



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JOANA CABETE BIAVA**

**Proteção do trabalho e “informalidade” nas pesquisas  
domiciliares**

**CAMPINAS**  
**2016**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JOANA CABETE BIAVA**

**Proteção do trabalho e “informalidade” nas pesquisas  
domiciliares**

**Prof. Dr. Carlos Salas Paez – orientador**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Econômico, área de concentração Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA JOANA  
CABETE BIAVA E ORIENTADA PELO PROF. DR.  
CARLOS SALAS PAEZ.

Orientador

**CAMPINAS**  
**2016**

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** Não se aplica.

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

B47p Biava, Joana Cabete, 1980-  
Proteção do trabalho e "informalidade" nas pesquisas domiciliares / Joana Cabete Biava. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Carlos Salas Paez.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Mercado de trabalho. 2. Domicílios - Brasil - Estatísticas. 3. Relações trabalhistas. I. Salas Paez, Carlos, 1951-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Protection of labor and "informality" in household surveys

**Palavras-chave em inglês:**

Labor market

Households - Brazil - Statistics

Work relationships

**Área de concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Mestra em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Carlos Salas Paez [Orientador]

Denis Maracci Gimenez

Sirlei Márcia de Oliveira

**Data de defesa:** 15-02-2016

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico



## DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**JOANA CABETE BIAVA**

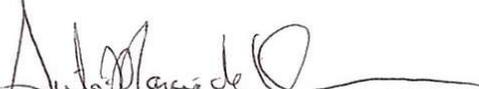
### **Proteção do trabalho e “informalidade” nas pesquisas domiciliares**

**Defendida em 15/02/2016**

**COMISSÃO JULGADORA**

  
**Prof. Dr. CARLOS SALAS PAEZ**  
Instituto de Economia / UNICAMP

  
**Prof. Dr. DENIS MARACCI GIMENEZ**  
Instituto de Economia / UNICAMP

  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. SIRLEI MARCÍIA DE OLIVEIRA**  
DIEESE

Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

## Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, ao Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) pelo apoio institucional através do Programa de Apoio Técnico (PAT) e, principalmente, pelo aprendizado que venho tendo na instituição nestes mais de dez anos de trabalho. Agradeço pessoalmente pelo apoio e convívio ao Diretor Técnico Clemente Ganz Lúcio, a Coordenadora de Estudos e Desenvolvimento Ângela Schwengber e ao Coordenador de Educação Nelson Karam, através dos quais agradeço às Direções Sindical e Técnica.

Gostaria também de agradecer ao Prof. Carlos Salas pela orientação e parceria nesta caminhada pelo difícil terreno da “informalidade” e aos professores Dari Krein e Denis Gimenez pela participação e sugestões dadas na banca de qualificação desta dissertação. Através de vocês, gostaria de estender meus agradecimentos a todos os professores do mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp, pela oportunidade de retomar minha formação acadêmica e de conhecer um pouco mais o trabalho desta escola que tem contribuído muito para a formação e a produção de conhecimento preocupada com a redução das desigualdades sociais no Brasil.

Agradeço ainda ao *International Center for Development and Decent Work* (ICDD) da Universidade de Cassel pela participação na pesquisa sobre a organização dos trabalhadores informais que resultou na elaboração de um dos itens desta dissertação.

À Patrícia Laczynski agradeço especialmente pelas conversas e pelo apoio nos momentos difíceis deste último ano, mesmo tendo acabado de nos conhecer. Espero poder retribuir agora! Agradeço também a amizade e a troca com meus colegas dos Observatórios do Trabalho (Ângela, Samira, Marquinho, Flavia, Ana Belavenuto, Leo, Cris, Tiago e André) e do Núcleo de Produção de Informações (Guilherme, Vinicius, Rodrigo, Ana Paula, Laender, “Gustavos” e Pedro – querido parceiro fundador do NPI!). Agradeço à Lucia Garcia pelas informações fornecidas sobre a PED para esta dissertação e pelo aprendizado sobre a pesquisa nos últimos anos e à equipe da PED, sempre tão preparada e parceira. Agradeço ainda à outras pessoas com as quais tenho convivido e aprendido diariamente na instituição: Ademir, Sergio, Chico, Sirlei, Rosane, Vera, Luís, Andréa, Fred, Carlindo, Paulo Jager, Ilmar, Paulo Roberto, Patrícia Costa, Fernando Junqueira, Daniel,

Adriana Vitoria, Adriana Jungbluth, Carla, Celi, Geni, Ofélia, Michelle, Thiago, Cátia, Ibarra, Leandro, Marcia, Eliana, Cornélia, Lilica, Thamires, Claudia... Como não daria para nomear todos aqui, lembro do nosso saudoso Mauricio Soares para agradecer e parabenizar toda a equipe técnica e administrativa do DIEESE por construir esta instituição que acaba de completar 60 anos engajada na produção de conhecimento para contribuir com as lutas da classe trabalhadora brasileira. O reconhecimento pelo MEC e a formatura da primeira turma de graduação da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho são mais um marco na construção desta instituição que deve ser comemorado.

Aos meus queridos amigos, que bom poder contar com vocês! Delaíde, Luciana, Taciana, Beatriz, Gustavo e Guilherme, colegas do mestrado, espero que ainda nos encontremos bastante nos nossos caminhos! Renata e Ju Leal, que privilégio ter vocês também como colegas de trabalho, prometo almoços mais tranquilos daqui pra frente! Saulo e Manu, mesmo de longe tão presentes, saudades! Aos membros da SMB e amigos da PUC (Luiz, Caio, Gegê, Helena, Luciana, Olivia, Giva, Gabriel, Fe Pillon, Gabriel, Danilo), estou de volta para defendermos o buarquismo! Nara, Mari, Thais e Ju: nossa longa amizade tem me ajudado a tentar entender o mundo e deve estar refletida nesta dissertação! Seguiremos!

Dé, caçula do coração, obrigada pelo ombro. Pedro e Carol, pelo que estamos construindo. Bia, pela boa inspiração acadêmica. Vanza pelo carinho. Às minhas (os) tias (os) e primas (os) e minhas avós Ruth e Cida, pelos momentos sempre bons. Agradeço ainda à Noemi, por não desistir de mim...rs

Gostaria de dividir este trabalho com o Fernando, companheiro em tudo, que teve que descobrir tantas formas de me ajudar. Esta é apenas mais uma conquista nossa, entre as que já tivemos e as que vamos ter. E que a gente aprenda junto com cada etapa destas a tornar as seguintes mais leves!

Dedico este trabalho aos meus pais, Adriano e Helenice. Obrigada por tudo!

## Resumo

O debate acerca da proteção/desproteção do trabalho muitas vezes se confunde com a controvérsia sobre formalização/informalidade do trabalho. Ainda que esta última terminologia seja problemática como forma de classificação da população ocupada, ela, ainda, se impõe como tema para as ciências sociais, e enquanto campo de ação para as políticas públicas, principalmente em virtude da influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a produção destas estatísticas no mundo atual. O objetivo desta dissertação é compreender as possibilidades oferecidas pelas atuais pesquisas domiciliares que investigam aspectos do mercado de trabalho e da ocupação de retratarem aspectos da proteção do trabalho, na medida em que revelam o grau de heterogeneidade do mercado de trabalho e da ocupação no Brasil. Busca-se, portanto, apresentar as possibilidades analíticas já abertas pelas pesquisas domiciliares disponíveis no Brasil ou em fase de renovação, bem como servir de subsídio para o debate visando à construção de indicadores de sobre proteção ao trabalho.

**Palavras-chave:** mercado de trabalho, proteção do trabalho, informalidade

## Abstract

The debate about the protection / deprotection of the labor is often confused with the formal / informal employment. Although the latter terminology is problematic as a form of the employed population rating it still necessary as a subject in the social sciences and while scope for public policy at present, mainly because of the influence of the International Labour Organization (ILO) the production of statistics in the world. The aim of this work is to understand the current possibilities of household surveys that investigate aspects of the labor market and occupation of portraying aspects of labor protection, in that it reveals the degree of heterogeneity of the labor market and occupation in Brazil. This dissertation seeks therefore present the analytical possibilities now open for the household surveys available in Brazil or undergoing renovation, as well as provide support to the debate about the construction of indicators on labor protection.

**Keywords:** Labor Market, Protection of labor, Informality.

## Sumário

Introdução .....	10
Ainda a informalidade? .....	12
Capítulo 1 – Ocupação e mercado de trabalho no Brasil.....	18
1.1 Características da oferta de mão de obra.....	18
1.1.1 A ampla disponibilidade de mão de obra em mercados de trabalho heterogêneos .....	21
1.1.2 As implicações do processo de industrialização brasileiro .....	30
1.1.3 A herança escravista na transição para o trabalho assalariado .....	32
1.2 Transformações no capitalismo e impactos sobre a ocupação e do mercado de trabalho brasileiros .....	41
1.2.1 Os “anos de ouro” .....	41
1.2.2 Desconstruindo o “Estado Social” .....	44
1.2.3 Impactos sobre a periferia do capitalismo .....	47
Capítulo 2 – Regulação do trabalho.....	50
2.1 Os riscos sociais e a proteção ao trabalho .....	50
2.2 Evolução e caráter do estatuto de proteção ao trabalho no Brasil.....	57
2.2 O estatuto de proteção ao trabalho no Brasil atual.....	60
Capítulo 3 – O debate acerca da “informalidade” .....	69
3.1 Controvérsias acerca da noção de informalidade.....	69
3.1.1 Origem do “Setor Informal” e o debate na OIT .....	71
3.1.2 O debate fora da OIT .....	80
3.2 Propostas para medição e caracterização da informalidade.....	89
3.2.1 “Medindo a Informalidade” .....	90
Capítulo 4 – A investigação da proteção ao trabalho nas pesquisas domiciliares.....	105
4.1 As pesquisas domiciliares do IBGE que investigam o mercado de trabalho e a ocupação .....	107
4.1.1 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) .....	109
4.1.2 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua).....	111
4.2 A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) .....	115
4.2.1 Atualização temática da PED .....	121

4.3 Temas ou aspectos a serem considerados para a construção de indicadores de proteção ao trabalhador.....	125
Considerações finais .....	128
Referências bibliográficas.....	129

## Introdução

O objetivo desta dissertação é compreender as possibilidades oferecidas pelas atuais pesquisas domiciliares que investigam aspectos do mercado de trabalho e da ocupação de retratarem aspectos da proteção do trabalho, na medida em que revelam o grau de heterogeneidade do mercado de trabalho e da ocupação no Brasil. Busca-se, portanto, apresentar as possibilidades analíticas já abertas pelas pesquisas domiciliares, disponíveis atualmente no Brasil ou em fase de renovação, bem como fornecer subsídios para o debate, visando à construção de melhores indicadores sobre proteção ao trabalho.

A formulação de diagnósticos adequados, que consigam refletir as principais características estruturais do mercado de trabalho e suas tendências conjunturais, é fundamental para orientar as políticas públicas. Neste sentido, além das informações já produzidas no Brasil, os principais produtores de informações estatísticas estão reformulando e atualizando as metodologias das pesquisas domiciliares, com o objetivo de aprimorar a captação das informações, inclusive relativas à proteção ao trabalho.

A discussão acerca da proteção/desproteção do trabalho muitas vezes se confunde com a o debate acerca da formalização/informalidade do trabalho. Ainda que esta última terminologia seja problemática como forma de classificação da população ocupada, pelos motivos que apontaremos, ela ainda se impõe enquanto tema para as ciências sociais e enquanto campo de ação para as políticas públicas na atualidade, principalmente em virtude da influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a produção de estatísticas no mundo.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos.

No primeiro, caracteriza-se o processo de evolução do mercado de trabalho e da ocupação no Brasil, apresentando, inicialmente, o debate acerca da produção e reprodução, nas economias atrasadas, de uma superpopulação relativa de mão-de-obra, que funciona como instrumento de redução do poder de barganha dos trabalhadores na sua relação com o capital, com vistas ao rebaixamento dos salários.

Em seguida, são apontados alguns aspectos relevantes desta evolução, que se somaram ao longo do processo de formação do mercado de trabalho, contribuindo para a sua heterogeneidade, desde o período colonial. Neste sentido, retomam-se fatores, como o passado escravista, a abolição conservadora, a restrição do acesso à terra, a opção pela imigração europeia e o controle social dos homens livres pobres, que contribuíram, em diferentes proporções, para a geração de uma oferta abundante de mão de obra.

Por fim, serão apresentadas algumas características das transformações mais recentes no capitalismo mundial e suas repercussões sobre a ocupação e o mercado de trabalho brasileiros no último quartel do século XX e que representaram uma mudança de paradigma operada no contexto mundial, induzindo as nações no sentido da desregulação de mercados, entre eles o de trabalho, o que teria contribuído para a ampliação do desemprego e para a multiplicação das formas precárias de inserção ocupacional nos anos 1990.

No segundo capítulo, são apresentadas algumas características da construção dos direitos sociais e do padrão de regulação do trabalho construído nos países centrais, como resposta à ampliação dos riscos sociais. Em seguida, ressaltam-se as especificidades da construção, a partir dos anos 1930, do estatuto de proteção ao trabalho no Brasil, no contexto da “cidadania regulada” e do caráter restrito que este estatuto apresenta até os dias atuais.

Com estes dois primeiros capítulos, portanto, pretende-se demonstrar as principais características estruturais do mercado de trabalho e da ocupação e as especificidades da forma de regulação do trabalho no Brasil, aspectos que deveriam ser captados pelas pesquisas domiciliares.

Em seguida, no terceiro capítulo, faz-se uma sintética revisão bibliográfica do debate internacional acerca da *noção de informalidade*, na tentativa de evidenciar as limitações inerentes ao uso do termo para se caracterizar o mercado de trabalho das economias periféricas. Neste capítulo, ainda, se pretende mostrar como este debate repercute sobre as propostas de medição e de caracterização da informalidade, que constituem referência para os produtores de informação nos diversos países, tal como proposto pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Por fim, no quarto capítulo apresentam-se as possibilidades de investigação da proteção ao trabalho a partir de duas das principais pesquisas domiciliares atualmente desenvolvidas no Brasil: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) realizada pela Fundação Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE) e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e parceiros regionais.

Ainda no Capítulo quatro, analisam-se as metodologias atuais e as principais propostas de atualização metodológica (Pnad Contínua e “Nova PED”), com o que se pretende indicar quais os aspectos e temas relacionados à proteção do trabalho e à “informalidade” já estão contemplados pelas pesquisas disponíveis e quais indicadores seriam adequados para a análise mais pertinente desta dimensão do mercado de trabalho.

Antes de avançarmos, no entanto, serão levantadas, ainda nesta introdução, algumas preocupações que permearam a realização da presente dissertação, antecipando algumas explicações acerca das escolhas conceituais realizadas ao longo do texto.

### **Ainda a informalidade?**

Esta dissertação está sendo escrita em um momento singular do Brasil, caracterizado por uma crise política que amplia os contornos da crise econômica e estabelece uma nova correlação de forças na definição dos rumos da regulação do trabalho no País.

Após cerca de uma década de relevantes conquistas no campo do trabalho, ainda que insuficientes para reverter a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro, presencia-se uma série de medidas redutoras de direitos dos trabalhadores tramitando em diferentes instâncias do Governo Federal, aspecto que se apresenta associado à ampliação do desemprego, em decorrência do desaquecimento econômico. Ou seja, se na formulação do projeto de pesquisa, há cerca de três anos, podíamos pensar na elevação ou equalização de direitos entre os trabalhadores, no presente momento voltamos a nos defrontar com a ameaça concreta de rebaixamento do status geral de proteção ao trabalho no Brasil.

Neste contexto, este estudo se soma a diversos outros, realizados por pesquisadores do Brasil e de outros países, que vêm tentando lidar com o dilema de adotar os termos relacionadas à *noção de informalidade* para retratar parcela do mercado de trabalho das economias periféricas. Por um lado, é praticamente consenso que o termo traz, em si, uma série de limitações, como

tentaremos mostrar. Por outro, o termo, nas suas diversas formulações (“setor informal”, “trabalho informal”, “informalidade”) se impôs, até o momento, enquanto objeto/tema para os pesquisadores e enquanto campo de atuação para os gestores públicos e agentes sociais envolvidos com as políticas públicas de trabalho no Brasil.

Tendo por motivação inicial tentar compreender as possibilidades de as pesquisas atualmente disponíveis no Brasil retratarem a realidade do mercado de trabalho e da ocupação e, eventualmente, contribuir para o seu aprimoramento metodológico, nos deparamos com o estranhamento de ter que lidar com um termo que não é adequado para se referir aos fenômenos que ele pretende abranger, mas que se impõe no debate, por diferentes vozes, o tempo todo.

Robert Castel (1997), ao analisar as *armadilhas* de se adotar o termo “*exclusão*”, na França de meados dos anos 1990, traz algumas reflexões e questionamentos que nos ajudam a entender o significado do dilema de adotar um termo que se faz presente, enquanto um termo “guarda-chuva”, pelo discurso midiático, político e acadêmico, para se referir a diferentes situações encontradas na realidade socioeconômica<sup>1</sup>.

Para o autor, “*o uso impreciso desta palavra [exclusão] é sintomático, isto é, oculta e traduz ao mesmo tempo o estado atual da questão social*” (CASTEL, 1997: 16), no sentido de que tenta deslocar o tratamento social para as margens, o que implica em atuar sobre os efeitos do disfuncionamento social e não sobre os processos que o acionam. Seria necessário, segundo Castel, maior rigor no uso do termo, o qual cabe de fato a determinadas situações específicas<sup>2</sup>, mas não ao uso recorrente, que trata, “*na maioria das vezes, desta vulnerabilidade criada pela degradação das relações de trabalho e das proteções correlatas, digamos, para ir logo para a crise da sociedade salarial*” (idem: 40).

---

<sup>1</sup> É preciso ressaltar, no entanto, que, apesar da noção de exclusão e da noção de informalidade remeterem à uma parcela da população que pode ser considerada à margem da norma ou padrão social e do mercado de trabalho, elas se referem a fenômenos de diferentes dimensões e processos históricos de constituição, não sendo a reflexão de Castel sobre a exclusão intercambiável com a de informalidade, ainda que possa ser usada enquanto referência para o questionamento.

<sup>2</sup> Castel descreve algumas modalidades de exclusão que de fato aconteceram na história ou constituem ameaças contemporâneas, mas ressaltando que a exclusão “*é sempre o desfecho de procedimentos oficiais e representa um verdadeiro status. É uma forma de discriminação negativa que obedece a regras estritas de construção*” (idem: 40).

Neste sentido, Castel aponta que as políticas de inserção focalizadas nos “excluídos” fazem sentido enquanto estratégias temporárias a serem adotadas até que se tenham regulações adequadas, mas, correndo-se o risco desse provisório se tornar um regime permanente.

Segundo Castel, a “zona de exclusão” não parou de crescer, mesmo após quase uma década da política de *Renda Mínima de Inserção* francesa, “*porque ela é incessantemente alimentada pela dinâmica geral da precarização que desfaz os status assegurados. O destino dos ‘excluídos’ se define essencialmente antes que ele se fragilize*” (CASTEL, 1997: 26).

Seria preciso, para aquele autor, compreender que a “luta contra a exclusão” não pode se dar pela focalização da ação social, à semelhança de outras categorias historicamente abrangidas pela tradição da ação social, para as quais se justifica a tomada de responsabilidade específica e cuidadosamente focada. Os “excluídos” analisados por Castel, no entanto, são “inválidos pela conjuntura” e não por uma incapacidade pessoal. São “sobrantes” em virtude das novas exigências da competitividade e da concorrência e da redução das oportunidades de emprego.

Neste sentido, assim como a noção de exclusão, podemos desconfiar da noção de informalidade, justamente pela *heterogeneidade dos seus usos*, por designar múltiplas situações diferentes, encobrendo a especificidade de cada uma. Ambas não são, portanto, noções analíticas e não permitem conduzir investigações precisas sobre os conteúdos que elas pretenderiam abranger. São no máximo noções descritivas de determinadas situações da realidade social, que não possuem, necessariamente, relação entre si em termos de processo de evolução e nem de ações para a sua superação. Ainda segundo Castel, os “excluídos<sup>3</sup>”:

“não tem nem a mesma trajetória, nem a mesma vivência, nem a mesma relação com o mundo, nem o mesmo futuro. Sem dúvida, podemos chamá-los de excluídos, mas o que ganhamos em compreensão? Falar em termos de exclusão é rotular com uma qualificação puramente negativa que designa a falta, sem dizer no que ela consiste nem de onde provem. (...) de tanto repetir a ladainha da ausência, oculta-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a exclusão. Isto por uma razão de fundo: *os traços constitutivos essenciais das situações de ‘exclusão’ não se encontram nas situações em si mesmas*” (19, grifos do autor).

---

<sup>3</sup> Castel apresenta dois exemplos de excluídos para evidenciar a inadequação de tratá-los sob um mesmo termo “guarda-chuva”: por um lado, os operários do norte da França, desempregados de longo prazo, mas que foram socializados pelo trabalho, e passaram a viver esfera do privado; por outro, os jovens que vivem em exterioridade completa nas periferias das grandes cidades francesas, os quais nunca trabalharam, não conhecendo assim as opressões e solidariedades desta forma de socialização.

No caso da “informalidade”, ainda que não se possa dizer que se refira a uma parcela marginal nos países periféricos, a adoção do termo implica no risco de ocultar também os processos mais gerais que reproduzem um mercado de trabalho heterogêneo. Ou seja, separar os “informais” dos “formais” pode se tornar uma armadilha, se isso puder sugerir que a ação deve se voltar para a simples formalização dos informais, sem questionar o status de proteção ao trabalho que a formalização, hoje, de fato, confere ao trabalhador e os processos de redução desta proteção que estão em curso. Corre-se assim o risco de, apenas, descrever um retrato da realidade, sem atentar aos processos que os geram e os caminhos corretos para a sua superação.

