uma desestruturação de mercados de trabalhos em algumas localidades onde, para as firmas, o custo dos fatores necessários à produção eram elevados e, portanto, tornavam a região pouco atraente.

4.4 OS RESULTADOS DA FLEXIBILIZAÇÃO PRODUTIVA PARA O MERCADO DE TRABALHO: A “NOVA INFORMALIDADE”

Não há como expressar os efeitos da flexibilização sob a ótica do mercado de trabalho sem considerar sua manifestação mais direta; a instabilidade imposta aos trabalhadores.

Na sociedade atual, inserida num contexto de globalização, informatização, flexibilização e privatização, o mercado de trabalho vem passando por uma transformação dos tipos de emprego oferecidos e nos meios de se inserir neles. Certas transformações em curso são responsáveis por uma ampla instabilidade trabalhista. (FRAGA, 2006, p. 7).

A situação de instabilidade se contrapõe às antigas condições de emprego estabelecidas durante o modelo Fordista de produção. O mercado de trabalho Fordista era caracterizado pela grande oferta de emprego decorrente da vitalidade dos setores industriais em expansão e do modo como se organizavam estas firmas. As contratações eram realizadas através de contratos formais atrelados à regulamentação trabalhista imposta pelo Estado, que por sua vez, garantia segurança aos trabalhadores. Segundo Krein e Proni (2010, p. 11), “O pressuposto é que o padrão de emprego “fordista” era a referência para a identificação de um regime de trabalho regular, formal e civilizado.”

O mercado de trabalho contemporâneo, cujo formato deriva das alterações resultantes das flexibilizações da produção e das relações de emprego, é marcado pela perda de legitimidade do aparelho estatal como agente segurador das condições de trabalho. Isto quer dizer que as empresas capitalistas, frente à necessidade de redução de custos e de adaptação da produção às condições de demanda, encontraram formas de desmobilizar a força de trabalho com maior facilidade e, ainda, evitar o pagamento das obrigações trabalhistas. Este processo

se deu através da criação de vínculos menos rígidos entre empresa e funcionários como terceirizações, subcontratações, estágios e outros, dando origem à chamada “Nova Informalidade”. Este conceito, por sua vez, representa o resultado da flexibilização produtiva sob o prisma do mercado de trabalho e, conseqüentemente, **evidencia as novas formas de inserção do trabalhador no mercado e os tipos de postos empregatícios** que vem sendo criados desde a substituição do modelo Fordista pelo Toyotista, a automação e a globalização.

O que se quer dizer é que o processo de flexibilização informalizou as relações de emprego, ou seja, permitiu que os trabalhadores, através das novas formas de inserção no mercado de trabalho, relacionassem-se com as firmas de forma não regulamentada pelo Estado. O empregador passa a usufruir da mão-de-obra sem assumir com ela o compromisso de pagar por seus direitos.

Serão exibidas abaixo tabelas que comparam a informalidade tradicional e a “Nova Informalidade”, a fim de que se verifique como se configuravam e como passaram a se configurar, a partir do século XX, as relações de emprego.

TABELA 1: EXPRESSÕES TRADICIONAIS DA INFORMALIDADE

Situação ocupacional	Descrição
Proprietários de pequenos negócios ¹	Núcleo central da informalidade clássica, baseada em pequenas unidades econômicas voltadas para o mercado, sem a utilização constante de mão-de-obra assalariada. São unidades geralmente familiares e não tipicamente capitalistas. Característica básica: não são registradas ou não respeitam a legislação vigente. É um segmento muito amplo e heterogêneo, que inclui os pequenos empregadores.
Trabalhador autônomo ou por conta própria	São os que têm o seu próprio domicílio como local de trabalho ou proprietários de seus meios de produção, sem, no entanto, estarem assegurados pela seguridade social. Dois grupos se destacam: os que estão na informalidade como estratégia de sobrevivência e os que optaram, a partir de suas particularidades, pela atividade autônoma sem efetuar a formalização.
Produtores para autoconsumo	Ocupados que não têm uma atividade voltada para o mercado, com ênfase na produção agrícola familiar, mas incluindo a autoconstrução e o trabalho doméstico não remunerado.
Membros voluntários de ONGs e do terceiro setor	Atividades não remuneradas, voluntárias, voltadas para atividades sociais e cooperativas, que não operam no mercado de trabalho.
Trabalhadores domésticos	Empregados em domicílios familiares, sem garantia de proteção social e acesso aos direitos básicos do trabalho.
Trabalhadores sem registro em carteira	Empregados em estabelecimentos que não têm o vínculo de emprego formalizado e, portanto, está à margem do sistema público de proteção social (aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio doença e acidente, FGTS, PIS etc.). Também estão incluídos, nesta categoria, os trabalhadores sem remuneração.

Fonte: Krein; Proni (2010).

TABELA 2: EXPRESSÕES DA “NOVA INFORMALIDADE”

Situação ocupacional	Descrição
PJ – Pessoa Jurídica, quando corresponde a uma relação de emprego disfarçada	É a pessoa que tem uma empresa, mas presta serviços de forma regular e exclusiva a outrem. A relação de trabalho não é pautada pela legislação trabalhista, mas constitui-se em um contrato comercial, em que os contratados estão excluídos de todo o sistema de direitos e de proteção social vinculado ao assalariamento. A regulação social e histórica do trabalho não se aplica a esse tipo de contrato. Na prática, isso pode significar a legalização do que passou a ser chamado de “fraude da pejetização”, pois, nessa modalidade de contratação, os direitos trabalhistas (tais como férias, 13º salário, FGTS, aviso prévio, horas-extras) e previdenciários (estabilidade do acidentado, auxílio doença etc.) não existem.
Falsas cooperativas	As cooperativas fraudulentas de mão-de-obra são uma das iniciativas mais visíveis de utilização de novas formas de contratação que podem, pelas características adquiridas a partir dos anos 90, ser identificadas, em grande parte dos casos, como uma relação de emprego disfarçada
Terceirização 1: trabalho informal em domicílio	A informalidade não pode ser explicada pela terceirização, mas a adoção desta técnica gerencial foi um mecanismo que contribuiu para a sua expansão de duas formas distintas. Em primeiro lugar, a contribuição veio por meio dos incentivos proporcionados pelas empresas para as pessoas desenvolverem atividades de prestação de serviços sem qualquer proteção previdenciária e trabalhista, como foi e continua sendo o caso da construção civil, do campo e do setor têxtil (especialmente no trabalho em domicílio). Em segundo lugar, cresceu imensamente o número de pequenas empresas de prestação de serviços para a indústria e grandes empresas em geral que nem sempre cumprem a legislação trabalhista. Inclusive, para parte significativa delas, a competitividade ou a sobrevivência é garantida pela sonegação do registro profissional e de direitos trabalhistas.

Terceirização 2: relação de emprego triangular	Um outro subproduto das transformações no mercado de trabalho, facilitado pela regulação existente no Brasil, é a locação de mão-de-obra por meio de <i>empresa aluguel</i> . O contrato temporário é prestado por meio de empresa interposta (fornecedora de mão-de-obra, geralmente via agência de emprego), que seleciona e remunera trabalhadores com a finalidade de prestar serviços provisórios junto a empresas clientes. Estabelece-se uma relação triangular, em que o local de trabalho não tem relação direta com o empregador, mas com a agência de emprego.
Falsos voluntários do terceiro setor	O problema é que nem sempre é nitido o caráter não lucrativo e a forma como se dá a relação de trabalho, pois se admite que ela tenha algumas características típicas de um emprego, tais como a pessoalidade, a continuidade e, inclusive, a subordinação jurídica às determinações da entidade pública ou privada, condição esta que deve ser estabelecida no termo de adesão.
Trabalho estágio	O trabalho estágio (não o estágio como complemento da formação acadêmica) se caracteriza pela substituição de um profissional. Ou seja, ele exerce uma atividade profissional como qualquer outro empregado. Assim, constitui uma relação de emprego disfarçada, pois não é considerado um emprego, nem tem a ele vinculado qualquer direito trabalhista e previdenciário. (Decreto 87497/82: o estágio não acarreta vínculo empregatício de qualquer natureza).
Autônomo proletarizado	Trata-se de utilização do trabalho autônomo como parte da estratégia de empregadores, geralmente em uma relação triangular, para viabilizar uma redução de custos e permitir rápidos ajustes ao ambiente das atuais transformações econômicas e de reestruturação da produção de bens e serviços, o que pode ser considerado como uma relação de emprego disfarçada.
Contratação por prazo ou tempo determinado	As pessoas contratadas por prazo determinado têm dificuldade de acesso às políticas de proteção social, especialmente o seguro desemprego e a seguridade social (tempo de contribuição).

Fonte: Krein; Proni (2010).

As tabelas acima expressam as mudanças inerentes à informalização que, em sua visão contemporânea, passa a ser muito mais abrangente e complexa. A antiga informalidade englobava, segundo relatório apresentado pela OIT (KREIN;PRONI, 2010), “pessoas inseridas em atividades de sobrevivência, baixa produtividade e desprotegidas do ponto de vista social e dos direitos fundamentais do trabalho”.

Após a flexibilização, tem-se um setor informal que desponta não só como integrante inteiramente conectado às indústrias, mas como elemento fundamental para a continuidade da dinâmica empresarial de redução de custos e de adaptabilidade às condições de mercado.

No mundo contemporâneo, está se assistindo a uma exacerbação das leis iminentes do capitalismo, em que os agentes econômicos, aproveitando certas brechas e frágeis regulamentações, utilizam outras formas de contratação para reduzir custos, dividir responsabilidade e ter liberdade para realizar ajustes conforme o nível de demanda. Ou seja, para fugir da **regulação pública que envolve atualmente a relação de emprego formal**, transferindo aos seus contratos a insegurança e incerteza de um mercado com maior nível de concorrência e de crescimento instável. (KREIN; PRONI, 2010, p. 31).

As novas relações trabalhistas, entretanto, trouxeram ao trabalhador uma falsa visão de autonomia que visivelmente não corresponde à realidade. O que se percebe não é a passagem voluntária de trabalhadores do setor formal para o trabalho por conta-própria, mas um processo de evasão compulsória de trabalhadores para o mercado informal em busca de sobrevivência e inserção na nova dinâmica capitalista. Em sendo assim, nota-se que, dada a necessidade de flexibilização imposta às empresas, estas oferecem postos de trabalho com as mesmas características da relação de emprego clássica mas sem contemplar os direitos trabalhistas e previdenciários vinculados a ele (KREIN; WEISHAUPT PRONI, 2010).

Manter trabalhadores sob relações formais significa ter com eles obrigações que independem as oscilações do mercado. Ao que se deve acrescentar que o trabalho regulamentado, que ainda se realiza no interior das fábricas, requer mais maquinarias e mais investimentos em capital. Por essa razão, especialmente nos momentos de crise, o capital engendra estratégias que lhe permitam dispor do trabalhador quando o mercado impuser essa **necessidade e livrar-se dele, sem encargos financeiros**, quando não lhe for mais necessário. (TAVARES, 2010, p. 29-30).