Segundo Mario Theodoro (2002), o conceito de “setor informal” aparece nos anos 1970, em decorrência do esgotamento de esquemas explicativos anteriores, que não dariam conta da explicação de fenômenos antigos, como a pobreza, a reprodução de atividades de baixa produtividade e o trabalho precário à margem do aparato legal<sup>4</sup>.

Tendo surgido no âmbito da OIT, e somente depois sido apreendido pela academia, onde, segundo o autor, não chegou a se consolidar, o conceito de setor informal teve, desde o princípio, o objetivo de atender a uma *demanda institucional e intervencionista*. Com isso, o conceito mantém uma grande *imprecisão*, o que dificulta a construção de uma teoria que o sustente. Ainda

---

<sup>4</sup> “Os dois enfoques – o cepalino e o da marginalidade – coexistiram, ainda que com uma certa margem de conflito, durante a década de 1960 e início dos anos 1970, cada qual proliferando em um espaço bem definido. O pensamento cepalino continuava a nortear as diretrizes da política desenvolvimentista utilizada pelos Estados nacionais, enquanto que o da marginalidade ganhava relevo no discurso crítico, sobretudo nos meios acadêmicos latino-americanos. Nos anos 1970, porém, as estatísticas recém-publicadas mostraram que mais de uma década de crescimento vivenciada pelos países da região não haviam se traduzido em uma reversão do quadro de subemprego. Ao contrário, mesmo países que experimentaram um elevado grau de crescimento econômico no período – caso do Brasil – teimavam em exibir largos contingentes da força de trabalho subempregada (Hoffmann, 1980 e Jatobá, 1989). De algum modo, o que preconizava a teoria cepalina não encontrara eco na realidade vigente, pelo menos no que se referia ao mercado de trabalho. Em contraposição à visão estruturalista cada vez mais aferrada à ideia de marginalidade, a Oficina Internacional do Trabalho e, mais particularmente, o Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe vão desenvolver, a partir de 1973, o conceito de setor informal, associado ao fenômeno da persistente proliferação do subemprego nas grandes cidades, mesmo num ambiente de crescimento econômico. A ideia de setor informal vinha, assim, preencher uma lacuna cada vez mais presente no arcabouço teórico de raízes cepalinas. Tratava-se, em resumo, da tentativa de se forjar uma categoria teórica para explicar uma realidade preexistente, até então focalizada pelos estruturalistas “da marginalidade”, e sem resposta da parte dos desenvolvimentistas. Essa resposta, em termos de SI, trazia embutida a possibilidade de uma ação do Estado que transformasse a realidade do mercado de trabalho sem que para isso fosse preciso modificar as bases econômico-sociais, tal como preconizavam os teóricos da dependência” (THEODORO, 2002: 10-11).

assim, vem sendo apreendido por diversas vertentes<sup>5</sup> com visões particulares relacionadas ao papel do Estado relativamente ao setor informal.

Neste sentido, a vertente keynesiana, que teve na OIT/Prealc sua principal porta voz, influenciou fortemente as agendas das agências internacionais e os governos nacionais:

“No Brasil, por intermédio do CNRH/Ipea e, posteriormente, da Sudene, o tema passa a ser incorporado ao discurso oficial a partir da segunda metade daquela mesma década (Theodoro, 1998). É, pois, na vertente keynesiana que se encontra a justificativa da ação do Estado nesse âmbito. Assim, a figura dos programas direcionados ao informal constituem o que se poderia definir como o elemento essencial dessa vertente. Mesmo se levando em conta a trajetória e as mudanças de orientação e conteúdo desses programas, a vertente keynesiana continua a se fazer presente, ainda hoje, na visão dominante e intervencionista, influenciando organismos como o Ministério do Trabalho, o Codefat, BNDES, secretarias estaduais de Trabalho, entre outros” (THEODORO, 2002: 13).

Ao longo das últimas décadas, esta vertente vem mudando o enfoque. Entre meados dos anos 1970 e meados do ano 1980, apresentava uma concepção de setor informal enquanto fenômeno transitório, sobre o qual as políticas públicas deveriam incidir no sentido da formalização. A partir da segunda metade dos anos 1980, esta vertente passa a ver no setor informal um instrumento de combate à pobreza, não mais transitório e que deveria ser fortalecido pelas políticas públicas, sendo parte da política social de resgate da dívida social. Por fim, a partir dos anos 1990, o apoio ao setor informal passa a fazer parte de uma política de gestão da pobreza, buscando a redução das suas sequelas.

Em síntese, o que parece ser o traço mais característico da vertente keynesiana é, num primeiro momento, a própria contextualização do SI dentro de uma problemática iminentemente intervencionista; um problema a ser enfrentado pelo Estado por meio de políticas específicas e direcionadas. Mais do que um fenômeno e/ou uma realidade multifacetada, o informal seria, antes, um *campo de ação*; novo campo de ação do Estado, para o qual se acumulariam sugestões de políticas, seja no enfoque técnico dos anos 1970, no enfoque político dos anos 1980 ou ainda no subsidiário dos 1990. Em uma palavra, se na década de 1970, a perspectiva era de que o informal e a pobreza seriam em breve erradicados, nos anos 1980, o informal é visto como um fenômeno intrínseco à sociedade brasileira e, ao mesmo tempo um aliado na luta pela erradicação da pobreza. Já na visão ensejada na década seguinte, nem o informal nem a pobreza podem ser erradicados; ao contrário, são parte constitutiva de uma realidade econômica e social à qual o Estado, em conjunto com a sociedade organizada, pretende oferecer alguns mecanismos – programas e ações de governo

---

<sup>5</sup> O autor apresenta ainda as vertentes neoliberal e estruturalista que influenciaram o debate público nas últimas décadas. Segundo a visão neoliberal, que também influenciou programas e organismos internacionais, o setor informal seria a expressão da presença excessiva do Estado que restringiria a iniciativa privada nos países em desenvolvimento. Para a visão estruturalista, por outro lado, a informalidade seria resultado de um tipo específico de relação entre Estado e Sociedade característico dos países em desenvolvimento, nos quais o arcabouço jurídico e legal seria apenas parcialmente respeitado, dado o caráter patrimonialista e clientelista destas sociedades, nas quais a cidadania não se generalizou (THEODORO, 2002).

– cujo objetivo principal seria o de reduzir suas sequelas sociais” (THEODORO, 2002: 14 – grifo nosso).

Apesar das limitações e das controvérsias envolvidas pelo termo, a necessidade de responder a diferentes usuários das informações estatísticas exige a produção de pesquisas domiciliares que, no que toca à noção de informalidade dialoguem com a padronização internacional proposta pela OIT, além de produzir/fornecer informações que permitam outras conceituações e classificações.

Ao mesmo tempo, podemos adiantar que o predomínio da perspectiva da regulação do trabalho nas orientações da OIT para a medição do trabalho informal possibilita relativa convergência com as análises relacionadas à proteção do trabalho.

Neste sentido, apesar de considerar a carteira assinada como o principal indicador da proteção do posto de trabalho no Brasil, por ser condição para o acesso a diversos direitos, buscaremos identificar outros indicadores para complementar o quadro de análise sobre qualidade do trabalho. Em um país de avançada monetização da reprodução da vida material, como é o caso do Brasil, os rendimentos trabalho aparecem como um indicador fundamental da qualidade do posto de trabalho. Do mesmo modo, a jornada de trabalho e a estabilidade no emprego são, também, relevantes indicadores da presença e da efetividade da proteção ao trabalho.

Buscaremos, assim, identificar os indicadores atualmente disponíveis e os possíveis recortes que ajudem a melhor caracterizar o mercado de trabalho brasileiro do ponto de vista da proteção do trabalho.

## **Capítulo 1 – Ocupação e mercado de trabalho no Brasil**

O presente capítulo pontua alguns aspectos e abordagens relevantes para se entender a constituição de um mercado de trabalho heterogêneo, caracterizado pela persistência de um grande contingente de mão de obra ocupado em atividades não protegidas ou insuficientemente protegidas. Não apresenta, portanto, uma análise exaustiva da formação do mercado de trabalho no Brasil, nem da forma como a ocupação evolui no país, o que seria objeto de outro estudo. Isso justifica ainda o encadeamento não linear ou histórico do capítulo.

Neste sentido, na primeira parte retoma-se brevemente o argumento de Marx acerca da reprodução de uma superpopulação relativa de mão-de-obra enquanto forma por excelência de pressão pelo rebaixamento dos salários, bem como as especificidades desse processo em economias caracterizadas por mercados de trabalho heterogêneos, segundo Souza e Baltar. Na segunda parte do capítulo são apontadas algumas das principais características do processo histórico de formação econômica e social do Brasil que impactaram sobre a ocupação e o mercado de trabalho brasileiro, contribuindo para a geração de uma oferta abundante de mão de obra. Por fim, são retomados alguns elementos das transformações mais recentes do mercado de trabalho brasileiro, dos anos 1980 até os dias atuais.

Na medida do possível, as questões relacionadas à regulação do trabalho no Brasil foram deixadas para o segundo capítulo. Essa cisão, no entanto, tratou-se apenas de uma opção expositiva e em alguns pontos impossível de ser realizada, fazendo antecipar algumas questões tratadas no próximo capítulo.

### **1.1 Características da oferta de mão de obra**

A busca pelo lucro define a dinâmica da acumulação capitalista. Uma das formas de ampliação deste lucro consiste na redução dos custos de produção, o que pode ser atingido pela redução do custo do trabalho. A pressão sobre os salários é a forma original, e ainda a mais importante, de rebaixamento dos custos do trabalho, posteriormente somada a pressões sobre os encargos trabalhistas, por meio de iniciativas de desregulamentação.

Somada a outras ações, tais como a ampliação da produtividade agrícola (que impacta sobre o custo dos alimentos e, portanto, sobre o custo de reprodução da força de trabalho) e a ação estatal por meio da legislação (fundamental nos primórdios do capitalismo, com a proibição da vadiagem, a assistência aos indigentes e o estabelecimento de um teto salarial, por exemplo), a produção e reprodução de uma superpopulação relativa de mão-de-obra é a forma por excelência de pressão pelo rebaixamento dos salários, dada a sua influência sobre a ampliação da oferta de trabalho e, conseqüentemente, sobre a redução do poder de barganha dos trabalhadores na sua relação com o capital.

Para Marx, a origem da produção dessa superpopulação relativa de trabalhadores remonta ao processo de *acumulação primitiva de capital*<sup>6</sup>, enquanto processo histórico que dissocia o trabalhador dos seus meios de produção através de métodos violentos, criando assim as condições básicas do modo de produção capitalista, vale dizer, a polarização entre proprietários e trabalhadores livres. Com isso não só o trabalhador fica obrigado a vender sua força de trabalho para garantir sua subsistência, como resulta também na criação de um mercado interno, ao transformar os meios de subsistência em mercadorias. Mas a produção desta superpopulação excedente não se encerra na acumulação primitiva de capital.

No capítulo XXIII de *O Capital*, Marx (1968) descreve a *Lei Geral da Acumulação Capitalista* e a relação entre os processos de acumulação de capital e de produção de miséria, tendo por base a produção constante de um excedente de mão de obra. Neste sentido, um elemento crucial para essa compreensão é a *composição orgânica do capital*, vale dizer, a relação entre a parte constante e a parte variável do capital. Em caso de alteração dessa composição ao longo do tempo, com crescimento da parcela constante em nível superior a parcela variável, isso tem implicações sobre a procura de trabalho, que passa a crescer em ritmo inferior ao crescimento da acumulação.

---

<sup>6</sup> Karl Marx (1968), no capítulo XXIV de *O Capital*, aponta ainda outros meios que possibilitaram a acumulação primitiva de capital, sempre por intermédio do estado e com uso da violência. Um dos principais foi o sistema colonial, a partir do exclusivo metropolitano, que assegurava ao mesmo tempo a oferta de matérias primas e a garantia de um mercado para os produtos metropolitanos, bem como as diversas medidas protecionistas estabelecidas pelos estados mercantilistas. Além disso, a dívida pública serviu também a este propósito, ao criar uma classe de capitalistas ociosos e possibilitar o surgimento do sistema internacional de crédito, importante alavanca da acumulação. Por fim, Marx cita o moderno sistema tributário, que complementa o sistema de crédito, impactando sobre os meios de subsistência, sendo a tributação excessiva um meio complementar de manter o trabalhador submisso.

Segundo Marx, caso a composição orgânica do capital permanecesse inalterada ao longo do tempo, toda elevação na acumulação de capital significaria aumento proporcional da procura de trabalho o que, conseqüentemente, elevaria os salários. Como alternativa para minimizar este efeito, o capitalista busca permanentemente o desenvolvimento da produtividade do trabalho social, sendo esta, portanto, a maior alavanca da acumulação. Essa dinâmica explicita a relação entre acúmulo de capital e aumento do proletariado. A produtividade crescente do trabalho é expressa pelo crescimento dos meios de produção em relação ao volume de trabalho utilizado. Neste sentido, a produção em grande escala, que depende da forma capitalista de produção, parte de um certo grau de acumulação (primitiva) e acelera continuamente este processo de acumulação e de mudança na composição técnica do capital.

Como resultado dos processos de concentração e centralização do capital<sup>7</sup>, que afetam a composição orgânica do capital, fazendo com que a parte variável cresça em menor velocidade que o capital global, o capitalismo produz continuamente uma população trabalhadora supérflua ou excedente. Este *Exército Industrial de Reserva* permite a mobilidade da mão de obra para áreas demandadas pelo capital sem pressionar outros setores ou os salários.

O movimento da indústria moderna, portanto, age no sentido da transformação constante de parte da população trabalhadora em população desempregada, o que possibilita e ao mesmo tempo é consequência do trabalho excessivo da parcela empregada da classe trabalhadora. Ou seja, **quem regula a oferta de mão de obra no capitalismo é o próprio capital, e não os trabalhadores.**

Para Marx, esta parcela desempregada assume formas diferenciadas podendo ser *flutuante* (se resultante de simples oscilação cíclica), *latente* (quando correspondente à parcela da população rural que se encontra na iminência de transferir-se para o proletariado urbano) ou *estagnada* (da qual fazem parte as ocupações irregulares). A *Lei geral da acumulação capitalista*, portanto,

---

<sup>7</sup> Além do processo de concentração, que consiste na reprodução do capital em escala ampliada, ocorre um processo contínuo de centralização do capital, vale dizer, de expropriação intercapitalista que não implica no aumento do volume do capital social, mas na redistribuição do capital existente, a partir do esmagamento dos pequenos capitais pelos grandes por meio dos mecanismos de concorrência (elevação da escala, aumento da produtividade e queda nos preços). Neste sentido, a centralização completa a tarefa da acumulação, capacitando o capitalista industrial a ampliar a escala de suas operações. Ainda segundo Marx, a centralização de capitais é um processo mais rápido que acumulação e afeta mais a composição técnica. A centralização é, ainda, fortemente potencializada pelo crédito.

estabelece que **quanto maior a riqueza social e o capital, maior a magnitude do proletariado e do Exército Industrial de Reserva.**

### 1.1.1 A ampla disponibilidade de mão de obra em mercados de trabalho heterogêneos

Ao analisar a determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas<sup>8</sup>, Paulo Renato Costa Souza (1980) busca compreender as suas especificidades e o papel do grande contingente de mão de obra ocupado em organizações não tipicamente capitalistas, característico destas economias, no rebaixamento dos salários e dos custos de reprodução da força de trabalho e, portanto, na própria acumulação capitalista.

Souza parte da crítica à teoria da determinação dos salários em economias atrasadas de Arthur Lewis, segundo ele, a única existente até então. Para Souza, o trabalho de Lewis, muitas vezes atribuído a uma tradição clássica e ricardiana, na verdade se pauta nos supostos neoclássicos de maximização e nos conceitos de desutilidade marginal do trabalho e produtividade marginal, atribuindo ao arbítrio individual a determinação dos salários. Nesta abordagem, a taxa de salário [base salarial] seria resultante de um processo de avaliação dos camponeses decorrente da comparação entre a renda auferida no campo e as oportunidades de assalariamento na economia capitalista<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Reproduzimos a seguir a nota conceitual do próprio autor: *“Incluo na categoria das economias capitalistas ‘atrasadas’ todas as que ainda não atingiram a ‘maturidade’ de seu desenvolvimento capitalista. Estão compreendidas nesse conceito economias de diversos graus de ‘desenvolvimento’, desde as que completaram a base técnica para a acumulação de capital, como as que não o fizeram. O conceito de atrasada, neste caso, aproxima-se grosseiramente da velha expressão ‘subdesenvolvida’. O grande problema é que esta última traz consigo toda uma concepção do ‘processo de desenvolvimento’ que não está em sintonia com os supostos nos quais se move a presente tese. Deve-se observar também que a noção de ‘economia atrasada’ é totalmente compatível com a de desenvolvimento capitalista ‘tardio’ ou ‘retardatário’ referida à experiência brasileira recente (Cardoso de Melo, 1975). Não adoto esta terminologia pois a mesma procura dar conta das especificidades do processo de desenvolvimento, enquanto eu procuro estabelecer algumas **relações básicas de funcionamento** do mercado de trabalho”* (SOUZA, 1980: 4 – grifos do autor).

<sup>9</sup> Baltar (2003) também questiona as teorias que atribuem os baixos salários à existência de uma oferta ilimitada de mão de obra, sem maiores especificações, como causa do rebaixamento dos salários, como na obra de Artur Lewis (1954). Segundo Baltar, a simples existência de uma oferta abundante de mão de obra não explica os baixos salários, já que os países desenvolvidos tiveram, em determinados momentos como no pós-guerra, situações de abundância de mão de obra sem terem imprimido características semelhantes aos seus mercados de trabalho. Neste sentido, questiona também destas teorias a avaliação de que o crescimento econômico seria suficiente para incorporar esse excedente de mão de obra e elevar os salários. A frustração com a capacidade do processo de industrialização em

Para Souza, uma abordagem correta do problema da determinação dos salários nas economias atrasadas e sua relação com os demais rendimentos do trabalho deveria partir do entendimento do funcionamento da dinâmica de uma economia especificamente capitalista. Para isso, o autor qualifica o conceito de *força de trabalho*, enquanto sinônimo de *proletários*, ou seja, pessoas despojadas da propriedade dos meios de produção e que dependem da venda da sua força de trabalho para garantir sua subsistência. Neste sentido, para Souza a força de trabalho englobaria os assalariados em atividades tipicamente capitalistas e as pessoas que estariam procurando emprego (desemprego aberto), mas não incluiria os ocupados em formas não tipicamente capitalistas de organização da produção.

Esta definição seria importante para se compreender uma questão central para a análise da acumulação nas economias atrasadas, relacionada ao caráter (marginal ou não) da grande massa de trabalhadores existente fora do núcleo capitalista e, portanto, a sua relação com o dinamismo do sistema e com a determinação da taxa de salários<sup>10</sup>. Para Souza, esta confusão analítica seria decorrente das precárias condições de vida da massa de não-proletários e da existência de pessoas sem meios de produção (ou com precários), aos quais se atribuiria, portanto, a função de Exército Industrial de Reserva, rebaixando a taxa de salários no núcleo capitalista.

Na análise de Souza, no entanto, para entender a relação dessa massa com o núcleo capitalista é preciso compreender a ocupação do *espaço econômico* (entendido enquanto volume total de produção de bens e serviços de uma economia) pelas diversas unidades econômicas. Para o autor, a parcela da produção que é destinada ao mercado (e não para o autoconsumo) pode ser realizada tanto por empresas tipicamente capitalistas quanto por pequenas propriedades e trabalhadores autônomos. A acumulação capitalista depende de um mercado amplo e concentrado e, conseqüentemente, de um alto grau de divisão do trabalho, mas também promove a expansão deste mercado em um processo inexorável de penetração das formas tipicamente capitalistas de produção, destruindo a pequena produção mesmo em situações nas quais a sua “eficiência

---

superar o caráter excludente do capitalismo periférico a partir do final dos anos 1950 demonstrou a necessidade de se buscar explicações específicas para o problema da pobreza e da desigualdade social nestes países.

<sup>10</sup> Cabe precisar aqui que na abordagem de Souza “(...) parece-nos incorreta a noção da coexistência de vários modos de produção que se desenvolvem autonomamente; ao contrário, estamos em presença de **um modo de produção** – o capitalista – no qual se articulam diferentes formas de organização que são sempre subordinadas ao capital” (SOUZA, 1980: 133-134 – grifos do autor).

econômica” não seja superior, dado o seu poder econômico. Por outro lado, a pequena produção pode manter e até ampliar seu espaço econômico, principalmente em áreas nas quais o mercado não é suficientemente concentrado para possibilitar a instalação de empresas tipicamente capitalistas ou até mesmo como atividades acessórias de determinados ramos industriais (como comércio e reparação de eletrodomésticos, por exemplo). O mercado dos pequenos produtores não tem capacidade de crescimento autônomo, e estes também não constituem um modo de produção separado, sendo que sua dinâmica depende dos movimentos do capital:

“No contexto aqui explicitado, podemos, pois, afirmar que o núcleo verdadeiramente capitalista de uma economia, no seu movimento de expansão, **cria, destrói e recria** os espaços econômicos nos quais atua a pequena produção não tipicamente capitalista. É neste sentido, também, que podemos dizer que os espaços econômicos da pequena produção são perfeitamente **determinados** pelo núcleo capitalista. Isto significa que a pequena produção não tem capacidade de gerar seu próprio espaço econômico numa economia em que o capital já é dominante.” (SOUZA, 1980: 79 – grifos do autor).

O avanço do processo de acumulação capitalista implica no aumento da participação do emprego nas empresas capitalistas, com a expulsão da mão de obra originalmente ocupada em formas não tipicamente capitalistas de produção. Esta pode buscar a reprodução da pequena produção em outros espaços, mas, segundo Souza, em geral a proletarização é a forma mais imediata de busca da subsistência desta população.

O ritmo da sua incorporação no emprego assalariado, no entanto, é influenciado não só pela expansão das atividades capitalistas, mas também pelas mudanças na composição orgânica do capital em andamento no período, que em geral pressiona em sentido inverso, avançando em técnicas poupadoras de mão de obra. Ou seja, quando a ampliação de oferta da mão de obra se dá em ritmo muito acelerado, o núcleo capitalista da economia não precisa manter na sua órbita toda a população que sofreu o processo de proletarização, levando muitos a buscar a subsistência em espaços reservados à pequena produção mercantil simples, sendo a construção civil a porta de entrada mais recorrente destes migrantes às atividades urbanas, segundo Souza.

“Em resumo, a penetração das formas tipicamente capitalistas de organização no espaço econômico e sua gravitação sobre o emprego total, são regidas por leis completamente diferentes e não tem porque se harmonizar. **A única lei geral que relaciona os dois movimentos é a de que nunca o capital pode se reproduzir se não contar com a mão de obra necessária.** Ou seja, a ‘oferta’ de trabalhadores – produto da destruição das formas não tipicamente capitalistas e do crescimento da população – deve sempre ser superior a um determinado mínimo. Mas nada garante que a ‘produção da força de trabalho’ – ou o crescimento da ‘oferta’ – não seja muito superior às necessidades do núcleo capitalista. Se isso ocorre, a mão de obra sobrando tende a retornar à produção não tipicamente capitalista para ganhar sua subsistência. O espaço no qual atuará é também determinado pelo núcleo

capitalista, mas nada assegura que este espaço seja suficiente para proporcionar um nível de renda ‘adequada’ aos aí ocupados. Se a relação entre as duas dimensões for ‘adequada’, o nível de renda será alto; se não o for, relegará à miséria uma parte grande desse contingente de pessoas” (SOUZA, 1980: 82 – grifo nosso).

Souza complementa ainda que, havendo possibilidade de sobreviver na pequena produção, os autônomos e trabalhadores familiares tendem a preferir se manter nesta condição, e a busca por um trabalho assalariado só ocorre quando essa possibilidade se esgota. No caso das atividades agrícolas, isso ocorre quando se restringe o acesso à terra, e nas atividades urbanas quando o mercado é ocupado pela produção capitalista. Caso este trabalhador não seja incorporado ao “Exército Industrial de Reserva” ou ao “Exército de Trabalhadores em Atividade” ele deverá deixar novamente a força de trabalho e tentará recriar a pequena produção em outra área ou atividade.

Neste sentido, Souza retoma a tradição marxista e qualifica o conceito de “Exército Industrial de Reserva” enquanto parcela da “Superpopulação Relativa”, ou seja, composto pelas pessoas que estão realmente disponíveis para o capital<sup>11</sup>. Trata-se de uma “franja” variável e flutuante, impactada pelos movimentos de expansão e contração do capital, que determinam o montante da população incorporada ao Exército Industrial de Reserva ou, por outro lado, em formas não tipicamente capitalista de organização da produção.

---

<sup>11</sup> No apêndice ao capítulo III intitulado “Nota sobre a controvérsia sobre a marginalidade” Souza destaca a importância deste debate na América Latina no final dos anos 1960, contrapondo as posições de Cardoso (1971) e Nun (1969) sobre a relação entre o Exército Industrial de Reserva e Superpopulação Relativa, considerados pelo primeiro autor conceitos equivalentes em Marx no modo de produção capitalista, enquanto o segundo autor considerava o primeiro conceito específico do capitalismo inglês e o segundo geral a qualquer modo de produção. Para Souza, sua posição se aproxima mais da de Nun na distinção dos dois conceitos, mas diverge quanto à existência de dois mercados de trabalho autárquicos, já que Souza postula certa unificação na base do mercado de trabalho. Segundo ele, “é preciso reconhecer, contudo, que a distinção entre Exército Industrial de Reserva e Superpopulação Relativa não significa admitir que Marx incluisse não proletários no segundo conceito. Portanto o distinto ‘grau de disponibilidade’ a que nos referimos antes significa ‘distinta proximidade’ ao Exército de Trabalhadores em Atividade de pessoas **que já foram proletarizadas**” (SOUZA, 1980: 101 – grifos do autor). Recuperando os conceitos das formas assumidas pela Superpopulação Relativa (flutuante, latente, intermitente e o pauperismo) Souza aponta que na perspectiva histórica de Marx o movimento de proletarização é inexorável, ainda que formas arcaicas de organização da produção possam persistir por longos períodos como formas de transição. A tendência de crescimento do Exército Industrial de Reserva apontada por Marx não excluiria a possibilidade de períodos de escassez de mão de obra, o que deveria ser solucionado por uma crise. Mas, segundo Souza, a dimensão do excedente de mão de obra na etapa do capitalismo observada por Marx não era suficiente para inspirar uma “teoria das estratégias de sobrevivência” da força de trabalho, ainda que este tenha feito menção ao comportamento intermitente de “refúgio da mão de obra” característico das situações de pauperismo.

Como consequência desse processo, as economias atrasadas podem viver o “paradoxo da abundância com escassez”, caracterizado pela “falta” de mão de obra em determinados momentos. Isso porque a economia capitalista nestes países, após um primeiro momento, não é capaz de absorver todo o fluxo de mão de obra liberada pela destruição da pequena produção obrigando uma parcela de “semiproletários” a regredir a formas mais primitivas de organização da produção. Essa parcela pode ser mobilizada novamente em virtude da necessidade e movimento do capital sobre o espaço econômico na qual se localizou, mas a “ilimitada disponibilidade de força de trabalho” não é imediata, podendo gerar situações de escassez de mão de obra, nos momentos ou atividades em que o ritmo de demanda por mão de obra assalariada se acelera.

A análise de Souza busca, portanto, se contrapor a explicação neoclássica para a determinação da taxa de salários da economia capitalista enquanto determinada pela renda obtida pelos ocupados em formas não tipicamente capitalistas de organização da produção, ou seja, os salários deveriam ser superiores à renda não capitalista para atrair os trabalhadores destas atividades. Para Souza, no entanto, não são os diferenciais de renda que determinam o movimento da mão de obra e sim, como apontado anteriormente, a expansão do núcleo capitalista sobre o espaço econômico das atividades tradicionais. *“É a busca da sobrevivência o que impulsiona as pessoas a mudar seu meio de vida, podendo, neste processo vir a assalariar-se temporária ou permanentemente”* (SOUZA, 1980: 91-92).

Em situações de escassez de mão de obra pode haver elevação dos salários, mas não para atrair trabalhadores de outras formas de organização. Nestes casos, o equilíbrio dinâmico tende a ser restabelecido pela expansão da economia capitalista sobre outras atividades - liberando os ocupados destas -, ou pela coação (como teria sido o caso da proibição dos vendedores ambulantes durante o período do “milagre econômico”), entre outras formas, até que seja retomada a liberdade para fixação da taxa de salários pelo núcleo capitalista.

Segundo Souza, a pressão do excedente de mão de obra sobre os salários do núcleo capitalista pode se dar de forma direta, pelo Exército industrial de Reserva, ou de forma indireta, pelo restante do excedente de mão de obra. Neste caso, a pressão não se dá de forma direta sobre os salários, apesar deste contingente poder ser mobilizado (ainda que não imediatamente) a qualquer momento por meio de pressões econômicas, jurídicas e da violência para solucionar situações de escassez de mão de obra no núcleo capitalista. Mas indiretamente o tamanho do

excedente de mão de obra pode impactar sobre o poder de negociação dos trabalhadores do núcleo capitalista. Segundo Souza:

“Esta interpretação, portanto, é muito diferente das que afirmam a **impossibilidade** de aumentar a taxa de salários da economia, enquanto persistir o atual nível de excedente de mão de obra, porque, de uma ou outra maneira, esse aumento seria desfeito na prática pela pressão da população sobrando. A ideia aqui exposta argui pela **dificuldade** em vez da impossibilidade. O desenvolvimento da luta sindical pode, contudo, plasmar algumas estruturas que garantam um certo grau de proteção dos ganhos dos trabalhadores em relação a eventuais pressões externas.” (SOUZA, 1980: 90 – grifos do autor).

Por outro lado, com relação à determinação da renda na pequena produção, Souza aponta que os diferentes graus de facilidade de entrada das diversas ocupações e a adequação entre o espaço econômico e a dimensão ocupacional (ambos determinados pelo núcleo capitalista) definem o nível de renda destes ocupados. Os ocupados em algumas atividades nas quais são frequentes o fracasso econômico muitas vezes recorrem ao assalariamento para garantir a sua subsistência, o que sugere, segundo Souza, que existe alguma vinculação entre a taxa de salários e a renda não capitalista. Esta relação, no entanto, se dá de forma inversa ao postulado pela economia neoclássica, com a taxa de salários funcionando apenas como um “farol” que orienta algumas rendas não capitalistas, como por exemplo os pequenos produtores e comerciantes que reajustam seus preços em virtude de um aumento da taxa de salários.

“Em resumo, a pobreza e os baixos níveis de renda no núcleo capitalista dependem do baixo poder de negociação dos trabalhadores frente ao capital e da maneira pela qual se realiza historicamente o processo de acumulação de capital. Nas outras formas de organização da produção, por seu, turno, eles dependem do tamanho do mercado (que é determinado pela produção capitalista), do número de pessoas que se ocupam nas mesmas (que depende do excedente de mão de obra não ocupado nas formas tipicamente capitalistas) e (...) do grau em que o capital consegue extrair o excedente” (SOUZA, 1980: 94).

Outra questão fundamental para se compreender a especificidade do mercado de trabalho das economias atrasadas diz respeito às *funções da pequena produção na acumulação capitalista*. Segundo Souza, comumente atribui-se às formas não capitalistas de organização da produção as funções de “*rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho*” e de permitir ao núcleo capitalista de “*concentrar esforços*” no desenvolvimento de setores estratégicos.

Para se contrapor à primeira suposição, Souza aponta a diferença entre variação do custo de reprodução da força de trabalho (enquanto variação do valor dos itens da cesta de consumo do

trabalhador) e variação dos salários. O custo de reprodução da força de trabalho pode variar historicamente em decorrência de variações no valor, quantidade ou natureza dos bens e serviços que compõe a cesta de consumo do trabalhador. Segundo Souza, parcela dos itens que compõe a cesta atende a necessidades essenciais de reprodução da vida material do trabalhador, e outra parcela é historicamente determinada pelos hábitos de consumo da classe trabalhadora, os quais sofrem influência das conquistas da luta sindical, da ação do estado e dos próprios padrões de consumo impostos pelo processo de acumulação<sup>12</sup>. Ou seja, as variações no custo de reprodução da força de trabalho podem ser resultado de mudanças nos preços dos itens que compõe a cesta ou de alterações nos tipos e quantidade destes itens, sendo apenas esta última influenciada pela evolução histórica da taxa de salários no longo prazo.

Souza analisa então as abordagens que estabelecem uma relação entre a produção em organizações não tipicamente capitalistas rurais e urbanas e o rebaixamento do valor dos bens que integram o custo de reprodução da força de trabalho. Com relação à pequena produção mercantil rural, alguns autores identificam na produção de subsistência - característica do complexo latifúndio-minifúndio no qual o proprietário entrega um pedaço de terra para o trabalhador, que trabalha também como assalariado temporário na produção principal - o papel de rebaixador do custo de reprodução da força de trabalho agrícola. Para Souza, essa formulação está teoricamente correta em determinadas situações historicamente datadas, nas quais não havia unificação entre os mercados de trabalho rural e urbano. Com a perda paulatina de qualquer vínculo com a terra o salário precisa dar conta crescentemente da reprodução da força de trabalho. O crescimento das boias-frias no centro-sul brasileiro é, portanto, um exemplo contundente do aumento da monetização das relações de trabalho no campo. A economia de subsistência, por outro lado, não é totalmente destruída com a penetração das relações capitalistas no campo, mas tem uma redefinição da sua gravitação e do seu papel na acumulação, com aumento da precarização da relação de posse da terra e diminuição do tamanho médio do minifúndio.

---

<sup>12</sup> Cabe antecipar aqui que Souza, ao rebater o argumento de Oliveira (1976) de que a autoconstrução de moradias seria um fator de rebaixamento do custo de reprodução da mão de obra, aponta que a “habitação decente” não é um item da cesta de consumo dos trabalhadores nas economias atrasadas já que não foi historicamente incorporada ao custo de reprodução da força de trabalho nestes países. Segundo Souza: “São (...) uma função da evolução histórica dos salários; são os baixos salários que explicam a autoconstrução e não o contrário, como pretende Oliveira. A habitação precária e a autoconstrução são a **resposta** dos trabalhadores frente aos reduzidos rendimentos que auferem, o que lhes permite a sobrevivência” (SOUZA, 1980: 123 – grifo do autor.).

O autor questiona também a literatura que postula o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana por meio da produção de alimentos mais baratos pela pequena produção mercantil rural. Souza destaca, no entanto, que estes autores ignoram a diferença entre a produção capitalista e camponesa de alimentos, e, portanto, não consideram o problema da margem de comercialização. A tendência à crescente predominância da produção capitalista determina que os preços pagos ao produtor são determinados pelas condições capitalistas de produção, os quais são tomados pelos intermediários como referência para fixar os preços que pagarão aos pequenos produtores, os quais são obrigados a aceitar dada a impossibilidade de estocar, deixando para os intermediários a diferença entre o preço pago aos pequenos produtores e os que são pagos às grandes explorações. Neste sentido, para Souza a economia camponesa não influencia os preços urbanos, ainda que possa contribuir para a acumulação capitalista por meio da produção de alimentos e enquanto mão de obra temporária na agricultura capitalista.

A última situação abordada por Souza em relação à possibilidade de rebaixamento do custo de reprodução da mão de obra diz respeito à produção em formas não tipicamente capitalistas de produção nas cidades sobre a força de trabalho urbana. Segundo o autor, Oliveira (1976) acerta ao inverter a relação e identificando nos baixos salários urbanos a imposição de limites para os ganhos dos “pseudo-proprietários”. Para Souza, a cesta de consumo dos trabalhadores urbanos raramente é adquirida diretamente dos produtores agrícolas e nunca é totalmente suprida pelos pequenos comerciantes “informais”, os quais geralmente aplicam preços superiores e mantem seus consumidores de baixa renda por outros motivos (relações pessoais, facilidade de crédito, unidade de medidas das compras, etc.). Os assalariados pobres, portanto, consomem prioritariamente produtos da economia capitalista, em geral mais baratos.

Por fim, Souza questiona o argumento de que a pequena produção mercantil seria funcional à acumulação capitalista devido à superexploração da força de trabalho nestas unidades. Para o autor, isso pode até acontecer em algumas categorias (como no caso dos autônomos que trabalham para uma só empresa), mas não é a realidade da maior parte das pequenas empresas mercantis, já que muitas não são exploradas por nenhum capital. Além disso, destaca a importância relativa do serviço doméstico no emprego não capitalista urbano das economias atrasadas para o qual esta possibilidade não se aplica.

Com relação à segunda suposição – de que as formas não capitalistas de produção permitiriam ao núcleo capitalista “concentrar esforços” no desenvolvimento de setores estratégicos – Souza remete à crítica de Oliveira (1976) à CEPAL, o qual apontava que o suposto “inchaço” do setor terciário nas economias atrasadas não seria uma anomalia, como postulava a Comissão, mas sim uma exigência do processo de acumulação urbano-industrial destas economias, nas quais as cidades não estavam dotadas da infraestrutura e dos serviços que precisavam para o crescimento industrial.

Segundo Oliveira, o crescimento não capitalista no setor terciário decorreria da insuficiência de capital para possibilitar uma “intensa e simultânea capitalização nos serviços”. Para Souza, no entanto, esta visão da “escassez de capital” pressupõe que o processo de capitalização depende de uma poupança prévia para possibilitar o investimento, desconsiderando que o investimento ocorre em função da expectativa do seu rendimento futuro: *“em outras palavras, se existe a possibilidade de um dado capital ser valorizado, o mesmo passa a existir; se essa valorização é impossível ou incerta, o capital não se constitui”* (Souza, 1980: 126 – grifo do autor). Neste sentido, a emissão de títulos possibilita a constituição de novos capitais, os quais são determinados pela rentabilidade esperada e pelo risco implicado na realização deste investimento<sup>13</sup>.

Para Souza, é preciso compreender como o capital articula as diversas formas de organização da produção dentro do modo de produção capitalista. Ele aponta que existem diversos graus de subordinação destas formas de organização ao capital, que vão desde o preenchimento de espaços de mercado sem extração de excedente ou formas diretas de subordinação, que se caracterizam pela superexploração da mão de obra com extração de excedente, “aparentemente na esfera da circulação”. Segundo Souza:

“Em termos gerais, e em princípio, pode-se argumentar que as primeiras são características de atividades em que as formas de organização tipicamente capitalistas desenvolveram-se completamente, destruindo a pequena produção mercantil pré-existente, transformando suas funções no processo de acumulação e reservando-lhes novos espaços em algumas ‘franjas’ do mercado. (...)”

As pequenas unidades econômicas das quais o capital extrai um excedente através do processo de circulação, são típicas de atividades que já sofreram algum processo de subordinação ao capital, mas que ainda não foram, ou foram só parcialmente, penetradas por formas de organização tipicamente

---

<sup>13</sup> Souza questiona também a ideia de que haveria “escassez de capital” pela falta de equipamentos ou dificuldades na sua importação, apontando que os setores que não foram capitalizados (pequeno comércio, serviços e artesanato) não demandariam esse tipo de equipamento para se tornarem capitalistas.

capitalistas. A renda dos ocupados à semelhança do caso anterior depende do tamanho e do número de produtores que se ocupam nessas atividades, mas, neste caso, sofre a diminuição pela parcela extraída do capital. É o caso típico dos ‘trabalhadores por conta própria subordinados’” (SOUZA, 1980: 129-130).

Em contraposição à Oliveira, Souza destaca, portanto, que a pequena produção apesar de ser necessária para atender a determinadas funções que são atribuídas pelo capital, não poupa esforços para o capital ou acelera o processo de acumulação. Para Souza, as atividades não especificamente capitalistas atuam como um “refúgio” da mão de obra, subordinadas à produção capitalista, pela qual são exploradas diretamente ou para a qual contribuem com a produção de bens e serviços. Além disso, a produção capitalista determina ainda o espaço econômico e a dimensão ocupacional da produção não capitalista, e, portanto, o nível de renda que está poderá auferir.

### **1.1.2 As implicações do processo de industrialização brasileiro**

Baltar (2003) traz elementos que ajudam a compreender melhor a origem desta base ampla do mercado de trabalho e as suas consequências para a evolução de mercado de trabalho nos países subdesenvolvidos. Analisando a determinação dos salários em economias subdesenvolvidas de industrialização tardia, Baltar aponta que nestas economias os salários não acompanham os ganhos de produtividade da indústria e apresentam uma maior dispersão do que os países desenvolvidos.

A generalização do padrão industrial e de consumo americanos no pós-guerra se deu de forma diferenciada entre os países centrais e os países da periferia do capitalismo. Enquanto nos primeiros os ganhos de produtividade decorrentes destas transformações produtivas foram incorporados aos salários, o que permitiu aos trabalhadores se tornarem também consumidores destes produtos, nos países subdesenvolvidos os salários não incorporaram os ganhos de produtividade, restringindo a base de consumo de bens duráveis. Segundo Baltar, essa diferença tem origem nas características da sociedade urbano-industrial do pós-guerra nos países desenvolvidos, nos quais esta se encontrava relativamente consolidada, além de contar com uma estrutura econômica mais homogênea e não vivenciar mais grandes deslocamentos populacionais, tanto setoriais quanto geográficos.

Já entre os países subdesenvolvidos que se industrializaram tardiamente, a velocidade acelerada e a descontinuidade dos processos de industrialização destes países, bem como o intenso processo de urbanização são apontados como causa da formação de uma base muito ampla no mercado de trabalho, com poucos segmentos específicos, o que implicou na ausência de condições necessárias para que os trabalhadores pudessem barganhar a incorporação de parte dos ganhos de produtividade da indústria aos salários.

“No primeiro caso [estrutura produtiva montada lentamente], as indústrias que vão surgindo atraem mão-de-obra das existentes e podem dar origem a amplos segmentos do mercado de trabalho assalariado. No segundo caso, as novas indústrias são obrigadas a buscar sua mão-de-obra preponderantemente numa massa urbana indiferenciada e ainda não adaptada à disciplina do trabalho industrial. Isto é particularmente verdadeiro na situação histórica dos países de capitalismo tardio, que tendo uma alta parcela da população ativa no campo, assistem a um intenso processo de urbanização, com imigrações maciças do campo para as cidades e de regiões mais atrasadas para os centros urbanos em que só depois é montada a maioria das novas indústrias (...)

O aprofundamento e a consolidação da industrialização elevam a proporção do emprego assalariado na população ativa urbana e tornam mais homogênea a estrutura produtiva. Porém, a rapidez do processo impõe elevada rotatividade no emprego e impede uma maior especialização da mão-de-obra. Consequentemente, forma-se um mercado de trabalho com uma base muito ampla comparativamente ao ocorrido em países desenvolvidos” (BALTAR, 2003: 198-199).

Ou seja, a rapidez e descontinuidade da montagem do aparelho produtivo de determinada economia capitalista contribui para que o seu mercado de trabalho tenda a ser mais fluido (em contraposição a um rigidamente estruturado), restringindo a segmentação do mercado de trabalho destes países. Nos países subdesenvolvidos que se industrializaram, portanto, a mão de obra recém incorporada não é homogênea nem intercambiável com a já existente em segmentos específicos do mercado de trabalho.