O que se quer dizer é que a força produtiva, mesmo trabalhando fora da firma, não deixa de ter seu trabalho subordinado e remunerado pelas empresas capitalistas. Desta forma, o trabalho, objeto do direito do trabalho, não deixou de ser aquele prestado a outrem de forma pessoal e não eventual, apenas está isento dos direitos e deveres presentes nas normas coletivas de trabalho (BIAVASCHI, 2007).

Convém ao capital relacionar-se com cooperativas, associações e empresas, e não com trabalhadores individualmente. Essas formas permitem uma relação que se dá aparentemente entre iguais, na esfera da circulação.... Ao adentrar na esfera da produção, a liberdade, a igualdade e autonomia atribuídas ao trabalhador toyotista desaparecem inteiramente, tornando o trabalhador absolutamente impotente. (TAVARES, 2010, p. 31).

Em sendo assim, percebe-se que a subsunção inerente às relações fordistas de trabalho, ou seja, a subordinação ao capital por parte do funcionário, ainda estão presentes na forma de relações de emprego disfarçadas que fazem parte do novo modelo de informalidade. Estas relações, por sua vez, atribuem ao trabalhador uma falsa idéia de independência, mas, em realidade, constituem um molde adaptado das relações trabalhistas do Fordismo à realidade contemporânea.

O que se constitui, neste novo relacionamento entre empresas e trabalhadores, é a remuneração do trabalho por peça em detrimento da antiga remuneração por tempo. A empresa, ao invés de contratar formalmente o trabalhador e pagar a ele um salário mensal, passa a contratá-lo como “autônomo”, ou melhor, paga apenas pelo serviço que contrata.

Em sendo assim, o que se verifica, superficialmente, é que o funcionário passa a assumir caráter de trabalhador por “conta-própria” vendendo para a empresa serviços em separado, constituindo a remuneração por peça, e não mais ofertando sua força de trabalho (salário por tempo).

Entretanto, fica claro que a passagem do trabalhador do setor formal (ligado à empresa por contratos formais) para a prestação de serviços por conta-própria (remuneração por peça), nada mais é do que uma distorção das relações trabalhistas que permitem que o capital esteja isento de assumir compromissos com o trabalhador, mas ainda permite que aquele usufrua deste.

Esta nova relação faz com que o mercado de trabalho alcance a flexibilidade almejada pela nova conjuntura, mas, sob o ponto de vista do trabalhador, confere a este uma falsa idéia de autonomia, que em realidade não se aplica, já que o trabalhador por “conta-própria” continua estando subordinado ao capital.

O salário por peça – gêmeo univetelino do salário por tempo - , apesar de ser um recurso perfeitamente adequado ao fim capitalista, tem a propriedade de transfigurar a relação, fazendo crer que o trabalhador não está vendendo força de trabalho, mas trabalho objetivado em mercadoria, que tanto pode ser um produto tangível quanto um serviço. (TAVARES, 2010, p. 33).

5. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

5.1 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DURANTE OS ANOS 1980

Os anos 80 representaram uma ruptura no padrão de crescimento da economia brasileira. A inserção do Brasil no cenário internacional trouxe consequências graves sob o ponto de vista financeiro, pois a dívida externa, fruto dos empréstimos para a sustentação do milagre econômico, colocou o Balanço de Pagamentos Nacional em situação crítica.

O problema se tornou ainda mais grave com a Crise do Petróleo em 1979, cujos efeitos mais diretos foram a redução da liquidez internacional e o crescimento da prática protecionista que se refletiu, principalmente, na elevação das taxas de juros internacionais. Segundo Lacerda *et al.* (2006, p. 157) em 1980, a taxa de juros LIBOR chegou a 16,4% ao ano, enquanto a Prime Rate atingiu 21,5% ao ano.

O crescimento das taxas de juros tornava a situação das contas externas ainda mais grave, pois ampliava a remessa de lucros nacionais que deveria ser remetida ao exterior. Em 1980 o Brasil remetia internacionalmente algo em torno de 0,4% do PIB, já em 1983, esta porcentagem subiu para 5%. (LACERDA *et al.*, 2006, p.158).

A situação externa desfavorável logo se fez sentir internamente na medida em que permitiu uma deterioração da poupança do Governo, que, afogado em dívidas, buscava saldar seus compromissos. “A poupança pública foi declinando continuamente, conforme aumentava a instabilidade externa, até torna-se negativa em 1985, alcançando menos de 2% do PIB em 1988...” (LACERDA *et al.*, 2006, p.158).

As políticas expansionistas implementadas por Delfin Neto que, ao ignorarem a péssima situação em que o Brasil se encontrava, tentaram manter a expansão vigente durante o milagre econômico, prejudicando o equilíbrio interno com a aceleração da inflação.

A desindexação salarial que se sucedeu posteriormente também se traduziu em mais perdas, na medida em que reduziu o poder de compra da sociedade e conseqüentemente desaqueceu a demanda.

A recessão profunda, somada aos níveis inflacionários crescentes, deu origem ao período de estagflação. Entretanto, em 1984, com a recuperação econômica dos Estados Unidos, que se encontrava abalado pela Crise do Petróleo, a situação brasileira pôde ser amenizada, e, por conseguinte, o PIB voltou a crescer mesmo a taxas modestas.

Durante a década de 80, dados os fatos já explicitados, o PIB brasileiro cresceu em média, segundo Amadeo *et al.* (1994, p. 1) apenas 1,5% ao ano, mas, ao contrário do que se poderia esperar, o mercado de trabalho não reagiu conforme se previa, ou seja, não houve desemprego elevado.

Em realidade, o que se observou foi uma expansão no nível de emprego em torno de 3,5% a.a, contabilizando, em números absolutos, a criação de aproximadamente 16 milhões de postos de trabalho. Estes números, se comparados aos das décadas de 60 e 70, expressam uma elevação do nível de emprego muito além do esperado, visto que, mesmo durante o milagre econômico, onde o Brasil crescia em média 8,6% a.a, o nível de emprego não se expandiu de forma muito superior ao observado na década de 80 que apresentou crescimento modesto do produto interno de apenas 1,5% a.a. (AMADEO *et al.*, 1994, p. 1-2).

Segundo Amadeo *et al.* (1994, p.2), “A geração elevada de empregos, se comparada ao crescimento reduzido do produto nacional, permite identificar um elevado grau de absorção de mão-de-obra no mercado de trabalho brasileiro”. Esta capacidade ampla se confirma ao observar os níveis de desemprego, que ao longo da década, não chegaram a ultrapassar 5%, e também ao observar a taxa de participação dos setores da economia, que cresceram até 1987 e posteriormente permaneceram constantes. (AMADEO *et al.*, 1994, p. 1-2).

Amadeo, Camargo, Gonzaga, Barros e Mendonça (1995, p.6) afirmam, sobre a situação do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 80: “As dificuldades econômicas e as acentuadas flutuações no nível de atividade nos anos 80 não parecem ter sido suficientes para tornar a criação de postos de trabalho em um problema significativo”.

Faz-se necessário, portanto, compreender as características do mercado de trabalho dos anos 80, para que se conheça a razão e as origens da vasta capacidade de absorção de mão-de-obra identificada anteriormente.

No tocante, por exemplo, ao nível de salários, observou-se uma queda, explicada, possivelmente, por dois principais fatores; (i) redução da produtividade por trabalhador e (ii) desindexação salarial.

A redução da produtividade reside na diferença entre o nível de emprego ascendente em comparação ao nível de produto em decadência. Já a desindexação, como exposto anteriormente, promoveu uma perda de poder de compra e, então, por desvincular as remunerações trabalhistas dos reajustes inflacionários, agravou a situação do nível real de salários.

Outra mudança relevante ocorrida no mercado de trabalho diz respeito à redistribuição da atividade econômica entre os diversos setores da economia. O setor secundário, ou mais especificamente a indústria, que durante os anos 70 havia despontado como o setor mais dinâmico, durante a década de 80, vivencia um período de estagnação se comparado aos outros setores.

O setor terciário, por sua vez, experimenta um crescimento acentuado que se comprova ao se observar uma geração de 10 milhões de novos postos de trabalho. Este processo de “terceirização”, assim denominado por Amadeo *et al*, é apontado como consequência da queda de produtividade do trabalho, que leva trabalhadores a procurarem emprego em setores que tradicionalmente são mais intensivos em mão-de-obra e que, portanto, pagam salários mais baixos, como o terciário e o informal. (AMADEO *et al*, 1994, p. 6).

O setor informal deveria, então, ter crescido quase tão extensivamente quanto o setor terciário. Entretanto, o que se verifica é o oposto. O mercado de trabalho experimentou uma formalização das relações trabalhistas com a expansão do emprego no setor público e a elevação do número de contratos formais.

Porém, em uma análise voltada somente às regiões metropolitanas, notam-se diferenças no tocante à informalidade. O que se vê é que nestas áreas, ao contrário do resultado estimado para o Brasil todo, tem-se uma expansão moderada do grau de informalidade, e não uma formalização do mercado de trabalho.

Em sendo assim, conclui-se que no que se refere aos anos 80, a informalidade explicou pouco da capacidade de absorção da economia brasileira, sendo o “inchamento”⁸ do setor terciário o elemento que efetivamente permitiu a

⁸ Expressão utilizada por Amadeo, Camargo, Gonzaga, Barros e Mendonça para expressar a expansão do setor informal

manutenção das taxas de desemprego baixas mesmo em face da recessão econômica.

5.2 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DURANTE OS ANOS 1990

Os anos 90, que marcaram a política nacional pelo combate à inflação através do Plano Real e pela extensa abertura econômica, apresentam uma nova dinâmica trabalhista, resultante, principalmente, da reestruturação produtiva, da globalização, e da automação que finalmente chegaram ao Brasil e a outros países subdesenvolvidos, dando origem ao fenômeno da “Nova Informalidade” no cenário nacional.

Lacerda, Bocchi, Rego, Borges e Marques sobre a conjuntura brasileira dos anos 90:

Nos anos 1990, a economia brasileira foi marcada não só pela recessão do início da década, fruto dos efeitos dos Planos Collor I e II, mas também por uma profunda reestruturação produtiva. Essa reestruturação, designada por alguns autores de modernização conservadora, ocorreu como desdobramento do esgotamento do modelo de substituição de importações e foi influenciada pelos pressupostos do Consenso de Washington, a exemplo do que ocorria em toda América Latina. Provocou aceleração no processo de privatização de empresas estatais, abertura da economia e desregulamentação dos mercados. (LACERDA *et al.*, 2006, p. 202).

A respeito da política brasileira durante o período do qual se trata, o que se pode perceber é que, assim como em outros países, nos quais a globalização, somada à reestruturação produtiva e à automação, transformaram completamente a estrutura social e principalmente econômica, o cardápio de políticas escolhidos para dar sustentação a esta nova fase do capitalismo foi sempre o mesmo; o *neoliberal*, que representava o regresso dos fundamentos dos liberais clássicos à política da atualidade.