“Tendo em conta essas duas questões [oportunidades de sobrevivência fora do núcleo capitalista e características da incorporação pelo núcleo (rotatividade e ausência de especialização)] pode ocorrer uma transformação apenas parcial da mão de obra em trabalhadores assalariados e uma mobilidade permanente do excedente não incorporado ao mercado formal. Em todo caso, dificulta-se a consolidação de relações permanentes de emprego que fundamentam a segmentação do mercado de trabalho assalariado mesmo quando prevalece uma grande continuidade na demanda de trabalho pelas distintas atividades econômicas do núcleo capitalista” (BALTAR, 2003: 187).

Cabe destacar que Baltar adota a categoria “setor informal” enquanto elemento estrutural do sistema econômico heterogêneo, o qual corresponde a uma parcela significativa da população ocupada nestas economias. Para isso, o autor diferencia os pequenos produtores informais das

pequenas empresas capitalistas pela ausência de capital e de valorização do capital entre os primeiros, restringindo o potencial transformador da estrutura produtiva do sistema econômico à concorrência entre capitais. Para Baltar não se trata, portanto, de diferenças entre tipos de unidades produtivas, mas uma diferenciação de mercados:

“Essa concepção de setor informal, como elemento estrutural de um sistema econômico heterogêneo que se reproduz com o progresso capitalista, pressupõe que as atividades informais simplesmente preencham os espaços não ocupados pela produção capitalista, por não oferecerem perspectiva de lucro. Portanto, o aspecto decisivo nesta definição de setor informal é a ausência de valorização do capital na órbita produtiva apesar de se constituir numa produção para o mercado. É dele que decorrem as características técnico-econômicas que comumente servem para descrever as unidades produtivas informais, como por exemplo, limitações em termos de escala de produção, divisão do trabalho e mecanização. Dele também resultam o modo peculiar e o significado da expansão das atividades informais, ou seja, crescimento vegetativo por proliferação de produtores em busca da sobrevivência. Apesar disso, sob certas circunstâncias especiais, eles podem usufruir de um nível de renda relativamente alto, notadamente nos casos em que haja dificuldades para implantação de concorrentes vis-à-vis a ampliação dos espaços econômicos disponíveis” (BALTAR, 2003: 190).

O setor informal, portanto, enquanto elemento estrutural de um sistema heterogêneo, se reproduz com o progresso capitalista, através de relações mercantis diretas com empresas capitalistas ou indiretas através da circulação da renda gerada no núcleo capitalista. *“Com isso é possível enfatizar que o progresso capitalista não apenas não incorpora no emprego assalariado toda a população ativa como, ao reproduzir suas relações mercantis permite a sobrevivência dos que formam o excedente de mão de obra”* (BALTAR, 2003: 228).

Neste sentido, antecipando as dificuldades que serão apresentadas a frente para se conceituar e medir a “informalidade” no mercado de trabalho, Baltar ressalta que:

“As formas específicas em que a dinâmica da produção capitalista abre espaços para a produção informal são as mais variadas e parece vã qualquer tentativa genérica de classificação. Esta complexidade da formação e transformação do setor informal a partir da dinâmica capitalista, aliada ao fato da já mencionada insuficiência da simples descrição das unidades produtivas para identificar as atividades informais, coloca sérias dificuldades para a estimação da própria magnitude global do mercado de trabalho informal urbano” (BALTAR, 2003: 192).

### **1.1.3 A herança escravista na transição para o trabalho assalariado**

As características do mercado de trabalho brasileiro foram fortemente determinadas pelo processo de industrialização do país, como apontado acima, mas também decorrem da herança de

um passado escravista e da opção pelo trabalhador imigrante para atender as necessidades do mercado de trabalho nascente, opções que restringiam a incorporação do homem livre nacional.

Em sua tese de 1983, Maria Sylvia de Carvalho Franco analisa o lugar e o papel dos homens livres na sociedade colonial, dominada pela instituição da escravidão. A opção pelo uso da mão de obra escrava<sup>14</sup> na produção colonial permitia a rápida ampliação da escala de produção do açúcar na América portuguesa, realizada de forma extensiva em latifúndios. Por outro lado, o isolamento da colônia obrigava aos homens engajados nesta produção mercantil e especializada a produzir seus meios de subsistência, limitando a escala da produção principal. Segundo a autora, as condições nas quais se fundou a grande propriedade fundiária no Brasil obrigou-a a conciliar dois princípios reguladores da atividade econômica opostos: a produção direta dos meios de vida e a produção de mercadorias

“Ao se apontar a presença simultânea dessas duas modalidades de produzir, no latifúndio, é preciso não perder de vista que, no contexto brasileiro, elas ganham identidade: uma não existe sem a outra. A produção e o consumo diretos encontram sua razão de ser na atividade mercantil, como *meio* que se definiu juntamente com a extensão das terras apropriadas, as técnicas rudimentares, a escravidão. A combinação colonial dos fatores de produção repousou, em larga medida, na possibilidade do latifúndio em auto suprir-se. Isto posto, não basta constatar que produção para subsistência e produção para mercado estejam arranjadas numa estrutura e sejam interdependentes. Ainda assim se correrá o risco de chegar a uma visão dissociativa dos componentes do latifúndio e indicar que, nele, formações socioeconômicas distintas estão combinadas, compondo uma dualidade. Respeitar-se-á, ao invés, sua integridade, ao se apreender aquelas duas modalidades de produzir como *práticas que são constitutivas uma da outra*. Dessa perspectiva, os princípios opostos de ordenação das relações econômicas aparecem sintetizados e, ao observá-los, não seremos levados a representar a economia colonial como *dualidade integrada*, mas como uma *unidade contraditória*. Essa síntese, determinada na gênese do sistema colonial, sustentou, com suas ambiguidades e tensões, a maior parte da história brasileira” (CARVALHO FRANCO, 1997: 11 – grifos da autora).

---

<sup>14</sup> Não é foco desta dissertação o estudo dos determinantes e características da escravidão no Brasil, mas vale mencionar brevemente a contribuição de Fernando Novais para essa questão a partir da sua análise do antigo sistema colonial. O autor destaca o papel da colonização europeia moderna no processo de acumulação de primitiva de capital, enquanto desdobramento da expansão comercial característica do capitalismo mercantil. Neste sentido, as atividades produtivas desenvolvidas nas colônias orientavam-se no sentido de permitir a acumulação burguesa nas metrópoles e, portanto, o escravismo foi imposto enquanto uma “necessidade” pois não seria possível, nas colônias, impedir o acesso da população livre aos fatores e instrumentos de produção existentes (processo em andamento na Europa). Além da insuficiência de mão de obra indígena em volume adequado para atender a essa demanda (ainda que estes tenham sido escravizados no início em momentos de escassez de africanos), o apresamento indígena era um negócio interno da colônia, enquanto o tráfico negreiro passou a representar um novo e lucrativo setor do comércio colonial. Ou seja, segundo Novais, o tráfico negreiro explica a opção pela escravização africana, e não o contrário (NOVAIS, 2005).

O vínculo da economia escravista na época moderna com o mundo europeu, no qual avançava a divisão do trabalho social, a utilização do trabalho livre e a generalização da forma mercantil, levou lentamente à contradição entre a produção direta dos meios de vida e a produção para o mercado, reforçando-se a segunda e gerando um incipiente movimento de diferenciação e integração da economia, com áreas de culturas subsidiárias e geração de correntes de comércio internas no país. Carvalho Franco destaca o caso paulista do século XVIII, quando a região recebeu escravos, oriundos das regiões auríferas em declínio, em número muito superior ao qual seu padrão de subsistência poderia incorporar. Neste caso, portanto, as condições impostas pelo mercado externo fizeram deslanchar a produção mercantil nas grandes lavouras, não tendo reforçado a tendência para a produção direta dos meios de vida apesar da abundância de mão de obra escrava disponível.

A autora reforça as implicações da opção por uma fonte externa de suprimento de trabalho escravo, apesar da disponibilidade de uma população livre (após o período inicial da ocupação do território) para atender o sistema mercantil. Como consequência,

“Esta situação deu origem a uma formação *sui generes* de homens livres e expropriados, que não foram integrados à produção mercantil. A constituição desse tipo humano prende-se à forma como se organizou a ocupação do solo, concedido em grandes extensões e visando culturas onerosas. Dada a amplitude das áreas apropriadas e os limites impostos à sua exploração pelo próprio custo das plantações, decorreu uma grande ociosidade das áreas incorporadas aos patrimônios privados, podendo, sem prejuízo econômico, ser cedidas para uso de outro. Essa situação – a propriedade de grandes extensões ocupadas parcialmente pela agricultura mercantil realizada por escravos – possibilitou e consolidou a existência de homens destituídos da propriedade dos meios de produção, mas não de sua posse, e que não foram plenamente submetidos às pressões econômicas decorrentes dessa condição, dado que o peso da produção, significativa para o sistema como um todo, não recaiu sobre seus ombros. Assim, numa sociedade em que há concentração dos meios de produção, onde vagarosa, mas progressivamente, aumentam os mercados, paralelamente forma-se um conjunto de homens livres e expropriados que não conheceram os rigores do trabalho forçado e não se proletarizam. Formou-se, antes, uma “ralé” que cresceu e vagou ao longo de quatro séculos: homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade. A agricultura mercantil baseada na escravidão simultaneamente abria espaço para a sua existência e os deixava sem razão de ser.” (CARVALHO FRANCO, 1997: 14).

Ou seja, para a autora a sociedade brasileira teria se organizado a partir dessa orientação, situando os homens livres e pobres na estrutura social, mas apartados da produção para o mercado.

Wilnes Henrique (1999) reforça a importância de se remeter ao período colonial para identificar os primórdios da constituição de uma massa de população livre e pobre de “desclassificados”, localizada entre os extremos da estrutura social da colônia (os senhores e os

escravos), a qual era a princípio dispensável aos processos econômicos básicos desta sociedade, vale dizer, a produção em larga escala destinada ao mercado externo. O Antigo Sistema Colonial, reinventou o escravismo e permitiu a dominação da grande empresa colonial restringindo a presença de outras formas de organização da produção e a inserção da população livre. A pequena produção no período colonial não era autônoma e as cidades, enquanto apêndices da vida rural, ofertavam escassas oportunidades de ocupação para o trabalho livre. Segundo a autora, essa parcela da população

“Nem sempre destituídos da posse dos meios de sobrevivência, quando eram pequenos produtores dificilmente alcançavam a posse efetiva da terra. Nas áreas típicas das grandes lavouras, não conseguiam concorrer com ela, constituindo um potencial de mão de obra à sua disposição e dando lugar muitas vezes à formação de comunidades no interior da grande propriedade, sujeita a diferentes relações de trabalho. Nas áreas onde não se constituiu ou não se manteve a grande lavoura, praticavam uma agricultura de tipo caboclo e largamente de subsistência, muitas vezes pequenos grupos esparsos, as vezes em lugares muito distantes. Ou então, numa condição mais degradada, tornavam-se desocupados permanentes, numerosos ‘vadios’ de todos os tipos nas cidades e nos campos, que viviam da caridade, do roubo, do crime, recrutados muitas vezes para as milícias privadas dos grandes proprietários e, no processo de Independência, para a luta e agitação políticas. No início do século XIX, a população livre excedente já constituía a maioria da população livre do país, e adentrando o século dois terços da população livre e metade da população total, tornando-se mais numerosa que os escravos” (HENRIQUE, 1999: 11).

Neste sentido, apesar da crise do sistema colonial que culminou na independência em 1822, a escravidão e a restrição do acesso à terra foram mantidas. O ano de 1850 representa um marco importante na longa transição para o trabalho livre, que se estendeu por grande parte da segunda metade do século XIX, devido à duas leis promulgadas neste ano: a que extinguiu o tráfico negreiro e a Lei de Terras. A promulgação das leis com poucos dias de diferença evidencia o caráter da transição e explica em grande parte as características do mercado de trabalho que começava a se conformar neste período. Se, por um lado, se evidenciava o esgotamento da escravidão, entre outras coisas devido à crescente incompatibilidade entre o capital imobilizado nos escravos e as necessidades das transformações econômicas do período, além da pressão inglesa pela ampliação do mercado consumidor, por outro, o Estado brasileiro garantia às elites econômicas a restrição do acesso à terra aos trabalhadores livres através da Lei de Terras, a qual proibia a posse da terra e estabelecia a compra como única forma de aquisição das terras devolutas.

A conivência estatal com a grilagem, principalmente em áreas de desbravamento, completou o processo de recriação da grande propriedade por meio da posse ainda por longo

período. Na Primeira República, com a descentralização da política de terras e de mão de obra para os estados, a liberalidade em relação à posse de terras, com aditamentos de prazos para legitimação das posses contribuiu também para a concentração do controle da terra, cristalizando posições pré-estabelecidas após a abolição (HENRIQUE, 1999).

Além de restringir as possibilidades de auto ocupação da população livre, a venda das terras devolutas e o pagamento de impostos sobre a propriedade (também previsto na Lei de Terras, ainda que historicamente a tributação de terras no Brasil sempre tenha sido reduzida e pouco efetiva) gerou para o Estado brasileiro uma fonte de recursos que ajudou no financiamento da imigração (HENRIQUE, 1999).

Se anteriormente a escravidão foi o recurso utilizado para evitar o pagamento de altos salários aos trabalhadores livres, devido à oferta de terra disponível como alternativa potencial para a produção dos meios de sobrevivência, com o fim da escravidão foi “necessário” restringir o acesso à terra para essa população que seria liberada e incorporada ao contingente de trabalhadores livres já existentes. Além disso, optou-se por uma fonte externa de mão de obra, através da imigração europeia, para manter crescente a reserva de trabalhadores e pressionar os salários para baixo<sup>15</sup>.

Segundo Henrique (1999), a imigração europeia, apesar de atender a demanda de mão de obra principalmente nos estados do Sudeste, respondeu ainda a um compromisso com as elites do Nordeste, restringindo o deslocamento interno da mão de obra das regiões açucareiras (mas também da antiga região cafeeira do Rio de Janeiro e de Minas Gerais) para as novas áreas de produção de café, obrigando os trabalhadores livres nacionais a aceitarem baixos salários.

Em particular, os negros libertos foram abandonados neste período de transição para o trabalho livre, sem que nenhuma medida de proteção tenha sido estabelecida para contribuir para a sua incorporação ao sistema emergente, tendo que concorrer com os trabalhadores livres nacionais e estrangeiros em desigualdade de condições.

---

<sup>15</sup> Segundo Rivero, “O trabalho cativo e a imigração, portanto, tornaram desnecessário subjugar a mão de obra nacional. O desamor ao trabalho organizado, por parte do trabalhador nacional, serviu para fundamentar a ideologia da vadiagem e reforçar o trabalho compulsório. Ainda assim, os livres e os libertos eram incorporados ao processo produtivo, tão logo ele necessitasse, indo para as áreas estagnadas e desempenhando as tarefas mais árduas” (RIVERO, 2009: 70).

Neste sentido, a economia cafeeira que começou a se estruturar também se organizou em torno da grande propriedade agrícola e do trabalhador imigrante, reservando à população nacional livre as tarefas auxiliares do café. A ampla disponibilidade de força de trabalho para a economia cafeeira permitiu uma relativa estabilidade dos salários reais durante os momentos de expansão cafeeira, os quais eram ainda flexíveis à baixa em períodos de crise em virtude da cessão de terras aos colonos para produção de alimentos, o que supria em parte o custo de reprodução da mão de obra (Henrique, 1999).

A disponibilidade de mão de obra crescente com a imigração europeia, somada à liberação de mão de obra nas crises do café, ao crescimento demográfico e ao emprego de mulheres e crianças na produção atendeu também à expansão urbana e industrial paulista até os anos 1920, constituindo um “mercado de trabalho urbano desfavorável à elevação dos salários”. Nos anos 1930, com a redução significativa da imigração europeia buscou-se mobilizar então o trabalhador livre nacional para se manter a oferta crescente de mão de obra (Henrique, 1999).

“Era terrível, portanto, a herança social que recebemos do nosso passado escravista, da Abolição conservadora, da imigração em massa para manter o trabalho barato. Milhões de brasileiros mergulhados na miséria e na pobreza, no campo e nas cidades, eram também vítimas do atraso econômico em que estávamos mergulhados, com um verdadeiro fosso nos separando dos padrões de produção e de consumo predominantes nos países desenvolvidos. O Brasil, como já notara Caio Prado Jr., sempre fora um excelente negócio para os donos do dinheiro e da terra. Por força de um regime social obsoleto, o escravismo, não tínhamos sido capazes de incorporar os resultados da Primeira Revolução Industrial. Último país a abolir a escravidão, quando mergulhamos no capitalismo, já nos deparamos com um mundo dominado pela grande empresa e pela Segunda Revolução Industrial, a do aço, da química pesada, do automóvel e do avião, da eletricidade, da nova indústria de bens de capital. A economia cafeeira já dava sinais de esgotamento nos primeiros anos da década de 1890. Mas os grandes interesses internos e externos que a suportavam prolongaram sua vida por meio das Políticas de Valorização até a crise de 1929, às custas certamente da reiteração do atraso. E a ‘questão social’, que emergiu do processo de urbanização e do avanço da indústria, estabelecendo as bases para o início do movimento operário, foi considerada na Primeira República essencialmente como uma ‘questão de polícia’, ainda que o seu enfrentamento desde esse período não se limitasse apenas às leis repressivas” (HENRIQUE, 1999: 19).

Chalhoub (2001) aborda outro aspecto desta transição do escravismo para o trabalho assalariado. Destacando o “traço continuísta essencial”<sup>16</sup>, relacionado à promoção de uma política

---

<sup>16</sup> Não trataremos da dimensão racial nesta dissertação, mas é importante salientar que Chalhoub (2001) destaca que a continuação da subordinação social na passagem para a República tem uma expressão de cor e foi presente nos conflitos que dividiam a própria classe trabalhadora “ou seja, o negro passou de escravo a trabalhador livre, sem mudar, contudo, sua posição relativa na estrutura social. Isso significa que, no desenrolar das rivalidades nacionais e raciais que, (...) foram a expressão mais comum das tensões provenientes da competição pela sobrevivência na

de transição que permitisse a manutenção da dominação social dos proprietários dos meios de produção, o autor aponta que não bastava expropriar os libertos ou imigrantes dos meios de produção para obrigá-los ao assalariamento, era preciso ainda associar outros dois movimentos, “simultâneos e não excludentes: a construção de uma nova ideologia do trabalho e a vigilância e repressão contínuas exercidas pelas autoridades policiais e judiciárias” (CHALHOUB, 2001: 47).

O fim do tráfico negreiro teria obrigado as classes dominantes do Império a realizar “reajustes no seu universo mental” e “adequar sua visão de mundo” às transformações em andamento:

“No mundo de outrora, ordenado pela presença do escravo, a questão do trabalho era escassamente problematizada na esfera das mentalidades: o trabalhador escravo era propriedade do senhor e, sendo assim, o mundo do trabalho estava obviamente circunscrito à esfera mais ampla do mundo da ordem, que consagrava o princípio da propriedade” (CHALHOUB, 2001: 65).

Segundo Chalhoub, o controle social do escravo se dava pelo equilíbrio na aplicação de castigos exemplares e de medidas paternalistas, e as atividades produtivas eram desqualificadas socialmente pois associadas à escravidão. Neste sentido, a libertação dos escravos, que realizou a separação entre o trabalhador e sua força de trabalho, impunha a necessidade de que estes trabalhadores livres se colocassem à disposição do assalariamento. Isso deveria se dar tanto por medidas que obrigassem o indivíduo ao trabalho quanto pela redefinição do conceito de trabalho e imposição de uma nova ética do trabalho, fazendo que os homens livres internalizassem a noção de que o trabalho seria o “valor supremo regulador do pacto social”:

“Era necessário que o conceito de trabalho ganhasse uma valoração positiva, articulando-se então com conceitos vizinhos como os de ‘ordem’ e ‘progresso’ para impulsionar o país no sentido do ‘novo’, da ‘civilização’, isto é, no sentido da constituição de uma ordem social burguesa. O conceito de trabalho se erige, então, no princípio regulador da sociedade, conceito este que aos poucos se reveste de uma roupagem dignificadora e civilizadora, valor supremo de uma sociedade que se queria ver assentada na expropriação absoluta do trabalhador direto, agente social este que, assim instituído, deveria prazerosamente mercantilizar sua força de trabalho – o único bem que lhe restava, ou que, no caso do liberto, lhe havia sido ‘concedido’ por obra e graça da Lei de 13 de maio de 1888. Era este princípio supremo, o trabalho, que iria, até mesmo, despertar nosso sentimento de ‘nacionalidade’, superar a ‘preguiça’ e a ‘rotina’ associadas a uma sociedade colonial e abrir desta forma as portas do país à livre entrada dos costumes civilizados – e do capital – das nações europeias mais avançadas” (CHALHOUB, 2001: 48).

---

cidade do Rio de Janeiro da Primeira República, os brasileiros de cor fora, ou continuaram a ser, os grandes perdedores” (Chalhoub, 2001: 88).

Além da valorização do trabalho no campo ideológico, a subsunção do trabalho ao capital foi feita no Brasil, assim como nos países centrais, pelo emprego da violência. O controle social da classe trabalhadora, analisado por Chalhoub, compreende todas as esferas da vida social, indicando que as “relações de vida” dos agentes sociais expropriados seriam sempre “relações de luta”, não se restringindo aos movimentos sociais reivindicatórios organizados.

Segundo o autor, “parece haver um certo consenso entre os historiados de que as rivalidades e conflitos raciais e nacionais se constituíram num dos principais elementos limitadores da eficácia do movimento operário brasileiro na Primeira República” (CHALHOUB, 2001: 59). O preconceito que estava por trás destes conflitos era, ao mesmo tempo, reflexo das imposições das elites internalizadas na mentalidade popular, e da situação de extrema competição e luta pela sobrevivência decorrente da superabundância de oferta de força de trabalho.

Analisando os discursos dos parlamentares no fim do Segundo Reinado, Chalhoub identifica que a abolição da escravidão era percebida pelas elites como uma ameaça pois subitamente “nivelava” as classes, o que poderia “ameaçar a ordem” se não fosse conduzido de forma controlada. Neste sentido, todo um discurso em torno do despreparo dos libertos para a vida em sociedade foi construído, atribuindo a eles “vícios” de seu estado anterior e a tendência ao ócio se deixados responsáveis pelos seus atos. Concebia-se, portanto, a repressão e a obrigatoriedade do trabalho como forma de educá-los e “civilizá-los”, fomentando o hábito do trabalho e o respeito à propriedade. Ao mesmo tempo em que se constrói a ideologia do trabalho se constrói também o conceito de vadiagem:

“Assim, enquanto o trabalho é a lei suprema da sociedade, a ociosidade é uma ameaça constante à ordem. O ocioso é aquele indivíduo que, negando-se a pagar sua dívida para com a comunidade por meio do trabalho honesto, coloca-se à margem da sociedade e nada produz para promover o bem comum” (CHALHOUB, 2001: 73).

No discurso dos parlamentares, o ócio seria uma tendência inata do homem livre brasileiro, dada a amenidade do clima e as facilidades encontradas pelos indivíduos para subsistir oferecidas pela natureza. A ociosidade deveria ser combatida pois era identificada como uma etapa preparatória para o crime. As “classes perigosas” seriam, nesta visão, os miseráveis, caracterizados por uma “má ociosidade”, pois associava a vadiagem com a indigência, e argumentava-se em favor

do imigrante europeu que deveria ser um exemplo para o trabalhador nacional. Chalhoub destaca, no entanto, que não se deve enganar pelo suposto dualismo presente no discurso ideológico das classes dominantes (mundo do trabalho *versus* ociosidade e crime) e entender como estes dois mundos se relacionam através de uma linha contínua que une o mais moral ao menos moral:

“(...) há, na verdade, apenas um mundo, coerente e integrado na sua dimensão ideológica. Não faz sentido, então, pensar o ocioso e o criminoso como indivíduos que vivem à margem do sistema, marginais em relação à um suposto mundo da ordem. Cabe pensar a ociosidade e o crime como elementos constituintes da ordem e, mesmo, como elementos fundamentais para a reprodução de um determinado tipo de sociedade. Há de se questionar a visão tradicionalmente veiculada pelas classes dominantes brasileiras – tanto no passado quanto no presente – de que a vadiagem e o crime, que são noções cuja produção social por si só já constitui um importante campo de análise, são contradições dentro do sistema, simples consequências indesejáveis de suas deficiências. Em suma, a hipótese que se quer lançar aqui é a de que a existência da ociosidade e do crime tem uma utilidade óbvia quando interpretada do ponto de vista da racionalidade do sistema: ela justifica os mecanismos de controle e sujeição dos grupos sociais mais pobres” (CHALHOUB, 2001: 80).

Segundo Chalhoub, as tentativas de generalização na análise deste período teriam sido desafiadas até então pela multiplicidade de situações:

“Seria importante, por exemplo, esclarecer que ‘mercado de trabalho’ é este, pois neste momento seria ilusório pensar que toda situação se resume ao velho esquema do trabalhador despossuído, dono apenas de sua capacidade de trabalho, que se encontra então no tal ‘mercado’ com um capitalista altivo e carrancudo que detentor dos meios de produção acena-lhe com a possibilidade de um emprego. Esse esquema não dá conta de milhares de indivíduos que, não conseguindo ou não desejando se tornar trabalhadores assalariados, sobrevivem sem se integrarem ao tal ‘mercado’, mantendo-se como ambulantes, vendedores de jogo de bicho, jogadores profissionais, mendigos, biscateiros, etc.” (CHALHOUB, 2001: 62).

Como apontado anteriormente, não vamos nesta dissertação esgotar os aspectos que conformaram as características do mercado de trabalho brasileiro, mas procuramos destacar alguns elementos que foram cruciais para a formação de relações heterogêneas de trabalho. O **passado escravista**, a **abolição conservadora**, a **restrição do acesso à terra**, a opção **pela imigração europeia** e **controle social dos homens livres pobres** contribuíram, em diferentes proporções, para a geração de uma oferta abundante de mão de obra, a qual, a partir dos anos 1930, com o início da industrialização, se somou a opções políticas e econômicas que agravaram o quadro de desigualdade que caracteriza o mercado de trabalho e a sociedade brasileira.

Neste sentido, “*o desenvolvimento econômico, ao invés de promover a homogeneização, criou uma série de desigualdades que não foram superadas desde o período colonial*” (BARBOSA

DE OLIVEIRA, 1998: 114). As expectativas de que a industrialização trouxesse aumento da produtividade e redução da miséria começaram a ser frustradas já no período do pós-guerra, quando se evidenciou a incapacidade da industrialização em homogeneizar a estrutura social. Atribuía-se esta limitação à estrutura produtiva adotada (poupadora de mão de obra), cujo padrão tecnológico seria inadequado a um país com abundância de mão de obra como o Brasil. O dinamismo do período de 1950 a 1980, no entanto, desmentiu esta análise, já que o mercado de trabalho foi bastante dinâmico no período, gerando milhões de empregos, mas mantendo e até se ampliando a heterogeneidade da estrutura social.

Henrique (1999) aponta ainda que esta herança social poderia ser suprimida, através das reformas estruturais para democratização do acesso à terra, educação, das relações de trabalho, entre outras. Mas, apesar o projeto de desenvolvimento com justiça social ter ficado em disputa a partir da década de 1930, com o golpe militar de 1964 ele foi derrotado e a reestruturação conservadora implantada a partir de então promoveu rápido crescimento econômico, mas com ampliação da desigualdade social e da pobreza.

## **1.2 Transformações no capitalismo e impactos sobre a ocupação e do mercado de trabalho brasileiros**

Nesta seção apresentaremos algumas características das transformações mais recentes no capitalismo mundial e suas repercussões sobre a ocupação e o mercado de trabalho brasileiros no último quartel do século XX. Em resumo, buscaremos apontar a mudança de paradigma operada no contexto mundial que pressionou as nações no sentido da desregulação de mercados, entre eles o mercado de trabalho, o que contribuiria para a ampliação do desemprego e a multiplicação das formas de inserção ocupacional precárias nos anos 1990. Para isso, recuperaremos inicialmente alguns elementos do período anterior com o objetivo de evidenciar o contraponto e a radicalidade das mudanças empreendidas.

### **1.2.1 Os “anos de ouro”**

Após a crise de 1929 e a destruição causada pela 2ª Guerra Mundial nos países europeus, a percepção dos limites do mercado como regulador da economia, a necessidade de reconstrução

nacional e as circunstâncias políticas, particularmente a aglutinação da classe trabalhadora em torno dos partidos socialdemocratas, entre outros fatores, implicaram em mudanças significativas nas expectativas em relação ao papel do Estado e nas instituições públicas nos países centrais do capitalismo mundial.

Entre 1941 e 1942, ainda durante a guerra, uma comissão interministerial do governo inglês, presidida pelo economista William Beveridge, foi instituída para examinar os problemas relacionados ao “sistema de seguro social e serviços similares” que deveriam ser considerados no processo de reconstrução nacional. Analisando o conjunto de sistemas fragmentados presentes na Inglaterra, o *Plano Beveridge*, como ficou conhecido, propunha uma cooperação entre os serviços sociais existentes para otimizar os recursos disponíveis e melhorar a qualidade dos serviços (BEVERIDGE, 2008), influenciando o sistema de seguridade social implementado posteriormente na Inglaterra.

As soluções propostas pelo Plano Beveridge partiam de três princípios básicos: a) deveriam superar os interesses particulares reforçados nas experiências anteriores e construir um sistema novo (o que era potencializado pela extensão da destruição provocada pela guerra); b) a organização do seguro social deveria ser parte de uma política de progresso social e garantir a todos uma renda suficiente para a sobrevivência, representado assim a “luta contra a Necessidade”; e c) a seguridade social deveria ser conquistada pela cooperação entre o Estado (que garantiria o “mínimo nacional”) e o Indivíduo (que deveria ser estimulado a superar este mínimo).

O diagnóstico presente no plano, a partir da análise dos anos anteriores à guerra, indicava que as situações de insuficiência dos meios de sobrevivência decorriam da interrupção ou perda da possibilidade de ganhar um salário ou da insuficiência do salário em relação às despesas familiares. Neste sentido, a principal conclusão era de que “*a abolição da necessidade requer uma nova distribuição dos rendimentos mediante o seguro social tendo em conta as despesas familiares*” (idem, 12 – tradução livre). A partir deste diagnóstico, o plano indicava a direção das medidas que deveriam ser adotadas, para um seguro social que cobrisse as necessidades da população, ampliando a cobertura dos serviços sociais já existentes (para novos grupos populacionais e mais riscos) e os valores, e levando em conta as mudanças demográficas em curso.

Com relação à natureza do seguro social, o plano propunha um fundo contributivo composto pelas contribuições da população em idade de trabalhar, dos empregadores e do estado.

Pelo fato de ser contributivo, e não uma concessão do Estado, não haveria necessidade de comprovação da necessidade. Neste sentido, o Estado deveria assumir o papel de garantir a geração de emprego, prevenção e combate às doenças, e conceder assistência a quem não pudesse contribuir. Além disso, o seguro seria “social”, em oposição ao voluntário, pois seria obrigatório e não relacionaria prêmio e risco, sendo antes norteado pelo princípio da equidade.

Do ponto de vista da economia, a teoria keynesiana teve forte influência sobre os governos estabelecidos no pós-guerra nos países centrais trazendo transformações significativas no papel do Estado na economia em relação ao período anterior, marcado pelo liberalismo econômico. Em 1936, John Maynard Keynes publica a sua obra mais importante, a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, na qual faz uma crítica aos pressupostos básicos da teoria clássica, o que seria condição, segundo o autor, para se propor uma nova forma aplicação da teoria à prática. Neste sentido, busca apresentar uma teoria “geral”, considerando que a teoria clássica (e mesmo os seus próprios estudos anteriores) tratariam apenas casos especiais pois não consideravam a influência da moeda na teoria da produção em seu conjunto. Buscando uma descrição dinâmica, Keynes aponta que uma economia monetária seria, portanto, “*aquela em que as mudanças de opinião quanto ao futuro podem influir no volume atual de emprego e não apenas na sua orientação*” (KEYNES, 1964: 10).

Em resumo, o autor questiona a teoria tradicional que admitia apenas a possibilidade de desemprego “friccional” (decorrente de desajustes temporários que interferem no livre funcionamento do mercado) ou “voluntário” (nas situações nas quais o trabalhador não aceita ou é impedido de trabalhar pelo salário equivalente ao produto atribuível a sua produtividade marginal). Para Keynes, no entanto, a decisão do trabalhador se dá com base no salário nominal, e não real, ou seja, ele resiste a quedas no salário nominal, mas não abandona o trabalho se quando aumentam o custo de vida. Existe, portanto, a possibilidade de desemprego “involuntário” quando “*no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo operário relativamente aos salários nominais, tanto a oferta global de mão de obra disposta a trabalhar quanto a procura global da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente*” (KEYNES, 1964: 27).

Neste sentido, Keynes ressalta o papel das expectativas na determinação do investimento e introduz o princípio da “procura efetiva”, que seria o produto esperado pelo emprego de

determinada (N) quantidade de homens. A essência da Teoria Geral do Emprego de Keynes, portanto, estabelece que o volume de emprego depende da função de oferta global, da propensão a consumir da comunidade e do montante de inversões (investimento novo), sendo o volume de emprego que determina o nível de salários reais, e não o contrário. Em decorrência de uma “lei psicológica fundamental” que estabelece que o consumo aumenta menos que o rendimento, Keynes aponta que quando o emprego e a renda aumentam, a expectativa de consumo também aumenta, mas em menor proporção, ampliando a diferença entre o preço de oferta agregada da produção e o montante que os empresários esperam recuperar pela ampliação do consumo. Ou seja, o volume de equilíbrio de emprego pode estar em nível inferior ao pleno emprego quando a proporção a consumir e o montante de novos investimentos implicarem em uma procura efetiva insuficiente mesmo com oferta de mão de obra disponível ao nível de salários existente gerando desemprego involuntário.

Para Keynes, o emprego só pode, portanto, aumentar no mesmo ritmo que o aumento do investimento se houver um aumento da propensão a consumir. O Estado deve exercer uma influência orientadora sobre a propensão ao consumo, o que se dá a partir de uma socialização abrangente do investimento e por meio de cooperação com a iniciativa privada.

Nesse contexto, foi se consolidando um padrão de capitalismo regulado, com ampliação da participação estatal na produção, distribuição e regulação. Neste último caso, tratava-se tanto da regulação dos mercados financeiros, monetários e cambiais quanto da regulação do mercado e das relações de trabalho e promoção de um conjunto de direitos e de políticas sociais e trabalhistas (SANTOS, 2006).

### **1.2.2 Desconstruindo o “Estado Social”**

O Estado de Bem-Estar Social construído a partir dos anos 1930 nos países centrais, principalmente na Europa, o qual incorporava critérios de utilidade social e padrões mínimos, para além dos critérios de mercado nas decisões sobre alocação de recursos públicos, começou um processo de desconstrução a partir dos anos 1980, no bojo da crise econômica mundial.

Aloisio Teixeira (1983) analisa o período pós 1950, caracterizado por um processo de aceleração assimétrica do crescimento dos países centrais, impulsionado pela indústria<sup>17</sup>. Através de uma proposta de periodização, o autor busca assim compreender o movimento de longa duração que desemboca no baixo dinamismo econômico do início dos anos 1980 (quando escreve), sem se limitar ao impacto da crise do petróleo.

A periodização proposta pelo autor separa o período em três fases. Resumidamente, a 1ª fase vai do Plano Marshall até metade dos anos 1950 e é a fase de reconstrução econômica do pós-guerra, na qual o crescimento tem impacto sobre o conjunto da estrutura industrial dos países. Na 2ª fase, que vai de meados dos anos 1950 até o fim da década de 1960, é caracterizada pelos efeitos de difusão inter e intrasetoriais e pelo efeito acelerador sobre o setor de bens de capital. Uma questão central apontada pelo autor é o impacto que o crescimento dos setores dinâmicos, a modernização agrícola, a elevação de produtividade tem sobre o setor de bens de capital, e, portanto, sobre a indústria como um todo, nesta segunda fase. Este setor é particularmente importante, pois é intensivo em mão de obra e de alta qualificação, sendo, portanto, um reservatório de força de trabalho para os demais setores.

Na 3ª fase (a partir de fins 1960) as taxas de crescimento dos diferentes países se aproximam e são esgotados os impulsos intersetoriais, aparecendo então os primeiros sintomas de desaceleração e convergência do padrão industrial em curso, sendo a perda de dinamismo acentuada pelo choque do petróleo em 1979.

Segundo Anselmo do Santos (2006),

“Já no final da década de 60, observa-se sinais de esgotamento do padrão de crescimento das economias capitalistas do pós-segunda guerra mundial, que se expressam, no início dos anos 70, principalmente na desaceleração do ritmo de crescimento econômico e elevação da inflação em

---

<sup>17</sup> Segundo Teixeira (1983), nos anos 1950, países como Alemanha, Japão, Itália e França apresentam desempenho econômico e industrial superior aos EUA, com forte elevação das inversões e da produtividade, queda da participação da agricultura (principalmente Itália e Japão), crescimento dos serviços e nova dinâmica inter setorial, que passa a ser liderada pelos setores da metal-mecânica e da química. Os países que tiveram melhor desempenho, portanto, cresceram apoiados no conjunto destes setores dinâmicos e a forte aceleração do crescimento industrial baseado nestas indústrias dinâmicas implicou em um aumento do comércio internacional e em pressões liberalizantes sobre os demais países. O padrão de industrialização dos anos 1950 e 1960 era baseado na convergência entre produção, investimento, consumo e comércio, sendo que o Japão e Alemanha também ampliaram fortemente o emprego. Tratava-se de um “círculo virtuoso cumulativo”, no qual se vinculava crescimento econômico e elevação de produtividade. A análise do período também revela a relação entre investimento em P&D e crescimento industrial e a aceleração da mudança nas fontes energéticas, com a intensificação do uso do petróleo.

várias economias nacionais. Essa situação de crise internacional, agravada ainda com o choque do petróleo e, principalmente, por mudanças nas políticas cambiais e monetárias, foi conformando um contexto de crescente instabilidade econômica, de elevação da percepção do risco e da incerteza” (SANTOS, 2006: 27).

Neste contexto, teve início um progressivo questionamento das diversas formas de regulação e coordenação estatal do padrão de organização capitalista consolidado no período anterior. Medidas desregulamentadoras começaram a ser implementadas nos diversos países, entre elas a progressiva liberalização do movimento dos fluxos de capitais e do comércio internacional e a redução da regulação e da participação estatal na produção, por meio da redução dos gastos públicos, das privatizações e de reformas nas políticas sociais e flexibilização das relações de trabalho (SANTOS, 2006).

Observa-se também, neste período, o avanço das transformações produtivas e das inovações tecnológicas principalmente nas tecnologias de informação e de comunicação, o que fez crescer o peso do complexo eletrônico na estrutura produtiva, processo denominado de Terceira Revolução Industrial e Tecnológica:

“Esse poderoso conjunto de inovações permitiu a emergência de um novo paradigma na produção industrial, a especialização flexível. Os processos de automação flexível viabilizaram o surgimento de novas formas de organização produtiva, novos espaços para a atuação e redefinição das formas de articulação entre pequenas, médias e grandes empresas, criando novas bases para a competitividade, inclusive permitindo redefinir a competição a partir de novas alianças tecnológicas. As empresas se defrontaram com esse conjunto de transformações - um contexto de estreitamento dos mercados, de acirramento da concorrência internacional e nacional, de maior instabilidade financeira e do nível de atividade e de profundas mudanças tecnológicas -, o que exigia a redefinição nas suas estratégias de concorrência. As bases para a tomada de decisões, diante da incerteza e de um ambiente econômico em processo de rápidas modificações, ficaram ainda mais problematizadas, ampliando o risco e levando as empresas a buscar novas estratégias organizacionais e competitivas” (SANTOS, 2006: 28-29).

As formas de ajuste adotadas pelas empresas para buscar maior flexibilidade são diversas: racionalização do emprego; desverticalização da produção; promoção de novas redes de fornecedores; criação de novos mercados; fragmentação e realocação espacial da produção; maior utilização de métodos e técnicas com vistas à maior racionalização, entre outras (SANTOS, 2006: 32).

Chico de Oliveira (2003) em “O Ornitorrinco”, destaca as mudanças no mundo do trabalho no período pós anos 1990. Em primeiro lugar, aponta que os empregos tenderiam cada vez mais a

deixar de ser fixos e formalizados. Ao mesmo tempo, as remunerações do trabalho tendiam a apresentar uma parcela crescente de participação nos lucros e resultados (PLR) o que implicaria em uma dependência também crescente da realização da produção.

“Nesse contexto, observa-se a implementação, em vários países, de diversas formas de flexibilidade relativas às relações de trabalho: dos salários, do volume de trabalho (mobilidade), de tarefas, na organização do tempo de trabalho, nas contribuições sociais e fiscais. Além dessas, as empresas passaram a priorizar a flexibilidade técnico-organizacional, a flexibilidade operacional e as flexibilidades tática e estratégica. Com o objetivo de reduzir custos do trabalho, evitar a pressão dos grandes sindicatos, concentrar os esforços nas principais atividades e externalizar as demais etapas do processo produtivo por meio de subcontratações e terceirizações, o conjunto dos resultados foi também a promoção de uma situação de maior precariedade ao mundo do trabalho” (SANTOS, 2006: 34-35).

Essa reafirmação dos princípios do liberalismo e de uma política pró mercado contribuiu para o acirramento da concorrência internacional e para a ampliação da instabilidade do nível de atividade econômica e das atividades financeiras, o que repercutiria principalmente a partir da crise de 2008.

“O conjunto de transformações, apontadas anteriormente, determinou um contexto no qual o ritmo de crescimento econômico foi bem menor do que o verificado no período 1945-75. Isso tem contribuído não somente para restringir a expansão dos espaços e das atividades já existentes, como para reduzir alguns espaços de sobrevivência dos pequenos negócios, ou ainda mitigar o ritmo de expansão de novos espaços criados para os pequenos negócios. Ainda que este universo de unidades produtivas tenha elevado sua participação na estrutura ocupacional, isso se deu em meio a uma expressiva elevação do desemprego e precarização das relações e das condições de trabalho em diversos países de capitalismo avançado e em desenvolvimento, num contexto que ficou conhecido como produtor de uma verdadeira e nova ‘desordem no mundo do trabalho’” (SANTOS, 2006: 38).

### **1.2.3 Impactos sobre a periferia do capitalismo**

Wilson Cano (2000) faz uma análise dos processos de estabilização e de reformas de caráter neoliberal dos anos 1990, entendendo como um processo de perda de soberania sobre a política econômica pelos países latino-americanos. Para isso, recupera o passado colonial destes países, caracterizado pela submissão e violência, e a permanência de forte subordinação à economia internacional que se estabeleceu após os movimentos de independência, deixando marcas estruturais na nossa economia. As condições impostas a partir de 1929, no entanto, permitiram a conquista de um elevado grau de soberania para estes países, mantido até 1979, com destaque para as políticas de “desenvolvimento” postas em prática no período, em maior ou menor grau pelos

diferentes países latino americanos. A Segunda Guerra Mundial também obrigou estes países a internalizar e diversificar as fontes de suprimento, colaborando para uma importante transformação industrial.