Isto porque estas políticas, ao contrário das *Keynesianas*, davam sustentação ao novo modelo no sentido de permitir uma maior flexibilidade em todas as relações econômicas e sociais. O que se quer dizer é que a doutrina *neoliberal* se adequava melhor ao cenário que insurgiu, uma vez que desprezava toda e qualquer rigidez

imposta por governos a fim de que as práticas decorrentes da livre concorrência se sobrepusessem a toda e qualquer interferência estatal.

Em sendo assim, percebe-se que não é característica do neoliberalismo, por exemplo, incentivar políticas sociais ou até mesmo gerar esforços no sentido de defender a sociedade, já que, segundo esta doutrina, práticas de tal tipo imporiam fragilidades e limitações no funcionamento do mercado, que, por si só, alocaria melhor recursos do que qualquer outro agente.

Seriam, então, as políticas neoliberais as que melhor “aceitavam” o novo modelo de desenvolvimento, pois não impunham nenhum entrave à continuidade da expansão do capitalismo.

Fica claro, então, que os produtores, ávidos por maior flexibilidade no mercado de trabalho resultante da necessidade de se adaptar a produção às condições de demanda, somados a um ideário político de não intervenção estatal em quaisquer esferas, resultariam na receita perfeita para a manutenção do capitalismo aquecido.

Porém, adequar o mercado de trabalho à era da flexibilidade, por obra dos ensinamentos neoliberais, pressupõe a desregulamentação das relações trabalhistas e a eliminação de toda e qualquer política social que atrapalhe o desenvolvimento do capital, ou melhor, todas as relações, sejam elas sociais ou não, devem estar subordinadas aos interesses do capital e, ainda, ao procedimento do mecanismo de livre concorrência.

Portanto, no Brasil, durante a década de 90, experimentou uma nova era de desenvolvimento baseada nos preceitos neoliberais, dada a chegada da era da flexibilização. Tal fato, por sua vez, trouxe impactos extremamente relevantes ao mercado de trabalho, na medida em que fez expandir o setor informal em um montante até então sem precedentes.

Entretanto, o setor informal que emerge desta nova fase de desenvolvimento brasileiro ultrapassa a função de “exército de mão-de-obra” que desempenhava em décadas posteriores, caracterizando o surgimento do já explicado conceito de “Nova Informalidade”.

Este conceito exprime mudanças quantitativas e qualitativas no que tange ao setor informal, que passa por um voluptuoso crescimento e, ainda, transforma-se internamente no tocante a sua composição e relacionamento com o setor formal.

As informações acima se comprovam ao se analisar os dados referentes ao período em questão. O nível de emprego, por exemplo, que durante os anos 80 cresceu algo em torno de 3,5% ao ano, em 90 passa a crescer apenas 1,3% ao ano. Somado a este indicador, calcula-se um crescimento na taxa de desemprego semelhante ao da crise dos anos 80, indicando assim, que a capacidade de absorção da economia brasileira está chegando ao seu esgotamento. (AMADEO *et al*, 1994, p. 1-8).

Sob o ponto de vista da estrutura do mercado de trabalho, segundo Amadeo, Camargo, Gonzaga, Barros e Mendonça, o que se sucedeu foi uma continuidade no processo de terceirização iniciado durante a década de 80, porém, agora acompanhada de uma queda acentuada do emprego na indústria, que, como já comentado, formata um setor tipicamente mais formal do que o setor de serviços.

Neste ínterim, percebe-se que as ferramentas de impulso à informalização das atividades econômicas são de ordem tanto internas ao mercado de trabalho brasileiro quanto externas, ou melhor, exógenas no sentido de não serem resultado de tendências da economia nacional, mas sim oriundas de mutações do sistema capitalista em si, que atingiram a política e a produção brasileira.

São as transformações exógenas: (i) flexibilização produtiva; (ii) automação; (iii) globalização e, por último, (iv) adoção das práticas neoliberais de governo. No que se refere aos fatores internos ao mercado de trabalho brasileiro: (i) terceirização; (ii) crescimento do emprego por conta-própria; (iii) aumento da informalidade dentro da indústria de transformação; (iv) crescimento da informalidade dentro de regiões tradicionalmente mais formais.

Cabe agora explicar somente duas razões citadas que ainda não haviam sido comentadas: (iii) aumento da informalidade dentro da indústria de transformação e (iv) crescimento da informalidade dentro de regiões tradicionalmente mais formais.

Tais razões foram apontadas por Reis e Ulyssea em dois trechos específicos de seus estudos sobre o mercado de trabalho brasileiro:

A década de 1990 é caracterizada pela expansão de um setor com um grau de informalidade tradicionalmente elevado (o setor de serviços) e a contração de um setor caracterizado por um maior grau de formalização (a indústria de transformação). Embora esse fenômeno produza um efeito composição importante, ele não explica mais que 25% da elevação no grau de informalidade observada no período. A razão para essa limitada contribuição reside no fato de a informalidade também ter aumentado significativamente dentro da indústria de transformação, o que contribui

muito para o aumento agregado no grau de informalidade. (REIS; ULYSSEA, 2005, p. 3-4).

Em termos regionais, durante esse mesmo Período houve um aumento no grau de informalidade em determinadas regiões metropolitanas que sempre se caracterizaram por um baixo grau de informalidade (regiões Sul e Sudeste), o que resultou em uma redução da heterogeneidade entre regiões metropolitanas do Nordeste e do Sul/ Sudeste. (REIS; ULYSSEA, 2005, p 4).

Há que se notar que, por exemplo, ao analisar a expansão da informalidade nos veios da indústria de transformação, não há como deixar de apontar como causa para este fenômeno as mudanças que atrelaram a produção aos movimentos do mercado consumidor, e, por conseguinte, exigiram flexibilização trabalhista. O que se quer dizer é que os fatores internos do mercado de trabalho brasileiro, apontados como razão para expansão do setor informal, estão intimamente correlacionados com os fatores externos, na medida em que configuram relação de causa e consequência; sendo os movimentos endógenos uma manifestação da mudança estrutural, proporcionada pelos três fatores exógenos (i) flexibilização produtiva; (ii) automação; (iii) globalização e (iv) adoção das práticas neoliberais de governo.

Em uma análise interna do setor informal dos anos 90, constata-se que a atividade que impulsionou a expansão deste setor foi a de conta-própria, fato que, mais uma vez, confirma o entendimento supracitado de que o fenômeno informal da década de 1990 é atípico em relação às décadas posteriores, pois provém da flexibilização produtiva, que permite que a empresa continue usufruindo da força de trabalho, mas sem manter vínculos formais com ela.

Considerando, então, que o trabalho continua ligado ao capital, pode-se concluir que, através dessas novas relações de contratação de força de trabalho, o setor informal, ao englobar estes trabalhadores encaixados na categoria “conta-própria”, assume importância vital ao capitalismo, sendo, portanto, muitas vezes, necessário ao seu desenvolvimento.

Conclui-se que a informalidade crescente no cenário brasileiro durante a década de 1990, longe de constituir um setor improdutivo e absorvedor de excesso relativo de mão-de-obra, apresenta funções relevantes ao capitalismo e nasce como uma adaptação do mercado de trabalho ao novo modelo de produção, à globalização e à automação, encaixando-se, então, no que se costuma chamar de “Nova Informalidade”.

6. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR INFORMAL BRASILEIRO

Diante da ausência de dados mais atuais, a fonte de informações que será utilizada para caracterizar o setor informal será a Pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf) elaborada pelo IBGE, referente ao ano de 2003. A escolha desta pesquisa justifica-se também, apesar da defasagem temporal, por ser o mais completo arcabouço de informações específicas sobre a caracterização deste setor.

Ao optar por essa fonte de dados, que consiste numa pesquisa por amostra de domicílios cujo objetivo é caracterizar e delimitar o setor informal, a fim de servir como instrumento para a elaboração de políticas adequadas para o mercado de trabalho brasileiro, devem ser feitas algumas considerações metodológicas.

Primeiramente, deve-se esclarecer o que o estudo a que se faz referência entende por setor informal, e, posteriormente, com base nesta definição de informalidade, identificar as limitações dos dados apresentados.

Para a Ecinf, elabora-se um conceito de informalidade baseado nas tentativas da OIT, em 1993, de estabelecer uma metodologia única de mensuração do setor informal, que, supostamente, seria sustentado pelos seguintes preceitos:

- Para delimitar o âmbito do setor informal, o ponto de partida é a unidade econômica - entendida como unidade de produção - e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- fazem parte do setor informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para auto-consumo;
- as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;
- embora útil para propósitos analíticos, a ausência de registros não serve de critério para a definição do informal na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não a seu status legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas. Havendo vários tipos de registro, esse critério não apresenta uma clara base conceitual; não se presta a comparações históricas e internacionais e pode levantar resistência junto aos informantes;
- e
- que a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005, p. 14-15).

O que se entende, então, segundo o IBGE, por setor informal:

Decidiu-se que pertencem, ao setor informal todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005, p. 15).

Com o setor informal já identificado, cabe elucidar as limitações do modelo provenientes da definição citada acima. A primeira delas diz respeito à **desconsideração da agricultura na contabilidade do setor informal**, que, por ser **entendido como um fenômeno urbano**, **desconsidera a produção rural** mesmo que essa se assemelhe em muito ao tipo de produção informal considerado. A segunda limitação se refere à **exclusão das atividades ilegais da mensuração da informalidade**, devido à **dificuldade em se conseguir dados a respeito**. O IBGE considera, portanto, apenas aquelas atividades “socialmente aceitas”. A terceira e última limitação, agora não por interferência dos preceitos oitistas, mas sim por **escolha metodológica própria da fonte elaboradora da pesquisa**, resume-se na **não inclusão dos trabalhadores domésticos** que, **embora pertençam ao setor informal**, são extensivamente analisados em outro estudo, a PNAD.

Complementarmente aos dados quantitativos e qualitativos sobre o setor informal retirados da Ecinf, **acrescentar-se-ão outros estudos como fontes de informação** a fim de que se obtenha uma análise estrutural completa sobre as facetas da informalidade no Brasil.

6.1 CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DAS EMPRESAS INFORMAIS

De acordo com a metodologia já explicitada, em 2003, o Brasil apresentava em torno de 10.525.954 pequenas empresas, das quais 98% se encaixavam na categoria de informais. Esta porcentagem, entretanto, mesmo que em pequena escala, **representou uma singela formalização das micro empresas nacionais**, já que, segundo dados da Ecinf, em 1997, 99% destas empresas eram informais, fato que caracteriza uma taxa de formalização de 1%. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

Estima-se que estas quase 11 milhões de empresas ocupem uma quantia aproximada de 13.860.868 trabalhadores que se dividiriam em 2 tipos principais de ocupação: (i) conta própria e (ii) pequenos empregadores. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

Dentre essas duas categorias de ocupação, estariam inclusos, ou melhor, inseridos no trabalho informal: (i) empregados com carteira assinada; (ii) empregados sem carteira assinada e (iii) trabalhadores não remunerados.

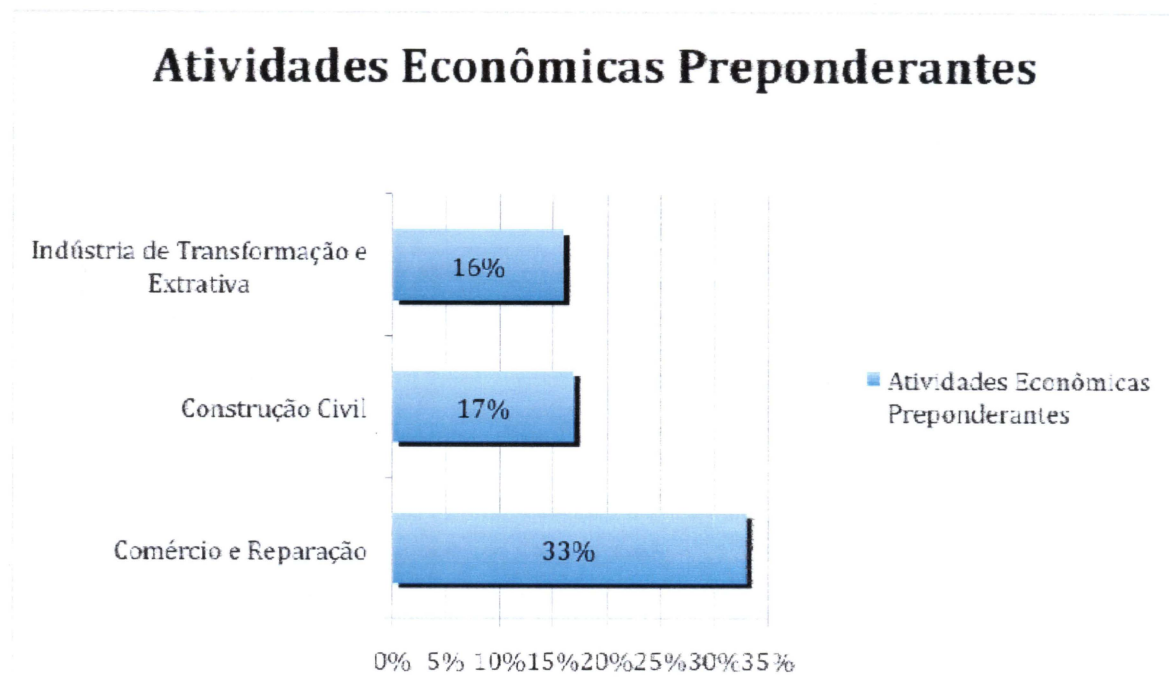
Deve-se destacar, entretanto, a fim de prevenir futuras complicações no entendimento do conceito de informalidade aqui exposto, que na visão do IBGE, e mais especificamente da Ecinf, não é a existência ou não de vínculos formais regulamentados pela carteira de trabalho que diferencia a formalidade da informalidade, pois esta última deve ser definida através da análise do “modo de produção” e não através da presença ou ausência de contratos regulamentados. Em sendo assim, empregados com carteira assinada podem representar parte da informalidade mesmo que, em primeira instância, isto pareça pouco adequado.

A propriedade das empresas informais pertence, principalmente, à trabalhadores por conta própria (88%), sendo pequenos empresários proprietários de apenas 12% do total de empresas. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

A pesquisa aponta, ainda, que 95% dessas empresas têm apenas um proprietário e que 80% dos empreendimentos informais possuem apenas uma pessoa ocupada. Estes números demonstram que apesar do setor informal possuir grande relevância no mercado de trabalho brasileiro, nota-se que os trabalhadores que o compõe costumam atuar sozinhos, e, por conseguinte, oferecer individualmente uma pequena escala de produção. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

As atividades para as quais os informais se dedicam, em grande maioria, são comércio e reparação 33%, construção civil 17% e indústria de transformação e extrativa 16%. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

GRÁFICO 1: ATIVIDADES ECONÔMICAS PREPONDERANTES NO SETOR INFORMAL.

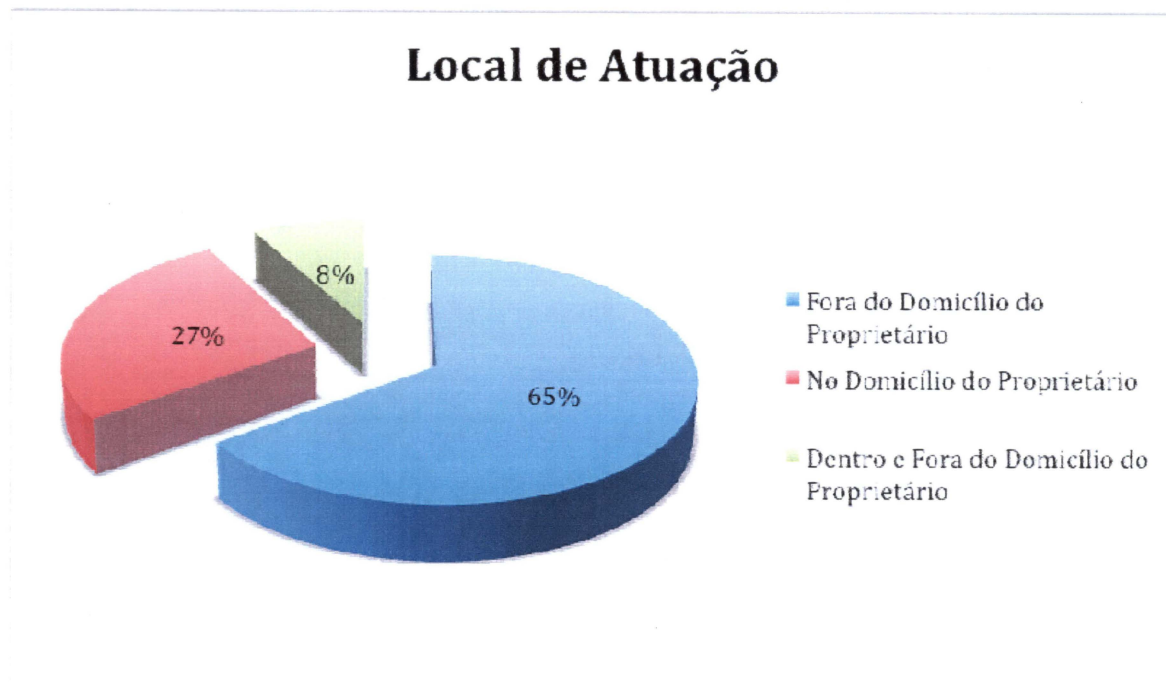


Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003.

Não há como não observar que o setor de serviços, aqui representado por comércio e reparação, ocupa a maior fatia dos trabalhadores informais. Já a Indústria de transformação, que costumava ser o celeiro da formalidade, continua seu movimento de flexibilização iniciado nos anos 90, por consequência das mudanças estruturais que se sucederam. Essa flexibilização é confirmada ao observar a posição de destaque que a indústria possui como empregadora de funcionários informais, (16%).

A respeito do local de atuação dos empreendimentos, verifica-se que parcela expressiva das empresas, 27%, funciona exclusivamente dentro do domicílio do proprietário. Entretanto, grande parte da informalidade ocorre fora do domicílio (65%), e apenas 8% atuam concomitantemente dentro e fora de suas casas. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

GRÁFICO 2: LOCAIS DE ATUAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO SETOR INFORMAL



Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003.

Sob o ponto de vista dos clientes da economia informal, percebe-se um perfil muito variado, onde 21% dos serviços prestados ou dos produtos produzidos representa encomendas ou subcontratações por parte do comércio (24%) e da indústria de transformação e extrativa (36%). Esta proporção elevada de subcontratações da indústria mais uma vez exprime a flexibilização intra-industrial que, durante os anos 90, foi um dos principais fatores para explicar a voluptuosa expansão do setor informal. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

6.2 ASPECTOS FINANCEIROS DAS EMPRESAS INFORMAIS

Segundo dados da Ecinf, as empresas informais brasileiras vêm experimentando um processo de queda no faturamento e na lucratividade. Em 1997, 93% das empresas informais eram consideradas lucrativas, já em 2003, esta porcentagem cai significativamente para 73%. A razão para este fenômeno,

supostamente, encontra-se no crescimento, ou melhor, no inchaço do setor informal que ocorreu ao longo da década de 1990. O aumento do número de participantes deste setor, como esperado, reduziu a porcentagem de lucro individual dos produtores. Segundo os dados apresentados, a concorrência interna no setor informal subiu de 19% em 1997, para 25% em 2003. As empresas do segmento de comércio e reparação foram as que obtiveram maiores taxas de lucros. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

Quanto ao rendimento dos empreendimentos informais, aponta-se que 22% dos trabalhadores por conta própria receberam uma remuneração média mensal próxima de 501,00 Reais à 1.000,00 Reais. Entre os empregadores, 63% desfrutaram de uma renda mensal superior a 2.000,00 Reais. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

No que concerne à receita média mensal das empresas, estima-se que as conta própria possuíram, em 2003, um valor 5 vezes inferior ao dos empregadores; respectivamente 1.164,00 Reais e 6.033,00 Reais. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

Os dados também apontam para uma redução no nível de gastos das empresas, proveniente da queda na quantidade de empreendimentos que pagavam encargos sociais, impostos e taxas.

Abaixo encontra-se uma tabela, retirada do relatório do IBGE, que expressa as informações financeiras do setor informal indicadas acima:

TABELA 3: ASPECTOS FINANCEIROS DAS EMPRESAS INFORMAIS SEGMENTADAS POR TIPO DE EMPREENDIMENTO (CONTA PRÓPRIA OU EMPREGADORES).

Resultados financeiros	1997 (1)			2003		
	Total	Tipo de empresa do setor informal		Total	Tipo de empresa do setor informal	
		Conta própria	Empregadores		Conta própria	Empregadores
Receita mensal média	2 183	1 446	6 622	1 754	1 164	6 033
Despesa mensal média	1 666	1 001	4 647	1 326	813	4 312
Lucro médio	977	760	2 351	911	671	2 360
Investimento	5 853	4 493	9 902	4 373	2 951	8 797

Fonte: Relatório ECINF IBGE 2003

A ECINF aponta que 40% dos empreendimentos negociam preços diretamente com seus clientes traduzindo a ausência de um planejamento contábil específico dentro destas empresas. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

A fim de investigar quão distante estão as pequenas empresas brasileiras da formalização, determinou-se quatro critérios para classificação das empresas entre mais próximas da formalidade ou mais distantes da formalidade. Dentre estes critérios, encontram-se (i) constituição jurídica das empresas; (ii) filiação à sindicatos; (iii) licença municipal e/ou estadual; (iv) aderir ao sistema simples de tributação. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005). Os resultados obtidos foram:

TABELA 4: CRITÉRIOS DE FORMALIZAÇÃO E NÍVEL DE NÃO-ADERÊNCIA DOS EMPREENDIMENTOS INFORMAIS AOS CRITÉRIOS.