Apesar do crescente avanço dos Estados Unidos sobre os países da América Latina durante todo o período da Guerra Fria, o divisor de águas está na elevação dos juros americanos em 1979, que impactou fortemente nos países que haviam se endividado na década que se encerrava, configurando a “crise da dívida” dos anos subsequentes. Esta reduziu a capacidade dos países latino americanos de manejar adequadamente sua política econômica, o que logo reforçado ainda pelo desenvolvimento do ideário neoliberal.

Neste sentido, após a imposição mundial da política de juros norte americana e o fortalecimento da corrida imperialista através da constituição dos blocos econômicos, os capitais internacionais buscavam novos lugares para investirem, e com isso se avançou sobre as economias subdesenvolvidas através das empresas transnacionais e crescente concentração do capital privado. Para isso, foi proposta (e cobrados por meio das instituições internacionais tais como FMI e Bird) uma série de ajustes macroeconômicos que se estenderam pelos anos 1980 e 1990 nos países latino americanos. O objetivo inicial era contrair a demanda destes países de modo a gerar excedentes exportáveis que permitissem o pagamento de (parte) das dívidas, o que foi conseguido basicamente, por meio de cortes nos gastos correntes e no investimento público, contenção da expansão dos meios de pagamento, contenção salarial, desvalorização do câmbio, incentivos às exportações e restrições às importações. Essa política resultou em um bom desempenho da balança comercial, mas a custo de recessão, desemprego, concentração de renda e persistência da inflação.

Já nos anos 1990, o avanço do processo de globalização e necessidade de garantir mercados para o capital ocioso dos países centrais levou à necessidade de garantir na periferia a renegociação das dívidas para permitir novos endividamentos, a contenção da inflação e a realização de reformas liberalizantes. O objetivo principal já não era mais contrair a demanda, mas promover a diminuição do Estado para entrada do capital estrangeiro.

As políticas neoliberais aplicadas a partir de então se propunham a promover a estabilização com crescimento e buscavam “modernizar” para aumentar a eficácia do setor público e privado por meio de reformas comerciais, cambiais, financeiras, tributárias, da administração pública, da previdência e das relações de trabalho. Estas políticas em geral conquistaram a

estabilidade de preços e atraíram capital externo, bem como ampliaram as importações (e não apenas de bens de capital) em detrimento das exportações. Mas foi intensa a perda de soberania acerca da determinação dos rumos do crescimento e a dependência crescente do consumo como variável determinante do crescimento, e não o investimento, o que é limitado, além do agravamento do desemprego e da questão social e piora dos serviços públicos sociais (CANO, 2000).

## Capítulo 2 – Regulação do trabalho

Neste capítulo apresenta-se brevemente algumas considerações sobre a construção dos direitos sociais nos países do capitalismo central, em função da ampliação dos riscos sociais na modernidade, e o desenvolvimento de uma regulação para o trabalho, principalmente após a crise de 1929, na qual se estabeleceu parâmetros mínimos de proteção ao trabalhador.

Em seguida são apontadas as especificidades do processo de regulação do trabalho no Brasil relacionadas ao contexto socioeconômico e às características do mercado de trabalho. Aqui, pode-se dizer que a construção de dada institucionalidade se antecipou à própria consolidação do mercado de trabalho assalariado urbano, tendo com isso jogado papel importante nas disputas políticas e do modelo de desenvolvimento para o país.

### 2.1 Os riscos sociais e a proteção ao trabalho

Não se pode entender a formulação e o caráter das políticas sociais, em geral, e das políticas específicas para o trabalho sem se ter em conta a compreensão do caráter intrínseco ao modo de produção capitalista da criação e ampliação dos riscos sociais, como apontado anteriormente por Marx. Trata-se, portanto, de um objeto de disputa política a forma de se enfrentar essa questão. Segundo Gimenez:

“A gênese e o desenvolvimento das chamadas ‘políticas de emprego’ são fenômenos historicamente determinados que devem ser compreendidos como uma manifestação política das sociedades contemporâneas em fazer frente as mazelas promovidas pela dinâmica da acumulação capitalista, particularmente em face a tendência geral da existência de um ‘contingente excedente’ de força de trabalho” (GIMENEZ, 2001: 5).

Outros autores avançam nesse debate. Keynes, da mesma forma que Marx, aponta para o caráter inerente ao livre funcionamento do capitalismo da produção de excedente de mão de obra e aponta para a existência de desemprego involuntário, em oposição aos neoclássicos que acreditavam na capacidade do mercado de estabelecer o pleno emprego. Kalecki, por sua vez, reforça que a possibilidade de pleno emprego reside exclusivamente na intervenção estatal. Retomando estes autores, Gimenez aponta a dimensão política da solução do problema do emprego e, portanto, do excedente de mão de obra como uma questão social:

“A interiorização por parte das sociedades, de sua responsabilidade diante dos problemas gerados pelo funcionamento do sistema econômico, é algo fundamental para apreendermos as formas pelas quais, tal responsabilidade passou a se expressar através de conjunto de ações e instituições que foram sendo construídas ao longo do último século. A interiorização do conceito de direito e proteção social segue nas sociedades contemporâneas determinado sentido; no reconhecimento da pobreza, miséria e da exclusão, como uma questão social e relevante, na consolidação da ideia de risco e proteção social e na constituição de instituições que passam a abrigar e promover os direitos sociais em suas dimensões fundamentais (educação, previdência, saúde e emprego).” (GIMENEZ, 2001: 12)

Segundo T. H. Marshall, foi apenas no século XX que os direitos sociais foram incorporados ao status de cidadania – concedido aos membros integrais de uma sociedade, que tem igualdade de direitos e deveres – após incorporar os direitos civis (século XVIII) e políticos (XIX), o que esteve associado a uma compreensão de desigualdades sociais gritantes e que não poderiam ser sanadas apenas pelos demais direitos estabelecidos.

Os direitos sociais, apesar de consolidados apenas no século passado, tiveram sua fonte original na participação nas comunidades locais e associações funcionais, complementada e progressivamente substituída pela *Poor Law* e pelo sistema de regulamentação de salários, sendo que o último foi logo abolido pois infringia o princípio individualista do contrato de trabalho livre garantido pelos direitos sociais. A *Poor Law* elisabetana, portanto, ao buscar preservar a ordem social existente, deu origem à ideia de direitos sociais, pois incorporava elementos de previdência social no sistema salarial. Em 1834 a *Poor Law* renunciou à interferência no sistema salarial, passando a atender apenas os incapacitados para o trabalho, implicando, portanto, no desligamento dos direitos sociais mínimos restantes do status da cidadania. Por outro lado, ainda segundo Marshall, o desenvolvimento da educação pública no XIX foi o primeiro passo no sentido do restabelecimento dos direitos sociais no século XX.

Os direitos sociais foram, então, finalmente incorporados ao status da cidadania o que levou à criação de um direito universal à uma renda real não proporcional ao valor de mercado do cidadão. Ampliou-se assim o objetivo dos direitos sociais: modificar o padrão total de desigualdade social e não só diminuir o ônus da pobreza nos níveis mais baixos da sociedade.

Cabe aqui um breve levantamento de como surgem as primeiras experiências de proteção social na Europa, buscando com isso entender as motivações originais e em que medida elas foram atendidas e atualizadas. Castel (2010), analisando prioritariamente, mas não apenas, o caso francês

recupera o processo que culminou na consolidação, já no século XX, da condição de assalariado enquanto principal parâmetro de obtenção de renda e de acesso a proteção social.

Castel explora a relação entre a crescente vulnerabilidade e risco sociais a que são expostos os trabalhadores na modernidade e a construção de sistemas de proteção social. Faz isso através de uma análise não estritamente econômica buscando tratar da transição entre diferentes situações de ocupação e da necessidade de adequação dos sistemas de proteção social, sendo, portanto, necessária fazer uma análise histórica e dinâmica da questão social<sup>18</sup> e das respostas institucionais.

Neste sentido, a condição de assalariado precisa ser contextualizada. Antes desta situação ocupacional ser associada, como na atualidade, à estabilidade e à proteção ao risco social, ela foi uma das situações mais incertas e miseráveis. Tratava-se, nas palavras do autor, de “*instalar-se na dependência, ser condenado a viver da jornada, achar-se sob o domínio da necessidade*” (CASTEL, 2010: 21-22).

Castel parte, portanto, da noção de *desfiliação*, ao invés de exclusão (considerada uma abordagem dualista) e da existência de zonas de vulnerabilidade, analisando a evolução das relações de trabalho a partir da concepção de *tutela*, para o *contrato* e então para o *estatuto*. O autor resume da seguinte forma a primeira etapa da sua tarefa (da tutela ao contrato), antecipando a segunda (do contrato ao estatuto):

“No começo, havia as tutelas e as coerções que o Estado absolutista e a organização tradicional dos ofícios conspiravam para manter. No fim – final do século XVIII – dá-se o advento dos contratos e da liberdade de empreender que o princípio da governabilidade liberal, modelado pelo Iluminismo, impõe aos fatos através da revolução política. Assim, o encadeamento desses episódios servirá de base para compreender as peripécias da parte seguinte. A tarefa de uma política social a partir do século XIX será, realmente, escorar essa estrutura muito friável do livre contrato de trabalho. A liberdade que favorecia as empresas era demasiado forte, demasiado selvagem para os que podiam apenas suportá-la. A liberdade e o individualismo triunfantes comportam uma face sombria: a *individualidade negativa* de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento. O Estado Social foi construído como uma resposta a tal situação” (CASTEL, 2010: 45).

Castel diferencia o social-assistencial das “sociedades sem social”, estas últimas regidas pelas regulações da *sociabilidade primária*: cada indivíduo participa de uma rede complexa de

---

<sup>18</sup> Para o autor, “a ‘questão social’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (Castel, 2010: 41). Neste sentido, uma questão, como a pobreza, pode ter existido ao longo dos séculos, mas só se tornou uma “questão social” quando passou a ter a dimensão descrita.

trocas, de caráter familiar, comunitário ou em relação a um senhor. Neste caso, a desfiliação ocorre em situações que se rompem estes laços, como no caso do órfão ou do indigente completo. Ou seja, o risco de desfiliação está associado à perda ou insuficiência das relações de proximidade para garantir a reprodução da existência e a proteção do indivíduo, condenado, dada a ausência de instituições especializadas, ao abandono ou morte social. No feudalismo, reduzia-se parte desse risco por meio da assistência aos carentes, pelos senhores feudais. Tratava-se então de uma “generosidade necessária”, pois fazia parte do lugar ocupado por estes senhores no sistema de interdependências.

O *social-assistencial*, portanto, teria sido uma construção de práticas protetoras e integradoras estabelecidas em analogia à sociabilidade primária – da qual mantém a territorialização -, mas caracterizadas, até hoje, por uma especialização crescente, um grau de tecnicização mínimo, pela localização institucional (local especializado) e por determinados critérios de cobertura – basicamente relacionados ao pertencimento e a inaptidão ao trabalho. Castel ressalta, portanto, que a “*assistência é, primeiramente, uma proteção próxima. Diz respeito, primeiramente, é oportuno que se diga, a um próximo, ameaçado de afastamento social e incapaz de prover suas necessidades por seus próprios meios*” (CASTEL, 2010: 60).

No século XVI a conjuntura econômica e social desfavorável (elevação do preço dos alimentos, explosão demográfica, etc.) gera desagregação social, pressionando por uma “nova política social”. A pobreza, que até não chegava a ameaçar a coesão social, passa a ser foco de amplo debate público. Mas a “nova política social” mantém a necessidade de proximidade entre os que assistem e os que são assistidos, bem como a inaptidão para o trabalho, não sendo a pobreza critério suficiente. Castel reafirma, então, que os isentos da obrigação do trabalho, por incapacidade, são o público do social-assistencial, pois não questionam a organização social, e conclui:

“A incapacidade de se autossustentar por parte de pessoas que podem trabalhar suscita, em contrapartida, o problema fundamental que, historicamente, o mendigo válido foi o primeiro a apresentar. Dirige-se à assistência a pergunta da esfinge: como transformar um mendicante de auxílios em um produtor da sua própria existência? Esta questão não pode ser respondida porque a ‘boa resposta’ não é do registro assistencial, mas, sim, do registro do trabalho” (CASTEL, 2010: 93).

Neste sentido, entre os séculos XII e XIII e até fim do Antigo Regime o campo do assistencial-social no ocidente cristão assume os principais traços da assistência moderna (certa

estrutura, classificação e seleção dos beneficiários, entre outros). Mas ainda não incorpora os desclassificados sociais e o subemprego, ainda que estes, muitas vezes se adaptem de alguma forma ao duplo critério da domiciliação e da incapacidade para trabalhar, por exemplo, pela simulação da invalidez. O mendigo válido mantém, portanto, uma intransponível ambiguidade (ora condenado, ora assistido).

Castel questiona: “*o que acontece, então, na metade do século XIV? Uma brusca propensão à mobilidade numa formação social que não está disposta a aceitá-la e que vai se opor a ela por todos os meios*” (Castel, 2010: pg.96). Ganha dimensão assim uma nova categoria, denominada de vagabundos, que constitui a posição de *supranumerários* – os não tem lugar determinado na estrutura social – e, portanto, são base de uma nova questão social, obrigando a uma nova resposta da sociedade. Castel destaca, neste sentido, o Estatuto dos Trabalhadores (1349) da Inglaterra, decreto que obriga a todos os homens a trabalhar, pelo valor que lhes for oferecido, sendo teoricamente suficiente para manter sua subsistência.

Surge, portanto, uma nova problemática do trabalho no início da modernidade, baseada no imperativo categórico de trabalho, no direito de preferência dos senhores, no bloqueio da retribuição pelo trabalho (que tem valor definido pelo estatuto), entre outras características. Erradica-se também a mobilidade dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, proíbe-se que a pessoa recorra à assistência caso tenha condições de trabalhar. Segundo Castel, na sua origem, portanto, “*o código do trabalho é formulado em oposição explícita ao código da assistência*” (CASTEL, 2010: 99).

Após estas considerações sobre as questões que permearam as primeiras experiências de regulação do trabalho no mundo ocidental, que antecipam o quanto as respostas dadas ao problema do risco social foram palco de disputas ao longo dos séculos, avançaremos para o debate do século XX.

Castel analisa, portanto, a evolução, não linear ou estritamente sucessiva, da relação entre vulnerabilidade e regulação do que ele chama de *condição proletária* até a *condição salarial*, enquanto suporte de identidade social e de integração comunitária. Neste sentido, a primeira diz respeito a uma condição extremamente vulnerável do trabalhador, definida no interior da fábrica, a partir de uma regulamentação pontual e muito pouco respeitada. Ainda assim, traz uma

contribuição importante no campo da subjetividade em virtude da construção de uma consciência de classe, dada a clareza da polarização entre dominantes e dominados.

O trabalhador teria evoluído então para uma situação intermediária, denominada *condição operária*, caracterizada por uma menor vulnerabilidade, na qual goza de alguns direitos assegurados e de uma participação maior na vida social. Apesar desse avanço, Castel destaca o caráter de “integração na subordinação” dessa condição, já que os trabalhadores acessam estes direitos, mas de forma subordinada (expressa na educação apenas primária, no consumo de massa, na habitação popular, etc.).

Com a “salarização da sociedade” constitui-se, segundo Castel, a *condição salarial*, predominante nos “anos de ouro”, os quais foram marcados pelo período de crescimento econômico e pela organização fordista da produção, que implicaram em forte elevação da produtividade e em transformações profundas do Estado. O colapso da ordem liberal, iniciado com a crise de 1929, abriu espaço para uma nova ordem, baseada na regulação, no Estado Social e na democratização das relações de trabalho.

Burawoy também traz elementos importantes para se pensar a evolução do que ele denomina de *regimes fabris*, enquanto aparelhos políticos que reproduzem as relações do processo de trabalho através da regulação dos conflitos (BURAWOY, 1990). O autor parte, novamente, da compreensão da importância, no capitalismo, da produção constante de um excedente de mão de obra como forma de rebaixar os custos de produção. Retoma de Marx, também, a importância da coerção enquanto mecanismo de extração do esforço de trabalho do trabalhador pelo capitalista. Burawoy denomina *despotismo de mercado* esse regime fabril que resulta do processo, já apresentado, de expropriação dos meios de produção – que obriga os trabalhadores a vender sua força de trabalho para garantir sua subsistência –, mas também da fragmentação e desqualificação do processo de trabalho e da permanente transformação da produção, através da extensão e intensificação da jornada.

Neste sentido, a regulação do processo de trabalho, através da intervenção estatal, se apresentou como instrumento que ajudou a romper o elo entre a reprodução da força de trabalho e a atividade produtiva. A previdência, por exemplo, buscou garantir um nível mínimo de renda para o trabalhador em determinadas circunstâncias, independente da produção. Paralelamente, a legislação trabalhista procurou limitar os métodos de dominação gerencial. A extensão dos direitos sociais e políticos sobre a regulação da produção teve importantes consequências, como a

limitação da coação econômica e do despotismo arbitrário. Os interesses dos trabalhadores deveriam ser – em grau que difere de país para país de acordo com a extensão e caráter da política social – ser coordenados com os do capital. Com isso, segundo Burawoy, os regimes despóticos característicos do início do capitalismo foram substituídos por *regimes hegemônicos*, nos quais o consenso predomina em relação à coerção.

Burawoy aponta, enquanto base para uma periodização dos regimes fabris, a relação entre reprodução da força de trabalho e produção e os diferentes níveis de equilíbrio entre consenso e coerção que estão por traz. As intervenções estatais criam aparelhos distintos, no que diz respeito tanto à regulação do aparelho de produção quanto ao apoio estatal à reprodução da força de trabalho, definindo assim o regime fabril, junto com o processo de trabalho e as forças de mercado. O autor ainda destaca que a política estatal, e, portanto, seu caráter, pode ser condicionada pelo regime fabril e vice-versa, sendo que a direção dessa determinação decorre do processo específico desenvolvimento (desigual e combinado) do capitalismo e do equilíbrio de forças de classe na produção.

Por fim, Burawoy apresenta algumas experiências internacionais, das quais destacamos duas a título de ilustração. Na Inglaterra – país que passou por todas as fases do capitalismo –, o período concorrencial se caracterizou por uma maior dependência do capital em relação ao trabalho (dada a forte concorrência entre as empresas), ao mesmo tempo em que o radicalismo do rompimento do acesso aos meios de sobrevivência favoreceu a organização operária. Na segunda fase, de capitalismo monopolista e do surgimento da grande empresa, foram criadas as raízes de um compromisso de classe entre o trabalho e o capital, tendo a expansão imperial como justificativa, o qual, por sua vez, se enfraqueceu quando da erosão do Império britânico.

Já nos Estados Unidos, o avanço do capital se deu em ritmo mais acelerado do que a proletarianização, o que, somado a existência de enclaves de mão de obra negra e imigrante e à atomização dos operários brancos, combateu a formação de sindicatos fortes. Apesar de ter sido mais “fácil” ao capital norte-americano manter, inicialmente, um despotismo fabril, esta situação de superexploração se desdobrou em crises de superprodução, e na pressão dos trabalhadores pela intervenção do estado na ordem política das fábricas, principalmente no pós-segunda guerra mundial.

Estes exemplos, portanto, sugerem o quanto a intervenção estatal é condicionada pelos interesses e capacidades de classe definidos no plano da produção, em cada lugar e em cada momento. Vejamos agora alguns aspectos da regulação do trabalho no Brasil.

## **2.2 Evolução do estatuto de proteção ao trabalho no Brasil**

Segundo Machado da Silva (1990), a produção das relações de trabalho no Brasil, que implicou no predomínio do trabalho como mercadoria e no assalariamento, resultou de um processo deliberado de imposição e regulação. Segundo o autor, para se compreender essa questão deve-se considerar tanto o processo produtivo quanto a matriz político-institucional em que se realiza, para se ter uma análise concreta da realidade brasileira.

Neste sentido, nos anos 30 o Brasil já dispunha de condições para a imposição do assalariamento, principalmente em virtude do grau de monetização da economia, que obrigava os trabalhadores a vender sua força de trabalho para garantir sua reprodução. Mas esse movimento foi acompanhado da incapacidade do estado de regular adequadamente o trabalho, impondo limites à entrada e saída do mercado de trabalho por meio da produção de posições institucionais fora do mercado de trabalho, por meio de barreiras à entrada (por exemplo, idade) ou condições de saída (previdência, entre outros). Com isso, toda população se tornou oferta de trabalho e, somado aos fatores apresentados no capítulo anterior, conduziu a uma permanente super-oferta de força de trabalho no mercado.

Esta condição de “trabalhadores em disponibilidade” afeta não só os que não encontram ocupação, mas também os trabalhadores que estão empregados, rebaixando salários e aumentando a rotatividade. Mas, segundo Machado da Silva, implica também em uma importante contrapartida subjetiva: a dificuldade de construção uma autoimagem dos trabalhadores que servisse de referência para a racionalidade de suas ações, afetando a sua capacidade de organização e reivindicação<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Barbosa de Oliveira (1998) ressalta neste sentido a importância da restrição da sindicalização do trabalhador rural que, somada à restrição do acesso à terra, como já apontado, implicou na ausência de democracia da estrutura social do campo com implicações para toda a sociedade.

A construção do sistema de relações de trabalho no Brasil se relaciona com a própria construção da estrutura do estado nacional, o que explica seu surgimento apenas após a Revolução de 1930. Antes disso, o federalismo oligárquico característico da República Velha era dominado por um “modelo liberal-contratualista”, no qual pouco espaço tinha para uma regulação pública e nacional do trabalho:

“No âmbito do governo federal, a partir de 1891, com uma constituição liberal e federalista, que preconizava a ‘inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade’, pouco ou nada se avançaria, até pelo menos o ano de 1919, na regulação da questão social, encarada como de foro exclusivamente privado. Pressupunha-se então que em um hipotético mercado de trabalho, livre e concorrencial o trabalhador deveria se responsabilizar individualmente pelo próprio bem-estar” (BARBOSA, 2008: 240).