Critérios	% dos que não se encaixam no critério
Constituição Jurídica	88%
Filiação a Sindicatos	89%
Licença Municipal/ Estadual	74%
Aderir ao sistema Simples de Tributação	2%

Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003.

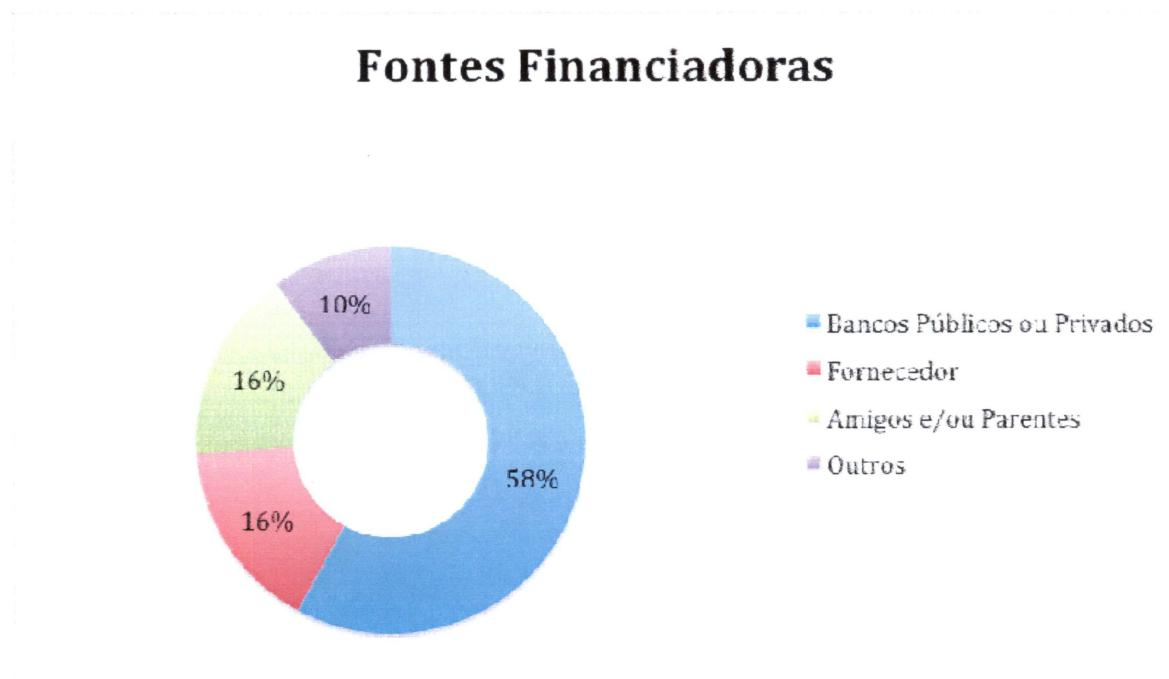
A análise dos elevados percentuais de não aderência aos critérios leva a crer que as empresas informais estão muito longe da formalidade e que, caso a formalização fosse objetivo específico de políticas do governo, seria necessário ampliar em grande quantidade a eficácia dos projetos do Estado.

Tal fato pode ser confirmado ao se observar o numero mínimo (2%) de empreendimentos que aderem ao projeto governamental de tributação de micro e pequenas empresas, o Simples Nacional.

O IBGE, entretanto, aponta que as causas para a reduzida proporção de participantes do Simples pode residir no fato de que a maioria das empresas talvez não estejam adaptadas a participarem do programa, já que possuem limitações quanto às atividades a que se dedicam, a receita anual que auferem e, principalmente, ao fato de não serem registradas. A pesquisa mostra que 79% dos conta própria não estão devidamente regularizados, e que 76% não efetuou nenhuma tentativa de regularização. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

Cabe ainda, no que se refere às finanças das empresas informais, encontrar quais as principais fontes de financiamento destes tipos de empreendimento que, por não serem regularizados, encontram grandes dificuldades em obter capital. 94% das empresas em questão, afirmam não terem utilizado crédito, ou melhor, afirmam ter se financiado através de capital próprio. Em meio às que dispuseram de crédito:

GRÁFICO 3: PRINCIPAIS FONTES FINANCIADORAS



Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003.

Com o auxílio do gráfico acima, pode-se concluir que tanto para empresários conta-própria quanto para empregadores, a fonte de financiamento mais relevante são bancos comerciais, sejam eles públicos ou privados.

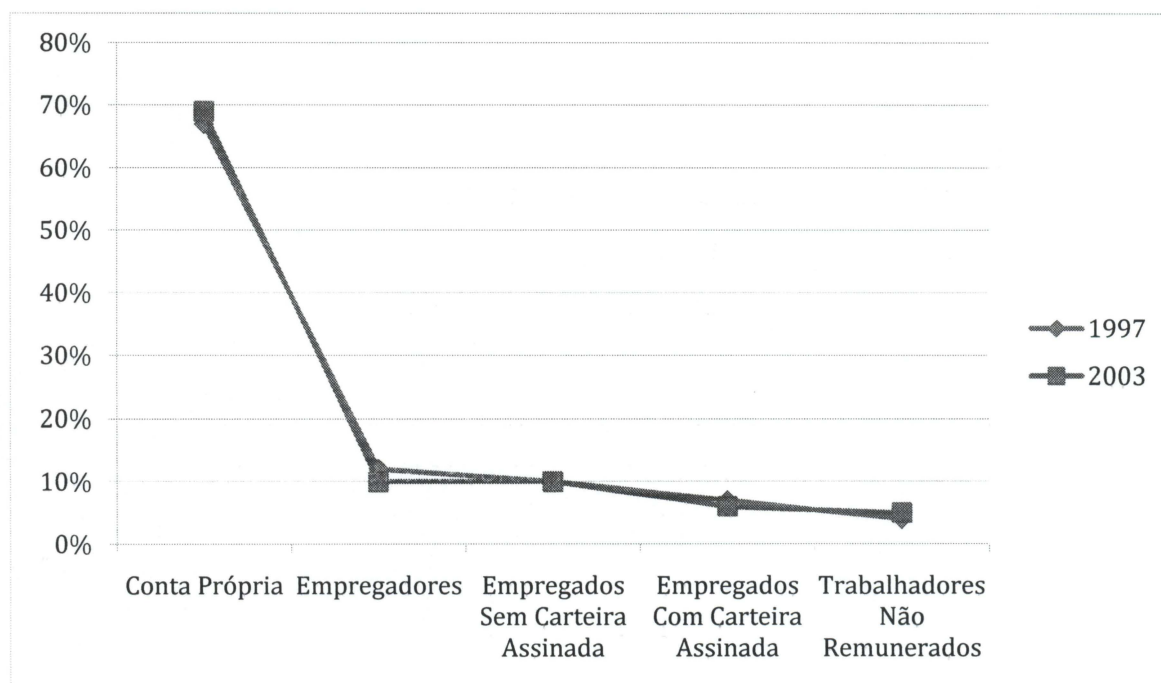
6.3 CARACTERÍSTICAS DAS PESSOAS OCUPADAS NO SETOR INFORMAL

Os dados apurados pela Ecinf, apontam que, dentre as pessoas ocupadas no setor informal, a maior parte se encaixa na categoria conta própria (69%), tendo esta sofrido um crescimento de 2% entre o período de 1997 a 2003. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

A diferença entre os percentuais das outras categorias de ocupação, no mesmo período indicado acima, foram praticamente nulas, fato que revela que não houve muitas mudanças nas formas de inserção dos trabalhadores no setor informal.

Dentre os ocupados no setor em questão, estima-se que 64% são homens e que somente entre os trabalhadores não remunerados as mulheres representam a maioria. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

GRÁFICO 4: OCUPADOS NO SETOR INFORMAL EM 1997 E EM 2003 DIVIDIDOS POR CATEGORIA DE OCUPAÇÃO.



Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003 .

Quanto ao nível de escolaridade dos trabalhadores informais, acredita-se que 36% dos ocupados possui primeiro grau incompleto, e que, de 1997 à 2003, este percentual se reduziu se comparado ao crescimento da participação de trabalhadores com o segundo grau completo. Nota-se também, que o nível de escolaridade dos empregadores, em geral, é mais elevado do que o nível de escolaridade dos trabalhadores por conta própria. Ocupados com primeiro grau incompleto continuam a caracterizar a maior parte dos trabalhadores entre as duas categorias, porém, entre os empregadores, verifica-se uma parcela mais elevada de

participantes que já concluíram o ensino médio (28%). (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

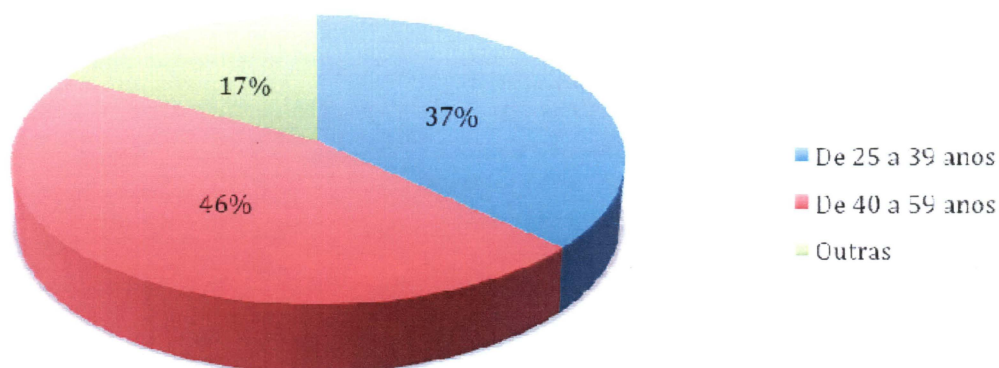
Dentre os proprietários das empresas informais, estima-se que 66% sejam homens que, em sua maioria, já haviam trabalhado antes em outros empregos. A razão que levou o abandono dos antigos postos de trabalho, para 33% dos envolvidos, foi a demissão involuntária. Para as mulheres, os principais motivos que as levaram à propriedade de empresas informais são de origem pessoal ou familiar, sendo em 32% dos casos, oriundas da necessidade de complementar a renda da família. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

31% dos empregadores informais indicam que a dificuldade de conseguir emprego representou o principal fator motivador da abertura de seus novos empreendimentos, entretanto, entre os empregadores, diz-se que a maioria foi levada ao setor informal pelo desejo de se tornar independente. (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

No que se refere à idade dos empregadores, acredita-se que o maior contingente esteja na faixa dos 40 aos 59 anos, seguidos dos que se encaixam na categoria de 25 a 39 anos.

GRÁFICO 5: EMPREGADORES SEGMENTADOS POR FAIXA ETÁRIA.

Faixa Etária dos Empregadores Informais



Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003.

Excluindo-se proprietários das empresas informais, verificam-se alterações na faixa etária dos ocupados 33% dos ocupados possui entre 18 a 24 anos e 36% possui entre 25 a 39 anos.

A fim de caracterizar as condições de trabalho no setor informal, faz-se necessário verificar fatores como quantidade de dias e horas trabalhadas, rendimento médio dos trabalhadores informais e, ainda, se existe ou não algum tipo de proteção social para este tipo de ocupação.

No que diz respeito a proteção social, a Ecinf aponta que 76% dos trabalhadores informais não contribui para planos de previdência devido, principalmente, aos custos elevados dos planos de aposentadoria e por desconhecimento das regras dos mesmos. Dentre os trabalhadores por conta própria, estima-se que 97% não adere à previdência social, dentre empregadores 89% não aderem (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005). Estes números revelam que, assim como esperado, o trabalho informal no Brasil é quase que inteiramente isento de proteção social aos trabalhadores.

Quanto à jornada de trabalho, acredita-se que 40% dos trabalhadores trabalham de 40 a 60 horas por semana e 8% trabalham mais de 60 horas. Este dado demonstra que grande parte dos trabalhadores informais costuma dedicar ao trabalho mais horas do que o permitido a trabalhadores formais (40 horas por semana), revelando um grau de exploração maior da força de trabalho informal se comparada a força de trabalho formal (ECONOMIA INFORMAL URBANA, 2005).

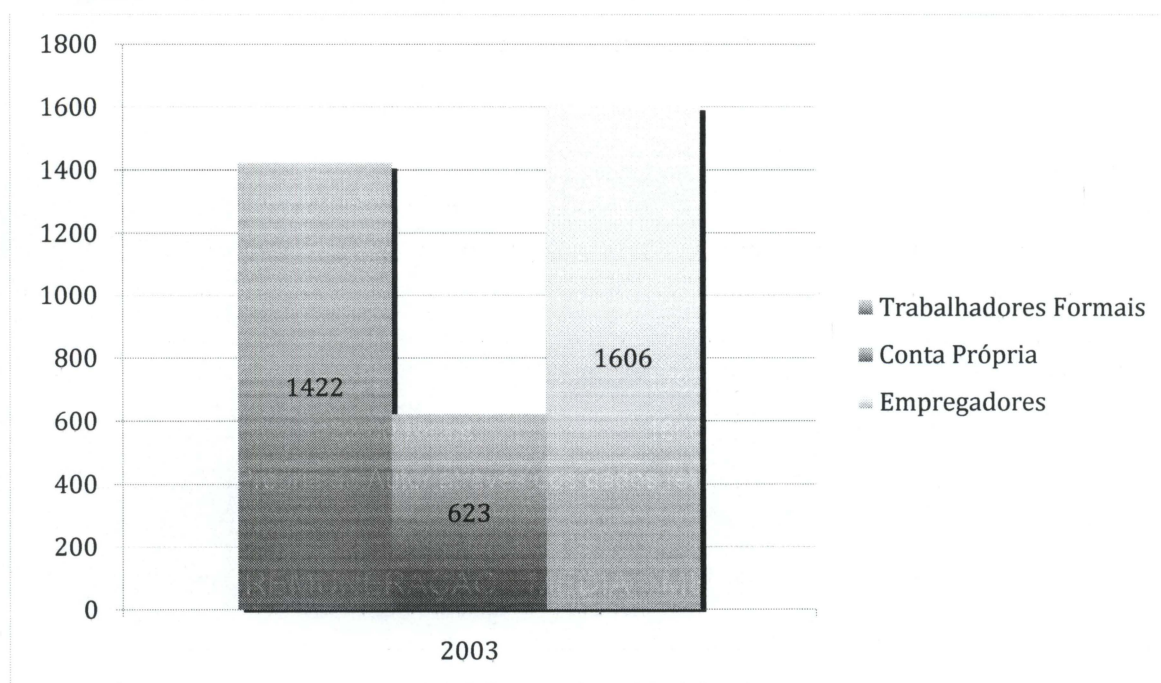
No que concerne ao rendimento médio dos trabalhadores informais, entre 1997 e 2003, experimentou-se uma tendência de queda de rendimento tanto entre empregadores quanto entre trabalhadores por conta própria. Se comparado ao rendimento dos trabalhadores formais para o ano de 2003, segundo dados da RAIS, verifica-se que, em média, trabalhadores por conta própria recebem menos da metade do salário médio dos trabalhadores formais. Já empregadores informais recebem uma remuneração similar a dos trabalhadores formais.

TABELA 5: REMUNERAÇÃO MÉDIA DOS TRABALHADORES FORMAIS E INFORMAIS PARA OS ANOS DE 1997 E 2003, SENDO INFORMAIS DIVIDIDOS POR CATEGORIA DE OCUPAÇÃO.

Ano	Remuneração Média dos Trabalhadores Formais	Remuneração Média dos empregadores Informais	Remuneração Média dos trabalhadores informais conta própria
1997	-----	1796,00 Reais	710,00 Reais
2003	1422,00 Reais	1606,00 Reais	623,00 Reais

Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003 e da RAIS 2010.

GRÁFICO 6: REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL PARA TRABALHADORES FORMAIS E PARA TRABALHADORES INFORMAIS DIVIDIDOS POR CATEGORIA DE OCUPAÇÃO (CONTA PRÓPRIA E EMPREGADORES).



Fonte: Elaboração Própria do Autor através dos dados retirados da ECINF 2003 e da RAIS 2010.

Para concluir, verifica-se, segundo a Ecinf, que os rendimentos internos do setor informal variam positivamente com a elevação do grau educacional dos ocupados, ou melhor, estima-se uma remuneração maior para os trabalhadores que possuem nível de escolaridade mais elevado, com exceção das pessoas com segundo grau incompleto. Verifica-se, também, que o avanço da idade incrementa os rendimentos dos trabalhadores até estes alcançarem 60 anos de idade.

7. O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS À INFORMALIDADE

O crescimento expressivo da informalidade ao longo da década de 1990 chamou a atenção dos governantes para os efeitos que este fenômeno poderia trazer para a economia e para a sociedade.

O que se discutia naquele período, e ainda se discute, é até que ponto a existência de um setor informal de grande porte entrava o crescimento econômico. Reconhece-se que, de alguma forma, a informalidade gera externalidades negativas sobre diversos aspectos da economia, como o nível de produtividade e a qualidade dos empregos gerados.

Cabe discutir, primeiramente, se o Estado possui legitimidade para intervir no mercado de trabalho, a fim de que os efeitos deletérios gerados pelo setor informal possam ser amenizados ou até eliminados. Além disso, devem ser analisadas quais seriam as políticas mais adequadas no que se refere à informalidade.

Por último, serão elencadas as medidas que o governo brasileiro vem efetivamente adotando, afim de que se conheça o entendimento do Estado sobre a informalidade e como este atua sobre o setor informal.

7.1 DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO E SUA LEGITIMIDADE PARA INTERVIR NO MERCADO DE TRABALHO

Ao longo da Seção II deste trabalho, discutiu-se muito, de acordo com as teorias Clássicas e Keynesianas, quais seriam as funções e limitações do Estado perante o ambiente econômico.

Os Clássicos propunham que o mercado deveria atuar livremente, ou seja, sem a interferência do Estado. Considerava-se, no que concerne especificamente ao mercado de trabalho, que desequilíbrios casuais entre as forças de oferta e demanda por emprego, seriam naturalmente eliminados através dos movimentos de mercado, baseados na plena flexibilidade de preços. A economia, mesmo sem a

atuação do governo, retornaria sempre à sua estabilidade, ou melhor, ao Pleno Emprego.

A Teoria Clássica, remodelada por seus sucessores, os Neoclássicos, aplica os preceitos de liberdade de mercado também ao tema economia informal, através, do que se denominou, na **Seção III, de Teoria da Economia Submersa**.

Esta teoria culpa o Estado pela formação de um setor paralelo ao setor formal. A carga tributária elevada, assim como outros vestígios da presença considerada excessiva do governo, seriam os elementos motivadores da constituição de atividades que, por considerarem a regulamentação do Estado muito onerosa, burlariam as tarifas e a burocracia, caracterizando-se como ilícitas.

Em sendo assim, pode-se concluir que, do ponto de vista liberal, o Estado deve **reduzir ao máximo sua intervenção, a fim de permitir que o mercado possua flexibilidade o suficiente para se auto-ajustar quando necessário**.

Antagonicamente aos pressupostos Clássicos e Neoclássicos, o modelo Keynesiano reafirma o **papel do Governo como agente fundamental para o funcionamento adequado da economia**.

Caberia ao Estado, como explicitado na **Seção II**, assegurar uma alocação eficiente de recursos, promover uma distribuição de renda mais igualitária e gerar estabilidade econômica. O governo representaria, para a sociedade, a faceta de Estado Providência, na medida em que agiria como solucionador dos problemas econômicos e dos conflitos sociais.

Neste íterim, sob a perspectiva Clássica, o Governo não é legítimo para atuar sobre a Economia. No que se refere ao setor informal, a política mais adequada seria aquela em que o Estado minimiza sua regulamentação e, por conseguinte, flexibiliza o mercado de trabalho.

Do ponto de vista Keynesiano, haveria legitimidade na atuação Estatal, uma vez que se reconhece que a informalidade atinge a economia e a sociedade, e que o Governo, sob esta ótica, deve agir como solucionador dos problemas. Desta forma, o **receituário político adequado para o setor informal, incluiria medidas de assistência que garantissem o crescimento econômico e o bem-estar da sociedade**.

7.2 COMO A INFORMALIDADE AGE SOBRE A ECONOMIA: POR QUE OS GOVERNANTES SE PREOCUPAM COM A INFORMALIDADE

Considera-se que os efeitos de um elevado grau de informalidade podem ser vistos sob duas perspectivas; (i) perspectiva fiscal e (ii) perspectiva da produção.

O setor informal, por ser isento da regulação do Estado, não paga tributos e, portanto, não contribui para a arrecadação do governo. Os impostos, tarifas e outros tipos de contribuição, representam, por sua vez, a principal fonte de renda do Estado, fato que nos leva crer que, caso o setor que não paga os tributos seja muito extenso, o governo estará com sua renda comprometida.

A perspectiva fiscal mensuraria, então, os efeitos da informalização sobre as Contas Nacionais, concluindo que, quanto mais amplo for o setor isento de regulação (informal), maiores serão os efeitos negativos da informalidade sobre a arrecadação do Governo.

A perspectiva da produção analisaria, por sua vez, o impacto da informalidade sobre o crescimento econômico e sobre a sociedade.