Na República Velha a questão social era tratada como caso de polícia, cabendo não apenas ao estado reprimir eventuais mobilizações, mas também solucionar, na delegacia, eventuais conflitos trabalhistas que não fossem “resolvidos” no interior dos estabelecimentos. Ainda assim, segundo Barbosa, os trabalhadores assalariados avançaram na organização coletiva, por meio de sindicatos e organizações, mas não encontravam interlocutores organizados e dispostos a negociar.

A partir de 1917, sob pressão do movimento grevista, começam algumas mudanças na relação entre trabalhadores, industriais e estado e a discussão sobre os direitos sociais começa a aparecer na agenda pública nacional. O empresariado entrava no debate, participando por exemplo do Conselho Nacional do Trabalho (criado em 1923), mas buscando evitar ou retardar a regulamentação social. No mesmo ano, o projeto do deputado Eloy Chaves introduzia a previdência com financiamento tripartite, ainda que restrita a uma categoria (ferroviários). *“Aqui, contudo, não se estabelecia um direito social, ou de cidadania, mas tão somente um contrato entre os funcionários com sua empresa. Não obstante, a expansão do sistema aconteceria rapidamente, ainda que de forma segmentada”* (BARBOSA, 2008: 249). Além disso em 1926 se romperia com a ordem liberal ao se decretar uma emenda à CF de 1891 na qual se atribuía ao Congresso Nacional a função de legislar sobre o trabalho e mediar os conflitos de classe.

Após a Revolução de 1930, avança-se progressivamente na regulação do trabalho, culminando, em 1944, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A institucionalidade que se constrói no Governo Vargas é caracterizada pela relação entre a construção de um sindicalismo oficial que se tornou canal de acesso aos direitos instituídos no período. É reveladora dessa relação a obrigatoriedade da associação à sindicatos oficiais para possibilitar a participação na Assembleia

Nacional Constituinte (ANC) em 1933. Argumentava-se que essa representação profissional seria uma forma de garantir uma “participação técnica”, sendo o sindicato compreendido como um instrumento de educação popular em uma democracia que se pretendia social e não política. Além disso, a campanha de sindicalização em massa de 1943 buscou avançar nesse modelo, através de medidas de incentivo a sindicalização e reforçando relação entre o sindicalismo oficial e o acesso a direitos sociais, como o salário mínimo e as regras da CLT (OLIVEIRA, 2002).

Vale destacar desse período que, apesar do Poder Executivo ter assumido a tarefa de legislar sobre a questão social, as greves do período foram fundamentais para garantir cumprimento das leis estabelecidas, ou ao menos em parte delas. Além disso, o modelo criado no período se caracteriza pela ampliação dos canais de representação social, mas, ao mesmo tempo, pela restrição do grau de autonomia dos atores sociais.

Entre os anos 1930 e 1937 foi feito grande esforço do poder público no âmbito da legislação sindical, trabalhista e previdenciária com apoio da classe trabalhadora. O núcleo da legislação social é, portanto, anterior ao golpe do Estado Novo, mas a configuração do sistema nacional de relações de trabalho é posterior, com sua generalização, regulamentação e sistematização, que se cristaliza na CLT. O período do Estado Novo se caracteriza ainda por um reforço do caráter assistencial e de “colaboração de classes” dos sindicatos oficiais.

Neste período, a Justiça do Trabalho teve um papel importante para a atividade sindical, devido à grande resistência do patronato em negociar, implicando em uma tutela estatal para além do poder executivo. Outra medida que data deste período foi a criação do Imposto Sindical, através do qual pretendia-se dotar os sindicatos de recursos para prestação de serviços, reforçando esta dimensão da atividade sindical.

Oliveira destaca ainda que a CLT, apesar de ser um grande avanço, atendia apenas os direitos individuais dos assalariados urbanos: trabalhadores rurais, empregados domésticos e autônomos continuam excluídos. Além disso, o autor complementa:

“Também minuciosas, as normas sobre os direitos coletivos restringiam, por sua vez, o exercício da representação sindical e o conteúdo e a abrangência da negociação coletiva, o que acabaria por comprometer em parte a própria aplicação do direito individual. Essa peculiaridade refletia a trajetória de regulamentação do trabalho no Brasil, na qual foram consideráveis as resistências patronais à adoção de instrumentos de representação e negociação coletivas e de regulação pública do trabalho, bem como a tentativa do Estado de submeter o interesse de empregados e empregadores a um ordenamento institucional no qual estava presente a ideia de colaboração de classes e cujas motivações transcendiam o âmbito das relações de trabalho e remetiam a um projeto de desenvolvimento nacional” (Oliveira, 2002: 110).

Ainda segundo Oliveira, a institucionalidade criada neste período, apesar de contraditória, foi importante para fazer frente ao poder dos patrões e serviu de ponto de partida para os desdobramentos futuros das relações de trabalho no Brasil.

### **2.3 Caráter do estatuto de proteção ao trabalho no Brasil**

Segundo Adalberto Cardoso (2010), a “Cidadania regulada<sup>20</sup>” implementada por Getúlio Vargas se baseava em uma “crença utópica” na mobilidade, baseada na promessa de incorporação social das massas até então desdenhadas pelo processo de construção da nação, a qual teria consequências duradouras para a sociabilidade capitalista de modo geral e para a reprodução das desigualdades ao longo do tempo.

“A questão social especificamente moderna, parteira de revoluções sociais e dos movimentos de reforma que desaguaram na legislação social europeia, era visível no Rio de Janeiro, capital do país, e em São Paulo, já importante centro industrial, e era a ela que Vargas pensava estar respondendo ao propor seu edifício legal de proteção social. Como, porém, o Estado em transformação permanecia raquítico em termos da capacidade de implementar suas políticas, uma coisa era instituir normas legais, e outra bem diferente era dar-lhes efetividade. Essa tarefa coube, em grande medida, aos próprios trabalhadores, tanto individualmente, nos tribunais do trabalho ou na resistência miúda no cotidiano das empresas, quanto por meio de suas instituições representativas, isto é, os sindicatos, moldados pelo mesmo Vargas” (CARDOSO, 2010: 787).

Nesta perspectiva, a cidadania constituía uma ordem “porosa e fluída”, na qual a própria expectativa de incorporação já consistia na sua efetividade, e não apenas demarcava incluídos

---

<sup>20</sup> Cardoso (2010) cita a formulação do conceito cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos: “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece [...]. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional, que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico (Santos, 1979:75-76)”.

(trabalhador no setor formal) e excluídos, mas constituía um *continuum* de pessoas mais ou menos próximas do acesso aos direitos.

Eram diversas as dificuldades de acesso ao universo dos direitos do trabalho. Em primeiro lugar, para se dar início ao processo de emissão da carteira de trabalho era preciso ter o registro civil, o que ainda era bastante restrito no País, principalmente para as populações vindas do meio rural. Além disso, a burocracia para se conseguir uma carteira de trabalho era extensa, sendo necessárias comprovações documentais de um passado “regrado” e ainda de duas testemunhas, com carteira de trabalho, que assegurassem as provas. Por fim, a emissão da carteira de trabalho tinha um custo elevado sendo, portanto, todo um processo que penalizava os mais pobres.

Ainda assim, a não obtenção do registro civil em um primeiro momento ou da própria carteira de trabalho aparecia para a população como um “fracasso pessoal”. A “cidadania regulada” era um projeto para toda a nação, mas apenas à medida em que cada um se habilitasse para ter acesso aos direitos, sendo tarefa da Revolução forjar este trabalhador habilitado.

Segundo Cardoso (2010), a “Cidadania regulada” constituía um processo que legitimava a luta por sua efetividade: antes de 1930 a questão social era inconstitucional, na medida em que o seu enfrentamento não estava contemplado na Constituição Federal de 1891. Neste sentido, Vargas fez com a luta do trabalhador se convertesse não em luta pelo direito, mas por sua efetividade.

“Isso quer dizer que, malgrado o discurso apologético de justificação do regime varguista, a legislação trabalhista e social terminou por instaurar, no ambiente em que incidiu, um campo legítimo de disputa por sua própria faticidade, cuja matriz de legitimação era o próprio Estado. Com isso, o horizonte da luta por direitos tornou-se, legitimamente, o horizonte da luta de classes no país. A ‘cidadania regulada’, nesse sentido, tornou-se a forma institucional da luta de classes entre nós: uma luta por efetividade dos direitos existentes; uma luta por extensão dos direitos a novas categorias profissionais; e uma luta por novos direitos. Isso quer dizer, ademais, que, se os direitos sociais e do trabalho (e os serviços sociais de saúde e educação) precisaram ganhar facticidade por meio da luta regulada de classes, então a ‘cidadania regulada’ precisou ser conquistada pelos candidatos a ela, tanto individual quanto coletivamente. Tendo ou não sido outorgada por Vargas (discussão que tantas energias consumiu dos estudiosos do trabalho no Brasil), o fato é que, no processo de tornar-se real no mundo, a legislação social foi apropriada pelos trabalhadores, e a “cidadania regulada” não era outra coisa senão o modo dessa apropriação em seu processo mais miúdo, mais cotidiano” (CARDOSO, 2010: 792-3).

Se para Wanderley Guilherme dos Santos a cidadania passava a ser uma “possibilidade”, para Adalberto Cardoso era uma “promessa”. Neste sentido, todos eram “pré-cidadãos” e, mesmo

depois de acessar os direitos continuam sendo, pois era preciso garantir permanentemente a efetividade destes direitos, tanto do ponto de vista pessoal quanto coletivo.

Cardoso diferencia o conceito de “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos da “cidadania social” descrita por Marshall para os países centrais. Ainda que todo direito social e do trabalho delimita uma comunidade de titulares, no caso da cidadania regulada o trabalhador era apenas um potencial titular de direitos que precisava se qualificar para isso, não sendo o direito universalmente disponível para as categorias populacionais que *ele titula*; o pré-cidadão, portanto, é constitutivo do conceito de “cidadania regulada”.

Essa promessa de inclusão foi algo pelo qual valeu a pena lutar e trouxe consequências para o conjunto da sociedade. Após 1930 as cidades passaram a exercer uma “força gravitacional” em virtude da atratividade dos direitos sociais e, com isso o êxodo rural se intensificou. Segundo o autor, *“os direitos dos trabalhadores urbanos, nessa interpretação, estabeleceram um parâmetro contra o qual os trabalhadores rurais passaram a julgar sua condição atual, mudando, com isso, e de maneira profunda, o patamar da aceitabilidade de sua tradicional penúria e subordinação”* (CARDOSO, 2010: 795-6).

A cidade se tornou assim irresistível, o que seria uma das principais razões para o fracasso do projeto varguista. Na realidade, a inclusão se dava de forma desigual e intermitente. A titulação da carteira de trabalho se deu de forma progressiva até os anos 1970, ainda que não houvesse emprego para todos, constituindo uma “inflação da crença dos trabalhadores brasileiros”.

A obra legislativa de Getúlio Vargas se estruturava em torno da instituição do salário mínimo, da limitação da jornada de trabalho, do direito ao descanso semanal remunerado e às férias, da proteção ao trabalho da mulher e do menor e da aposentadoria, entre outros direitos assegurados aos trabalhadores com registro na carteira de trabalho. Mas o emprego registrado passou também a ser um parâmetro de “mínimos civilizatórios” para fora do setor formal e mesmo que nunca tenha se universalizado estruturou um conjunto de relações sociais e econômicas que extrapolavam seu campo de atuação.

“Essas trajetórias erráticas são a expressão mais cabal da insegurança socioeconômica de trabalhadores urbanos pouco qualificados, sujeitos a dinâmicas de mercado inteiramente fora de seu controle, já que a carência de especialização de qualquer tipo reduzia seu poder de barganha num mercado hipersaturado. Mas o que importa marcar aqui é que o trânsito regular, ainda que efêmero, por um emprego formal e protegido terminava gerando expectativas de retribuição equivalente no mercado assalariado informal, e estas eram por vezes atendidas. E, ao que tudo indica, os

trabalhadores acreditavam que o mercado formal os acolheria novamente em algum momento de sua vida empregatícia” (CARDOSO, 2010: 800).

O salário mínimo instituído por Vargas logo se mostrou insuficiente para a grande maioria da população, apresentando baixo poder de compra e uma legislação tolerante com a desigualdade crescente, tendo virado não o mínimo, mas sim o teto para grande parte das ocupações assalariadas urbanas. Ainda assim, Cardoso aponta o aspecto civilizatório do salário mínimo, passando a ser legítimo ter uma remuneração mínima pela qual lutar.

É importante ressaltar que os direitos sociais se tornaram um referencial para a construção das identidades individuais e coletivas por meio da autopromoção pessoal. Neste sentido, a cidadania regulada era acessível valendo a pena lutar por ela. Já a posição dos poderosos era vista como inalcançável e estava, portanto, segura. Neste sentido, no governo Vargas a “questão social” que extrapolasse os direitos presentes na “cidadania regulada” continuou sendo caso de polícia, ainda que os trabalhadores tenham sido incorporados no projeto nacional:

“Com Vargas, os trabalhadores ganharam um centro de identificação de caráter geral e, muito importante, no interior e nos limites da ordem capitalista que o Estado varguista também tentava transformar. A partir de então, qualquer projeto de superação da penúria a que os trabalhadores continuaram submetidos pelas décadas seguintes ao primeiro período Vargas precisou competir com essa sólida aspiração dos trabalhadores por inclusão na chave dos direitos sociais. A consciência de classe dos trabalhadores brasileiros foi, por muito tempo, a consciência do direito a seus direitos, cuja efetividade esteve sempre em processo e, nesse sentido, foi, sempre e renovadamente, utópica” (CARDOSO, 2010: 806).

Neste sentido, o autor afirma que Vargas inicia processo de “civilização do capital”, ao dotar as massas trabalhadoras de humanidade. Com isso, obrigou-se a classe patronal ao reconhecimento do “outro” e a indiferença em relação à classe trabalhadora passou a ser substituída por desconfiança, medo ou preconceito de classe.

“Tudo isso se deu, repita-se, à custa da restrição das aspirações e dos projetos de parte importante dos trabalhadores. O trabalho organizado teve, em Vargas, a afirmação de seu direito à construção de identidade, mas se, e somente se, essa construção ocorresse no âmbito da “cidadania regulada”. Vargas enquadrou, pela violência física e simbólica, o horizonte de expectativas e a vida cotidiana dos trabalhadores, limitando-os às fronteiras mesquinhas da sociabilidade capitalista, ao prometer acesso ao mundo do consumo e aos bens da civilização liberal, muito especialmente os direitos sociais que o liberalismo renovado do século XX incorporou em sua matriz regulatória. Os símbolos da identidade operária passaram a ser o “operário padrão”, o “pai dos pobres” e a CLT. Porém, apesar de mesquinhas, aquelas fronteiras deram significado real à vida da maioria, e razões para lutar por sua efetividade. Até pelo menos a década de 1980, nenhuma força política articulada

posteriormente à morte de Vargas foi capaz de opor projetos alternativos viáveis de construção identitária para as populações que vivem do trabalho” (CARDOSO, 2010: 807).

O projeto varguista, portanto, acabou sendo instrumento de reprodução da desigualdade, no qual as trajetórias individuais ascendentes geraram um processo retroalimentado de legitimação da ordem desigual.

O caso brasileiro, portanto, pode ser interpretado enquanto um “capitalismo selvagem”, caracterizado pela imposição do assalariamento acompanhado da inadequação da regulação. Isso foi possível, segundo Machado da Silva, devido a determinadas condições de reprodução desta estrutura, baseada na combinação de mecanismos de repressão e assistencialismo aleatório e localizado, o que gerou resistência apenas sincopada dos trabalhadores. Além disso, o clientelismo foi responsável por garantir a legitimidade dessa estrutura, ao mesmo tempo em que de fato permitiu a incorporação de grandes contingentes de trabalhadores, reproduzindo assim, da mesma forma inorgânica, a estrutura do mercado.

Esta “cidadania regulada” possibilitou o acesso a garantias e direitos dos trabalhadores “núcleo duro” do mercado de trabalho, o que gerou legitimidade, mas ao mesmo tempo, enrijeceu a segmentação, em virtude tanto das condições do processo produtivo, quanto dos requisitos extra econômicos, dividindo assim os assalariados.

Machado da Silva destaca que, apesar disso tudo, enquanto houve crescimento econômico, parcela crescente da população foi incorporada, gerando na prática a universalização deste quadro político-institucional e criando uma “expectativa de incorporação”, um fator de legitimação. Na década de 1980, no entanto, o esgotamento deste mecanismo, releva ambiguidades e inconsistências, refletidas no conflito distributivo, na elevação da miséria de parcela dos trabalhadores e na perda da confiança no futuro, o que implica, entre outras coisas na escalada da violência. Neste sentido, o autor enfatiza que o quadro político institucional do país precisa ser analisado tendo como pano de fundo as inconsistências da produção do assalariamento no Brasil: os termos e categorias tradicionais do mercado de trabalho, oriundas de outras formações sociais, são meras fantasias aqui, e a chave para entender o Brasil real está na compreensão das superposições e ambiguidades.

## 2.4 A proteção ao trabalho no Brasil hoje

Como apontado anteriormente, apesar do mercado de trabalho dinâmico, em particular no período entre os anos 1950 e 1970, a forte geração de empregos não foi suficiente para incorporar os grandes fluxos migratórios da população rural para as cidades, gerando, nestas, uma população excedente que passa a viver das “migalhas” do núcleo capitalista. Segundo Barbosa de Oliveira (1998), grande parte dessa população passou a se dedicar a pequenas atividades mercantis, de grande concorrência, o que rebaixava os seus rendimentos, ao mesmo tempo em que pressionava também pelo rebaixamento dos salários dos assalariados.

Além disso, o autor aponta a importância do esvaziamento político das representações populares após o golpe de 1964, que criou condições para as reformas antidemocráticas das relações de trabalho e a repressão política como instrumentos para rebaixar salários por meio da política (de arrocho) salarial, além de outras medidas, como o fim da estabilidade no emprego. Nas palavras no autor:

“No Brasil pós-64, o mercado de trabalho tornou-se extremamente flexível, o que se viabilizava pela legislação e pelo excedente de mão de obra. A desqualificação do trabalho típico do taylorismo fordista, na ausência de proteção legal ou sindical, lançava a maior parte dos trabalhadores no mercado geral de trabalho, no qual imperava feroz concorrência, dado o excedente de mão de obra. As empresas, mesmo oferecendo baixos salários, sempre podiam contar com abundante oferta de trabalho, o que viabiliza as demissões sem justa causa” (BARBOSA DE OLIVEIRA, 1998: 122).

José Dari Krein (2006) aponta as mudanças ocorridas nas relações de emprego a partir dos anos 1990 nos três espaços de normatização<sup>21</sup> existentes no Brasil no sentido de fortalecer a regulação privada e enfraquecer a regulação pública<sup>22</sup>, ganhando importância as teses favoráveis

---

<sup>21</sup> “Em primeiro lugar, a regulação estabelecida pelo Estado, através do legislativo, do executivo (normas e políticas na área das relações de trabalho emprego) e do judiciário trabalhista (poder normativo). Em segundo lugar, a regulação social do trabalho pode ocorrer a partir de contratos coletivos de trabalho entre sindicatos de trabalhadores e entidades patronais ou empresa(s). É o espaço da regulamentação autônoma entre as partes. Em terceiro lugar, as normas e regras podem ser estabelecidas de forma unilateral pelo empregador, a partir do seu poder discricionário no interior do estabelecimento, desde que não desrespeite a legislação ou as cláusulas do instrumento normativo vigente” (KREIN, 2006: 54-55).

<sup>22</sup> “Regulação pública significa que a determinação das condições de uso, alocação e remuneração do trabalho sejam definidas no espaço público (via legislação, Estado, ou negociação coletiva) e não no âmbito privado da empresa. As negociações coletivas impõem restrições ao poder discricionário do empregador através das obrigações que os empregadores individuais devem satisfazer em sua relação com os empregados” (KREIN, 2006: 70).

à flexibilização das relações de trabalho, enquanto forma de se buscar a “redução dos custos do trabalho” e o “aumento da produtividade” para a promover uma “economia aberta e competitiva”. Ao mesmo tempo, o trabalho perde relevância do debate das políticas econômicas:

“A partir dos anos 1990, o rumo do debate sobre o sistema de relações de trabalho se altera, ficando vinculado às políticas de reorganização econômica e de redefinição do papel do Estado, que passaram a prevalecer. Ou seja, a reforma trabalhista também aparece dentro da agenda de afastar o Estado da regulação do trabalho e de fortalecer os mecanismos de regulação privada, via mercado. Do ponto de vista concreto, a reformulação do sistema de relações de trabalho passa a fazer parte da agenda de reformas vinculadas ao plano de estabilidade econômica e abertura comercial e, posteriormente, ao crescente problema do desemprego” (KREIN, 2006: 56).

Segundo o autor, a flexibilização se deu principalmente em três dimensões da determinação da contratação e do uso do trabalho: na *alocação* (admissão/demissão e definição das tarefas), no *uso do tempo* e na *remuneração do trabalho*.

Com relação à *alocação* da força de trabalho, se expandiram as formas de contratação flexível, com a ampliação das modalidades de contratos atípicos (tempo parcial, tempo determinado, contrato temporário via agência de emprego, contrato de experiência, contrato de safra, obra certa, aprendizagem, primeiro emprego e suspensão do contrato), o avanço das relações de emprego “disfarçadas” (contratação de PJs, cooperativas fraudulentas) e a terceirização ou subcontratação.

Cabe destacar neste sentido, que a denúncia da Convenção nº 158 da OIT em 1996, a qual prevê restrições à dispensa imotivada, reforçou o excessivo poder discricionário dos empregadores em relação à rescisão dos contratos de trabalho no Brasil. Apesar de contemplada na Constituição Federal de 1988, a restrição à dispensa imotivada não chegou a ser regulamentada tornando na prática muito fácil romper os contratos de trabalho, o que é evidenciado pelas altas taxas de rotatividade no País (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2009).