Argumenta-se, muitas vezes, que o setor informal sustenta produções ineficientes que, por estarem à margem dos pagamentos de tributos, competem de maneira desigual com o setor formal. Tal fato reduziria o estímulo à investimentos nas produções formais e, conseqüentemente, corroboraria para a queda da produtividade nacional. Reis e Ulyssea (2005, p. 19) afirmam que “a produtividade (e o produto) do segmento formal é menor, pois ele é prejudicado pela concorrência desigual com os informais, que impedem a expansão do segmento mais produtivo.”

Há que se comentar, ainda, que em geral, os postos de trabalho gerados pelo setor informal são de péssima qualidade, exigindo dos ocupados jornada exaustivas de trabalho, oferecendo baixas remunerações e nenhuma proteção social. Este efeito da informalização sobre a sociedade se mostra como uma das principais preocupações da OIT:

Mas, apesar da disparidade de manifestações há um denominador comum: o fato de que, geralmente, envolvem trabalhadores cuja a condição tende a ser mais precária em razão de estarem em atividades em desacordo com as normas legais ou fora do alcance das instituições públicas de seguridade social. (KREIN; PRONI, 2010, p. 7).

7.3 ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS SUGERIDAS PARA O SETOR INFORMAL

As políticas referentes ao setor informal costuma ser de dois tipos; (i) redução da cunha fiscal e (ii) políticas assistencialistas.

A redução na cunha fiscal visa a desoneração das atividades produtivas através da diminuição das alíquotas dos tributos cobrados pelo Estado.

Note-se, neste ponto, que a adoção de políticas governamentais relacionadas à desoneração tributária dos setores produtivos está intimamente relacionada aos ditames Neoclássicos, que clamam pela não intervenção estatal na economia. Trata-se, assim, de medidas orientadas à minimização do papel do Estado no que se refere ao mercado de trabalho.

A diminuição na cunha fiscal atua sobre a informalidade na medida em que, sob o ponto de vista liberal, destrói a barreira que segmenta e economia em dois setores; formal e informal. O Estado, ao reduzir o “preço” de sua regulamentação, eliminaria os motivos que levariam os produtores a atuar informalmente.

Há que se ter em mente, porém, que o combate a informalidade não se restringe apenas às ditas “políticas estatais negativas”. Isto é, a mera redução da carga tributária não se constitui como a única alternativa orientada à transformação do mercado informal.

Em assim sendo, deve-se referir que uma série de medidas (ditas assistencialistas) estão estruturadas a partir de uma ótica diversa daquela descrita anteriormente (a neoliberal) . Ora, se a desoneração tributária se sustenta através da lógica de que o Estado, com sua extensa interferência sobre o mercado produtivo, acaba por incentivar a formação de todo um mercado “a margem” do formalizado, as práticas assistencialistas possuem fundamentos diametralmente opostos.

Desse modo, justificam-se à medida em que explicam a informalidade pela ausência do próprio Estado quando da prestação de serviços fundamentais à capacitação dos agentes produtivos de sua economia. Ou seja, trata-se de considerar que a informalidade decorre, inevitavelmente, de fatores sociais oriundos da inefetividade estatal, o que difere, consideravelmente, dos fundamentos liberais.

A partir de tal constatação, uma série de medidas é estruturada pra combater, incisivamente, a informalidade. Há que se destacar, neste contexto, as políticas de

fundo nitidamente Keynesiano, tais como a elaboração de programas sociais de combate à pobreza e de inserção no mercado de trabalho por meio da capacitação educacional e profissional dos agentes produtivos.

Isto é, tem-se, aqui, uma composição de políticas governamentais que não estão restritas à inatividade estatal, mas sim orientadas à efetivação de políticas governamentais com o fito de estimular a capacitação e das empresas informais. Vislumbra-se, desse modo, que o tratamento destinado às práticas relacionadas ao setor informal está orientado ao incremento da produtividade através de políticas eminentemente positivas para as empresas informais, levadas a cabo pelo Estado como assistência contábil, técnica, jurídica e etc.

7.4 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS NACIONAIS DE COMBATE À INFORMALIDADE

O governo brasileiro demonstrou sua preocupação concreta com a informalidade, à partir da expansão da mesma durante a década de 1990. A criação de pesquisas voltadas especificamente à caracterização do setor informal, como a Ecinf, utilizada na Seção anterior, são provas do interesse do Estado pelo desenvolvimento extensivo deste tipo de atividades.

Os movimentos que impunham a flexibilização do mercado de trabalho e que, por sua vez, deram origem ao fenômeno da Nova Informalidade, explicitado na Seção IV deste estudo, intensificaram a necessidade de se conhecer a nova configuração do setor informal e, principalmente, como se daria sua composição e desenvolvimento.

O auxílio de órgãos estatísticos como o IBGE, que utilizam a metodologia de mensuração da informalidade indicada pela OIT, permitiu que o Governo concluísse que o setor informal nacional é composto, principalmente, de trabalhadores em idade adulta que, por não encontrar postos de trabalho no setor formal, ou pelo desejo de se tornarem autônomos, optaram por trabalhar por conta- própria ou por tentar a sorte em um micro-emprego. (Ver características do setor informal brasileiro na seção anterior).

As pesquisas também demonstraram que o setor informal é absorvedor de mão de obra desqualificada, ou seja, que emprega trabalhadores com baixo nível de escolaridade (a maioria dos ocupados não completou nem o ensino fundamental). Deve-se destacar, ainda, a presença das mulheres que, por força dos vínculos familiares e pela necessidade de ampliar a renda doméstica, ficam impedidas de trabalhar longe de seus domicílios, optando, conseqüentemente, por atividades de cunho informal.

Em assim sendo, pode-se concluir que a informalidade brasileira é levada a cabo por trabalhadores pouco produtivos. Entretanto, tais trabalhadores possuem capacidade empreendedora elevada, fato que determinou a escolha das políticas mais eficientes para o setor informal do Brasil.

O reconhecimento do empreendedorismo dos ocupados no setor informal e, principalmente, a percepção de que as micro e pequenas empresas por eles criadas possuem potencial produtivo, fizeram com que as medidas de combate a informalidade se voltassem para o desenvolvimento de empresas e não para a formalização de trabalhadores.

O argumento era de que a passagem de trabalhadores improdutivos para o setor formal, não elevaria a produtividade do país. Entretanto, se as empresas informais, que possuem potencial de produção, recebessem o tratamento adequado como por exemplo, auxílio jurídico e contábil, ao longo do desenvolvimento destes empreendimentos, a economia recolheria os frutos do crescimento do produto.

Deve-se destacar, que se discutiu muito se o auxílio prestado às empresas informais deveria ou não estar condicionado a um processo de formalização. A escolha brasileira por formalizar, baseou-se na concepção de que a prestação de serviços sem que se exigisse a regularização das atividades, poderia ser interpretada como um estímulo às empresas para se manterem informais.

Além da assistência para empreendimentos, o pacote de políticas referentes ao setor informal conta com medidas de desburocratização, como a declaração simplificada dos faturamentos (Simples Nacional), e com uma redução da cunha fiscal, tanto sobre tributos incidentes sobre o trabalho, quanto sobre tributos incidentes sobre o valor agregado.

A presença de redução da carga fiscal somada à políticas assistenciais, permite perceber, ao menos no tocante à informalidade, que o Estado brasileiro faz uso de uma mistura entre políticas Neoclássicas, através da desoneração da

atividade produtiva, e políticas Keynesianas, onde o Governo age ativamente para impulsionar o crescimento econômico.

Em sendo assim, cabe elencar abaixo, de acordo com as informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento, o pacote de completo de políticas do Estado brasileiro para formalizar o setor informal:

TABELA 6: DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS DE COMBATE À INFORMALIDADE EXECUTADAS PELO GOVERNO BRASILEIRO.

Medidas	Descrição
<i>Cobertura Previdenciária</i>	<i>Cobertura Previdenciária para o Empreendedor e sua família (auxílio-doença, aposentadoria por idade, salário-maternidade após carência, pensão e auxílio reclusão), com contribuição mensal reduzida - 5% do salário mínimo, hoje R\$ 27,25. Com essa cobertura o empreendedor estará protegido em casos de doença, acidentes, além dos afastamentos para dar a luz no caso das mulheres e após 15 anos a aposentadoria por idade. A família do empreendedor terá direito à pensão por morte e auxílio-reclusão.</i>
<i>Contratação de um funcionário com menor custo</i>	<i>Poder registrar até 1 empregado, com baixo custo - 3% Previdência e 8% FGTS do salário mínimo por mês, valor total de R\$ 59,95. O empregado contribui com 8% do seu salário para a Previdência. Esse benefício permite ao Empreendedor admitir até um empregado a baixo custo, possibilitando desenvolver melhor o seu negócio e crescer.</i>
<i>Isenção de Taxa para o registro da empresa</i>	<i>Isenção de taxa do registro da empresa e concessão de alvará para funcionamento. Todo o processo de formalização é gratuito, ou seja, o Empreendedor se formaliza sem gastar um centavo. O único custo da formalização é o pagamento mensal de R\$ 59,95 (INSS), R\$ 5,00 (Prestadores de Serviço) e R\$ 1,00 (Comércio e Indústria) por meio de carnê emitido exclusivamente no Portal do Empreendedor. Qualquer outra cobrança recebida não é do governo, não está prevista na legislação e não deve ser paga.</i>
<i>Ausência de Burocracia</i>	<i>Obrigação única por ano com declaração do faturamento. Ausência de burocracia para se manter formal, fazendo uma única declaração por ano sobre o seu faturamento que deve ser controlado mês a mês para ao final do ano estar devidamente organizado.</i>

<i>Acesso a Serviços Bancários, inclusive crédito</i>	<i>Com a formalização o Empreendedor terá condições de obter crédito junto aos Bancos, principalmente Bancos Públicos como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste. Esses Bancos dispõe de linhas de financiamento com redução de tarifas e taxas de juros adequadas.</i>
<i>Compras e Vendas em Conjunto</i>	<i>Permitir a união para compras em conjunto através da formação de consórcio de fins específicos. A Lei faculta a união de Empreendedores Individuais com vistas à formação de consórcios com o fim específico de realizar compras. Essa medida permitirá aos Empreendedores condições mais vantajosas em preços e condições de pagamento das mercadorias compradas uma vez que o volume comprado será maior.</i>
<i>Redução da Carga Tributária</i>	<i>Baixo custo para se formalizar, sendo valor fixo por mês de R\$ 1,00 atividade de comércio - ICMS e R\$ 5,00 atividade de serviços - ISS. O valor pago ao INSS tem o objetivo de oferecer cobertura Previdenciária ao Empreendedor e sua família a baixo custo. O custo da formalização é de fato muito baixo. No máximo R\$ 33,25 por mês, fixo. Além de permitir ao Empreendedor saber quanto gastará por mês, sem surpresas, lhe dará condições de crescer, pois o seu negócio contará com apoio creditício e gerencial, além da tranquilidade para trabalhar em razão da cobertura Previdenciária própria e da família.</i>
<i>Controles muito simplificados</i>	<i>Controles simplificados (não há necessidade de contabilidade formal). Além do custo reduzido, a formalização é rápida e simples, sem burocracia. Após a formalização o empreendedor terá de fazer, anualmente, uma única Declaração de faturamento, também de forma fácil e simples através da Internet.</i>
<i>Emissão de Alvará pela Internet</i>	<i>Toda atividade comercial, industrial ou de serviço precisa de autorização da Prefeitura para ser exercida. Para o empreendedor Individual essa autorização (licença ou alvará) será concedida de graça, sem o pagamento de qualquer taxa, o mesmo acontecendo para o registro na Junta Comercial.</i>
<i>Serviços gratuitos</i>	<i>Na formalização e durante o primeiro ano como Empreendedor Individual, haverá uma rede de empresas contábeis que irão prestar assessoria de graça, como forma de incentivar e melhorar as condições de negócio do País.</i>

<i>Apoio técnico do SEBRAE na organização do negócio</i>	<i>O SEBRAE estará orientando e assessorando os Empreendedores que assim o desejarem. Serão cursos e planejamentos de negócios com vistas a capacitar os empreendedores, tornando-os mais aptos a manterem e desenvolverem as suas aptidões.</i>
<i>Segurança jurídica</i>	<i>Segurança Jurídica - formalização está amparada em Lei Complementar que impede alterações por Medida Provisória e exige quorum qualificado no Congresso Nacional. O Empreendedor Individual é fruto da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei Complementar 128/08 que foi prontamente sancionada pelo Presidente Lula. O fato de ser uma Lei Complementar dá segurança ao Empreendedor porque ele sabe que as suas regras são estáveis e para serem alteradas necessitam de outra Lei Complementar a ser votada também pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, ou seja, há uma grande segurança jurídica de que as regras atuais não serão alteradas facilmente.</i>

Fonte: Conteúdo disponível em:

< <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/beneficios/index.htm>>

Segundo declarações do Ministério de Desenvolvimento, a formalização das atividades informais, além das vantagens relacionadas à empresa descritas acima, resgataria nos ocupados neste setor o sentimento de cidadania:

A cidadania não tem preço e ela começa com o direito à dignidade que se traduz na condição humana de autorrealização pessoal, profissional e social. Ser um empreendedor formalizado significa andar de cabeça erguida e poder dizer eu sou cidadão, eu exerço minha profissão de acordo com as leis do meu País. Ser formal é também ser cidadão.⁹

Alega-se, também, que a passagem para o setor regularizado permite que a firma amplie suas oportunidades de crescimento:

Com todo esse apoio e o fato de estarem no mercado de forma legal, as chances de crescer e prosperar aumentam e o que hoje é apenas um pequeno negócio amanhã poderá ser uma média e até uma grande empresa. Os grandes empresários não nasceram grandes, eles começaram pequenos e foram crescendo aos poucos, de modo sustentável.¹⁰

⁹ Conteúdo disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/beneficios/index.htm>

¹⁰ Conteúdo disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/beneficios/index.htm>

No que se refere à legitimidade do tratamento diferenciado as micro e pequenas empresas, encontram-se garantidos pela Constituição Federal:

"Art. 146. Cabe à lei complementar: III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (BRASIL, 1988¹¹)

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988¹²)

"Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (BRASIL, 1988¹³)

Neste ínterim, conclui-se que o Estado brasileiro considera-se legítimo para intervir, ao menos no que se refere à formalização do mercado de trabalho. Entretanto, sua intervenção, ou seja, seu receituário político, mescla medidas tanto de cunho Neoclássico, a partir da redução da carga tributária, como de cunho Keynesiano, através da implementação de práticas assistencialistas. Cabe ressaltar, também, que a diferenciação legislativa entre grandes e pequenas empresas, favorecendo estas últimas, é assegurada pela Constituição Federal.

¹¹ Conteúdo disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/beneficios/index.htm>

¹² Conteúdo disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/beneficios/index.htm>

¹³ Conteúdo disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/beneficios/index.htm>

8. CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, em que se discutiram profundamente diversos aspectos teóricos relacionados à informalidade, algumas conclusões importantes devem ser ressaltadas.

Inicialmente, há que se ter em mente que o fenômeno de constituição de um setor informal deve ser analisado a partir de dois momentos diferentes. O primeiro momento corresponde à Informalidade Tradicional, ou seja, ao modelo de setor informal anterior ao Século XX.

Neste modelo, percebe-se a informalidade tal como descrita pelas teorias exemplificadas na Seção III, aproximando-se da Visão Dual da OIT e da Teoria da Subordinação. O setor informal, apesar de entendido de maneira distinta pelas duas abordagens, representaria em grande parte um excedente de mão-de-obra isento de proteção social, ocupado em atividades pouco produtivas que utilizam tecnologias obsoletas.

Entretanto, em um segundo momento (preponderantemente a partir do Século XX), a flexibilização da produção e das relações trabalhistas tornou a informalidade muito mais ampla e complexa do que a identificada pelas teorias da Seção III. O setor informal passou a abranger as novas relações de emprego, nas quais as empresas encontravam-se isentas da necessidade de arcar com as obrigações trabalhistas impostas pelo Estado.

Neste contexto, o trabalhador se inseriria no mercado de trabalho através de vínculos de subcontratação, ou melhor, atuaria por conta-própria, continuando, porém, subordinado às empresas capitalistas, que, por sua vez, passaram a remunerar por peça e não mais por hora.

Esta flexibilização ocorrida no mercado de trabalho durante o Século XX configurou, então, a chamada “Nova Informalidade”. Este fenômeno despertou a atenção do Estado para os impactos que o setor informal poderia trazer à economia e à sociedade.

No caso brasileiro, a Nova Informalidade se manifestou a partir da década de 1990 e, junto com ela, surgiu o interesse do governo pela informalização. Desta forma, discutiram-se questões, por exemplo, relacionadas à legitimidade do Estado

como ente interventor no mercado de trabalho, além de aspectos atinentes a políticas econômicas mais adequadas para lidar com o setor informal.

No que diz respeito às políticas econômicas, supunha-se que poderiam ser de dois tipos; fiscal (de inspiração Neoclássica) e assistencialista (de inspiração Keynesiana). **As medidas fiscais propunham uma reforma tributária que reduzisse a regulamentação estatal sobre as relações econômicas como um todo. Percebe-se que o objetivo desta política se relacionaria com a minimização do Estado, a fim de promover uma desoneração das atividades produtivas. As medidas assistencialistas, por sua vez, consideravam que a existência de um setor informal amplo seria resultante da ausência de um governo provedor de serviços básicos. Desta forma, caberia ao Estado a função de desenvolver políticas que possibilitassem à sociedade como um todo condições igualitárias ao seu desenvolvimento.**

O governo Brasileiro, ao analisar as características do Setor Informal Nacional, optou por inserir em seu receituário político os dois tipos de medidas, ou seja, **coordenou medidas tanto de cortes fiscais como de assistência aos desfavorecidos (informais).**

A adoção desta estratégia política se baseou no entendimento de que o setor informal brasileiro seria constituído de micro e pequenas empresas com potencial empreendedor elevado, que, além de não conseguirem arcar com os tributos impostos, não tinham acesso a serviços empresariais básicos, como assistência jurídica e contábil, por exemplo.

Em assim sendo, o Estado brasileiro se sentiu legítimo tanto para reduzir o impacto de sua regulamentação sobre o setor informal, quanto para intervir ativamente como provedor das necessidades do setor em questão. Cabe lembrar, ainda, que a estratégia adotada, longe de incentivar a informalização, vinculou o acesso aos benefícios propostos a um processo de formalização. Cabe ressaltar, ainda, que formalização previa a regulamentação dos empreendimentos informais, e não de trabalhadores isolados ocupados no setor informal.

REFERÊNCIAS

- AMADEO, E.; CAMARGO, J.M.; GONZAGA, G.; BARROS, R.; MENDONÇA, R. - **A natureza e o Funcionamento do Mercado de Trabalho Brasileiro desde 1980**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1994.
- CACCIAMALI, M.C. - **Setor Informal Urbano e as formas de participação na produção**. São Paulo. Editora IPE. Série Ensaio Econômico nº 126, 1983.
- CACCIAMALI, M.C. - **Distribuição de Renda no Brasil: As Economias Informal e Submersa: Conceitos e Distribuição de Renda**. São Paulo. ed. Paz e Terra, 1991.
- CARRÃO, A.M.R - **Fordismo e Toyotismo: Mudanças no Mundo do Trabalho: Ford and Toyota Systems: Changes in the world of work**. São Paulo. Editora Impulso, 1999.
- COELHO, A.M.; CORSEUIL, C.H. - **Diferenciais Salariais no Brasil: Um breve panorama**. Rio de Janeiro, 2002.
- FRAGA, A.B. - **Da Rotina à Flexibilidade: Análise das características do Fordismo fora da indústria**. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, 2006.
- FREY, S.B.; POMMERHNE, W.W. - **The Hidden Economy: State and Measurement**. Switzerland, University of Zurich, 1984.
- KREIN, J.D.; PRONI, M.W.; - **Economia Informal: aspectos conceituais e Teóricos**. Escritório da OIT no Brasil. Série trabalho descente no Brasil. nº 4. v 1., 2010.
- LACERDA, A.C.; BOCCHI, J.I.; REGO, J.M.; MARQUES, R.M. - **Economia Brasileira**. São Paulo. Editora Saraiva. 3. Ed. rev. ampl., 2006.
- MARX, K.; - **O Capital**. Livro 1. vol. 2. Editora Civilização Brasileira., 1867.
- NERI, M.; GONZAGA, G.; CAMARGO, J.M. - **Salário Mínimo, “Efeito-Farol” e Pobreza**. Revista de Economia Política, vol. 21. nº. 2., 2001.
- NUNES, A. - **O keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista**. Coimbra. Separata do Boletim de Ciências Econômicas., 1991.
- REIS, J.G.A.; BARROS, R.P - **Distribuição de Renda no Brasil: Desigualdade Salarial: Resultados de Pesquisas Recentes**. São Paulo. ed. Paz e Terra, 1991.
- REIS, M.C.; ULYSSEA, G. - **Cunha Fiscal, Informalidade e Crescimento: Algumas questões e propostas de políticas**. Rio de Janeiro, 2005.
- RIBEIRO, R.N.; BUGARIN, M.N.S. - **Fatores determinantes e Evolução da Economia Submersa no Brasil**. São Paulo. v.33. nº .3., 2003.

TAVARES, M.A. – O trabalho Informal e suas funções sociais. Rio de Janeiro. Revista Praia Vermelha. v.20. nº. 1., 2010.

ULYSSEA, G. – Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. Revista de Economia Política, vol. 26. nº. 4., 2006.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

IBGE – Economia Informal Urbana 2003. Rio de Janeiro, 2005.

RAIS – Características do Emprego Formal segundo Relação Anual das Informações Sociais, 2010. , 2010.