Com relação à *remuneração*, a flexibilização se deu no sentido do aumento da parcela variável em relação à parcela fixa, através do fim da política salarial (desindexação dos salários) e a regulamentação do Programa de Participação nos Lucros e Resultados (PLR).

Já em relação ao *uso do tempo de trabalho*, a flexibilização se deu através da introdução do Banco de Horas, da autorização do trabalho aos domingos no comércio e a da jornada parcial, entre outras medidas.

José Celso Cardoso Jr. (2015) reflete também sobre a persistência da exclusão em relação à proteção social (carteira de trabalho e/ou cobertura previdenciária) de quase metade da população ainda em 2013, apesar do direito ao trabalho digno aparecer enquanto elemento estruturante da sociedade na CLT e na Constituição Federal de 1988. Ele atribui essa realidade à concepção predominantemente contributiva da seguridade social brasileira.

“Como consequência, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o ‘processo civilizatório’ de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo na experiência de alguns países ocidentais. Desse modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho, se já não havia sido a regra para cerca de metade da população ocupada até 1980, deixou de ser aspiração confiável ao longo dos vários anos subseqüentes de crise econômica, estatal e social no Brasil. Dos movimentos recentes de recuperação do emprego formal e de aumento da filiação previdenciária, registrados ao longo da década 2003 a 2013, não se pode dizer que sejam fenômenos inscritos numa trajetória já virtuosa de longo prazo, presos que estão a ambientes econômicos e institucionais ainda cheios de riscos e incertezas. Prova disso são as oscilações dos grandes agregados macroeconômicos, desde 2008, por conta da crise internacional ainda em curso, e desde 2014, pelo aprofundamento da crise interna da economia brasileira” (CARDOSO JR., 2015: 91).

Dadas as especificidades do mundo do trabalho no Brasil, o autor aponta a necessidade de se atentar para os dois principais vetores de determinação da ocupação no país.

“Vetor da demanda por força de trabalho: depende de fatores associados ao cálculo econômico privado e/ou a decisões de gasto real dos governos. Em ambos os casos, os postos de trabalho assim forjados costumam tomar as seguintes formas: i) assalariamento direto com carteira, além de militares e estatutários; ii) assalariamento direto, mas sem carteira; e iii) assalariamento indireto ou disfarçado (sem carteira): terceirização, cooperativas, “pejotização” etc.

Vetor da oferta de força de trabalho: depende de fatores ligados à sobrevivência individual ou familiar imediata. Esses postos de trabalho tomam, em geral, a forma de: i) trabalhadores autônomos ou por conta própria;<sup>7</sup> ii) trabalhadores no autoconsumo e/ou na autoprodução, tanto no campo como nas cidades; e iii) trabalhadores não remunerados” (CARDOSO JR., 2015: 90).

Como consequência da dinâmica de cada um deles, a não criação de postos formais em montante suficiente (demanda) para absorver o excesso de trabalhadores em idade ativa (oferta), persiste até hoje a não universalização do assalariamento formal, tornando incompleto o “processo civilizatório” desenvolvido no País.

Os bons resultados do mercado de trabalho no período de 2003 a 2013 teriam cumprido, para o autor, uma função didática nos meios acadêmico e político brasileiros evidenciando que o modelo contributivo e baseado no binômio trabalho-proteção social é altamente dependente da dinâmica produtiva. Neste sentido, a recuperação do emprego formal e da filiação previdenciária continua presa ao ambiente econômico, cheio de riscos e incertezas.

A Constituição Federal de 1988 teria avançado no sentido de estabelecer um novo patamar de intervenção estatal no campo social. Os segmentos sociais comumente responsáveis pela proteção social nos diversos países (Estado, Mercado, Famílias e Comunidades Civas) estabeleceram uma nova divisão de responsabilidades, diversamente importantes para cada classe e política pública. Como exemplo, a saúde passou a ser prioritariamente responsabilidade pública para as “classes baixas” enquanto a educação básica passou a ser ofertada pelo mercado para as “classes altas”.

Para Cardoso Jr (2015), em um país como o Brasil o eixo central da proteção social deve ancorar-se nas garantias e transferências de renda por meio de políticas previdenciárias, assistenciais e de emprego, trabalho e renda. O contexto socioeconômico brasileiro pressupõe uma maior participação do Estado, sendo a renda monetária é o eixo central da proteção social no Brasil.

Nos anos 2000, considerada pelo autor a “década desenvolvimentista” (em relação à “década liberal” nos anos 1990), a agenda liberalizante da reforma trabalhista teria sido contestada pelos resultados da economia e do mercado de trabalho, sendo as políticas públicas responsáveis pela recuperação do emprego formal:

“Dentre tais fatores, parece conveniente destacar ao menos cinco deles, sem a pretensão de esgotar outras possibilidades. Senão, vejamos: i) aumento e desconcentração do gasto social; ii) aumento e diversificação do crédito interno; iii) aumento e diversificação do saldo exportador; iv) ampliação do regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES); e v) maior eficácia das ações de intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações e condições de trabalho nas empresas, foram fatores identificados como responsáveis principais pela trajetória de recuperação do emprego formal no período 2003/2013 no Brasil” (CARDOSO JR, 2015: 97).

Neste sentido, o modelo liberal teria se mostrado inadequado para um mercado de trabalho heterogêneo como o brasileiro e a universalização da proteção social (em disputa desde a promulgação da Constituição Federal de 1988) dependeria de uma atuação ainda mais central do Estado.

## Capítulo 3 – O debate acerca da “informalidade”

Desde seu surgimento, várias tentativas foram feitas de se definir os termos relacionados à noção de “informalidade”. Esse caráter inconcluso, talvez, justifique a grande quantidade de trabalhos que se propõem, tanto, a avançar em uma proposta de conceituação, quanto a fazer revisões bibliográficas sobre este debate, sendo que a maioria dos autores concorda em um ponto: qualquer termo que seja proposto, será intrinsecamente vago e confuso.

Por outro lado, os autores se dividem sobre a utilidade e a pertinência de se continuar usando algum conceito que remeta à noção de informalidade, ou em abandoná-lo por completo.

A proposta de se usar o termo “setor informal” foi apresentada em relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) do início dos anos 1970, com o objetivo de se considerar uma nova categoria que abrangesse uma parcela significativa da população dos países periféricos, que não se integram completamente no mercado de trabalho, e caracterizada pela inadequação da proteção social, pelos baixos salários, entre outros aspectos.

A adoção do termo “setor informal”, influenciada pelo estudo do antropólogo Keith Hart, era a manifestação de uma nova interpretação sobre a realidade socioeconômica destes países, baseada em um novo diagnóstico e em novas propostas de levantamento estatístico e de políticas públicas. Neste sentido, a formulação analítica defendida pela OIT pode ser entendida como uma das vertentes críticas ao dualismo econômico, - que identificava a existência de setores atrasados que seriam eliminados progressivamente com o avanço da empresa capitalista -, crítica essa que apontava o próprio avanço do “setor informal” como característica da forma específica na qual o capitalismo se desenvolveu nestes países.

### 3.1 Controvérsias acerca da noção de informalidade

“Setor Informal”, “Economia Informal”, “Trabalho Informal” são apenas alguns dos diversos termos associados à noção de “Informalidade”, apontada por diversos autores como uma característica central do mercado de trabalho dos países periféricos. Cada termo foi criado em um

contexto e com objetivos específicos, mas todos pretendiam corresponder a uma determinada parcela da população dos países periféricos, que precisaria ser melhor caracterizada e especificada.

Desde as primeiras tentativas de conceituação, no entanto, a adoção e a caracterização de um termo que defina esta noção se mostrou problemática. Muitos autores se debruçaram tanto no esforço de construção de algum conceito que pudesse representar essa parcela da população que se encontra de alguma maneira não integrada totalmente ao mercado de trabalho assalariado formal. E muitos autores empreenderam o caminho inverso, de questionamento e de desconstrução do conceito.

Tamanha dificuldade nos remete ao propósito original de se cunhar e adotar este conceito: se o conceito é tão problemático, por que foi construído? E, ainda que tenha tido algum sentido na sua origem, faz sentido usar o termo para retratar a realidade hoje? E porque, mesmo sendo tanto questionado, ele não sai do debate público?

O termo “Setor informal urbano”, provavelmente, foi o precursor dos demais, e foi criado com o objetivo de melhorar a caracterização das condições de trabalho nos países periféricos e de possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas e adequadas para uma parcela da população que apresentava características e dinâmica diferentes de grupos aparentemente similares dos países desenvolvidos.

Após um estudo inicial do antropólogo Keith Hart, sobre o sub-proletariado urbano de Gana, no qual o termo aparece pela primeira vez, a OIT adotou o termo e fez um esforço de universalização deste conceito, enquanto instrumento de análise. Esse esforço buscava melhorar a compreensão da realidade destes países, com categorias de análise, instrumentos de pesquisa e, conseqüentemente, políticas públicas consideradas mais adequadas. Para isso propunha também a reformulação dos instrumentos de pesquisa primária dos países periféricos, imbuída de uma preocupação com a comparação internacional das informações.

Outras preocupações surgiram ao longo do tempo, e foram sendo incorporadas ao conceito, como a questão da Contabilidade Nacional, das questões legais, da proteção social, tornando a conceituação da informalidade ainda mais complexa. Por outro lado, as transformações do mercado de trabalho nas últimas décadas trouxeram, ainda, outros elementos para o debate, pois novas formas de subordinação do trabalho ao capital, que diferem do assalariamento padrão,

surgem ao longo do tempo, em decorrência das transformações na estratégia empresarial para ampliação das margens de lucro.

Apesar dessa diversidade de interpretações sobre o que constitui, de fato, a informalidade, atribui-se a ela, nos países periféricos, uma participação na ocupação extremamente elevada, o que a tornaria objeto fundamental para as políticas públicas de emprego, trabalho e renda nestes países. É preciso, no entanto, ressaltar que, na tentativa de se criar uma categoria que ajude na melhor caracterização do mercado de trabalho, se reuniu sob o mesmo termo uma diversidade de grupos heterogêneos, ao mesmo tempo em que se excluíram outras categorias que poderiam compor a informalidade. A “Informalidade” é, assim, entendida enquanto uma noção que abrange diversos grupos não integrados plenamente ao mercado de trabalho do setor formal, e que, apesar do esforço em sentido contrário, traz intrinsecamente certa dose de dualismo.

Para o analista do mercado de trabalho, algumas das opções que se abrem seriam: usar alguma das propostas de conceito formuladas, como a da OIT; tentar uma aproximação da conceituação, com as possibilidades oferecidas pela maioria das pesquisas domiciliares; abandonar totalmente qualquer referência à noção de informalidade e trabalhar com outras categorias analíticas; ou, finalmente, propor um novo conceito.

A seguir, é destacada a evolução do debate sobre o conceito de informalidade, com referência a algumas posições acerca da adoção do termo.

### **3.1.1 Origem do “Setor Informal” e o debate na OIT**

A maioria dos autores que investigaram a construção do conceito aponta o artigo de Keith Hart (1973) como o divisor de águas para as formulações acerca do conceito de “setor informal”.

Em *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, o autor busca identificar as estratégias de sobrevivência dos trabalhadores e a capacidade de autonomia das atividades informais em Gana. Ao analisar as atividades de baixa renda dos *Frafras*, migrantes que foram para as áreas urbanas, ampliando a informalidade, Hart percebe que as categorias ocidentais não dão conta da análise das características econômicas e sociais das populações nas cidades africanas. Ele parte da constatação de que o elevado custo de vida, somado a uma queda

nos salários nos anos 1960, obrigou grande parte da população a buscar estratégias de sobrevivência alternativas e/ou complementares ao emprego padrão.

Segundo Hart,

“Another way of putting this is to say that, denied success by the formal opportunity structure, these members of the urban sub-proletariat seek informal means of increasing their incomes. This is not unique: of many prominent examples, we may compare the dilemma of slum-dwellers in the United States, and of those who live in the ‘culture of poverty’ in Central America – and, perhaps above all, the high degree of informality in the economic lives of the nineteenth-century London poor” (HART, 1973: 67-68).

A diferença com relação aos países centrais, como a Inglaterra citada acima, é que, nestes países, essa parcela da população desapareceu progressivamente com o crescimento econômico, assumindo a condição de ocupado no setor formal, ou de desempregado. Esse processo não se ocorreu em Gana, onde a população pobre das cidades, quando encontrava ocupações no setor formal, eram de remuneração insuficiente para manter sua subsistência. A “força magnética” das cidades, portanto, era impulsionada pela multiplicidade de oportunidades de renda existentes lá, e não apenas pelos níveis salariais do setor formal. Neste sentido, a decisão de ir para a cidade tinha um fundamento racional, quando vista sob a perspectiva da acumulação, pois muitos tornavam-se empreendedores, após passar um período duplicando empregos, o que implicava em melhores remunerações. Além disso, mesmo as atividades do setor informal possibilitavam, em geral, ganhos superiores aos oferecidos pelas atividades agrícolas (HART, 1973).

Estas fontes suplementares de renda foram organizadas por Hart em uma tipologia de atividades e papéis desempenhados, e não de pessoas, que podem estar em mais de uma situação descrita, tal como sintetizada no Quadro 1. A tipologia de Hart distingue o formal do informal, a partir da origem da renda (salário ou rendimento da auto ocupação), que expressaria o grau de racionalização do trabalho que o recrutamento em bases regulares e permanentes com remunerações fixas, característico do assalariamento, possibilita, em oposição às atividades por conta-própria. Com isso, ele demonstra a relevância da parcela da mão de obra que não se encontra organizada, mas que exerce um trabalho legítimo (segundo as leis de Gana) e relevante para a vida nas cidades. Não se trata, apenas, de ocupações de mera transição entre desemprego ou subemprego para o emprego, mas de oportunidades de complementação de renda, tanto para assalariados, quanto para desempregados. Daí, a dificuldade de separar formais de informais e de pensar políticas públicas a partir dessa cisão.

## Quadro 1

### Tipologia de oportunidades de renda urbanas de Keith Hart

Formais	Salários do setor público
	Salários do setor privado
	Transferências (pensões, seguro desemprego)
Informais legítimas	Atividades primárias e secundárias (agricultura, jardinagem, empreiteiros, sapateiros, etc.)
	Atividades terciárias com entradas de capital significativas (habitação, transportes, atividades rentistas, etc.)
	Distribuição em pequena escala (agentes do mercado, pequenos comerciantes, etc.)
	Outros serviços (músicos, lavadores, engraxates, etc.)
	Transferências privadas (presentes e fluxos similares de dinheiro entre pessoas, empréstimos, etc.)
Informais ilegítimas	Serviços (traficantes em geral, receptores de bens roubados, penhores, prostituição, etc.)
	Transferências (pequenos furtos, jogos de azar, etc.)

Fonte: Hart (1973)

Hart abre uma série de questionamentos, mesmo não tendo condições neste artigo de dar conta de todos. Ele se questiona, por exemplo, se o subemprego e o desemprego são de fato “um problema” nos países em desenvolvimento, tanto do ponto de vista social (pobreza, favelização) ou econômico (baixa produtividade do trabalho). Hart percebe que uma política de emprego focada no desemprego (modelo dos países centrais) não seria adequada a realidade de Gana, onde o problema era, na realidade, a estrutura formal ou informal do emprego<sup>23</sup>. E ele complementa com a pergunta: a política de formalização decorrente desta constatação deveria atingir a todos os informais ou só as ocupações socialmente reprováveis ou de baixa produtividade? Estas reflexões se dão em um contexto no qual as políticas de vários Estados africanos se propunham a maximizar o emprego, o que poderia, segundo Hart, ter duas contrapartidas: o rebaixamento do nível geral de

<sup>23</sup> Segundo Peattie (1987), John Weeks, por sua vez, afirma que o “desemprego” só importa para países nos quais a venda da força de trabalho foi generalizada e apenas nestes lugares, portanto, a política deve ser “gerar emprego”. No “terceiro mundo”, no entanto, o desemprego é gerado pelas indústrias capazes de pagar um salário muito superior ao da população em geral em virtude de vantagens competitivas negadas às pequenas empresas locais, o que atrai a população para as áreas urbanas.

salários e a atração de mais pessoas do campo para as cidades. Segundo Barbosa (2011), essa leitura implica em uma “aceitação do informal”, que é associada a uma nova forma de conceber as possibilidades de desenvolvimento na periferia do capitalismo.

O autor apontava, ainda, que, nestes países, existia relação entre o nível de emprego assalariado e o setor informal, já que a expansão do excedente de mão de obra no setor formal implicava em uma ampliação da oferta de trabalho para a economia informal, sendo esta também ampliada quando os salários do setor formal eram insuficientes para atender as necessidades dos empregados. Neste sentido, Hart se questiona sobre a capacidade autônoma de crescimento do setor informal. Isso dependeria, segundo o autor, de diversos fatores tais como as mudanças no padrão de demanda final em favor dos bens e serviços produzidos informalmente; mudanças nas taxas de poupança e na formação de capital no setor informal; e até do volume das transferências através de roubos, o qual independia da demanda. Seria preciso analisar estas condições e passar a considerar estas atividades na análise da performance econômica dos países.

Hart não elaborou uma explicação final para a existência e representatividade desta parcela da população na economia de Gana, sempre reforçando a necessidade de se avançar nas pesquisas acerca desta questão. Ele apontou que, para os socialistas, talvez a explicação estivesse relacionada à dominância do capital estrangeiro sobre estas economias, a qual determinaria o escopo para as atividades formais e informais, condenando a maioria da população urbana à pobreza e à exploração. Por outro lado, os liberais “mais otimistas” poderiam ver nas atividades informais a “dramática inicialização” do desenvolvimento por meio de suas iniciativas locais. Hart acreditava em uma explicação plural e que buscasse complementação nas experiências de desenvolvimento de outros países. Ele supunha que uma importante fonte da presença e variação da relevância das atividades informais nos diferentes países estava na relação entre o grau de industrialização e o montante de emprego urbano total, e as consequências dessa relação para a estrutura salarial.

O artigo de Hart influenciou diretamente a produção teórica resultante da missão da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao Quênia, no âmbito do Programa Mundial de Emprego<sup>24</sup>. Segundo Peattie (1987), o relatório desta missão deslanchou a “carreira meteórica” do

---

<sup>24</sup> O Programa Mundial de Emprego foi implantado em 1969 pela OIT e resultou na produção de estudos que mostravam as características comuns das economias periféricas: elevada concentração de renda, absorção insuficiente da mão de obra pela indústria, destruição das formas tradicionais de produção, êxodo rural, disparidade salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados. O excedente de mão de obra destas economias assim

conceito de “setor informal” no mundo das políticas públicas. Uma das preocupações do documento era a de resolver as limitações estatísticas em países como o Quênia, que, muitas vezes, se utilizavam de categorias dos países centrais, e sugere a adoção da categoria “setor informal” enquanto uma “maneira de fazer as coisas”, que se manifesta no modo de organização da produção caracterizada pelos critérios listados abaixo:

- a) Ausência de barreiras à entrada;
- b) Dependência de recursos locais;
- c) Propriedade familiar das empresas;
- d) Produção em pequena escala;
- e) Intensiva em mão de obra, com tecnologia adaptada;
- f) Qualificação não formal;
- g) Mercados competitivos e desregulados.

O “problema do emprego” nas economias subdesenvolvidas seria, segundo a OIT, uma questão de desequilíbrio de oportunidades. A política decorrente deste diagnóstico não seria a criação de emprego, mas sim a diminuição das desigualdades pela elevação da renda, elevação da escolaridade, qualificação profissional e acesso à terra, entre outras (PEATTIE, 1987). Ou seja, as políticas públicas não deveriam visar, apenas ao crescimento econômico e modernizar a estrutura econômica, o que era insuficiente para a superação destes problemas, mas buscar promover a justiça social (KREIN e PRONI, 2008). Criticava-se, portanto, a falta de apoio ao setor informal e propunha-se a adoção de um novo modelo de desenvolvimento, baseado em políticas tributárias progressivas, políticas de preços e de comércio exterior, no sentido do crescimento com distribuição de renda (BARBOSA, 2011). Para Barbosa (2011), o Relatório, apesar das importantes contribuições apresentadas, continha certo exagero, ao considerar que “o setor informal não é um problema, mas a fonte do futuro crescimento do Quênia”.

Segundo Salas (2003), os termos formal e informal são usados no relatório da OIT em oposição à distinção dual entre setores tradicional e moderno (na qual o primeiro seria um setor vegetativo e condenado à extinção) e considera ambas as atividades modernas e resultado do

---

caracterizado tende a se auto-ocupar ou sub-ocupar, quando não se encontram desempregados ou vivendo por meio de mecanismos de assistência social (CACCIAMALI, 2011).

processo de urbanização<sup>25</sup>. O Relatório apontava que o setor informal urbano continuava se expandindo, mesmo não tendo sido apoiado pelas políticas públicas até então, devido aos baixos salários do setor agrícola, inferiores ao que o setor informal urbano possibilitava, além do acesso a bens e serviços disponíveis nos centros urbanos. A evolução distinta dos dois setores seria decorrente das diferenças de poder e de relação com o governo, em virtude a acessos diferenciados a recursos produtivos, licenças e estímulos. Além disso, a OIT indicava que haveria relação entre o estímulo ao setor informal urbano e a eliminação da pobreza.

Algumas limitações são apontadas pelo autor. A definição original da OIT era de caráter descritivo, sem haver um corpo teórico de análise social que a justificasse. Além disso, a ideia de “maneira de fazer as coisas” faz com que o “setor” informal englobe não só estabelecimentos, mas também indivíduos, ao mesmo tempo em que não definia claramente o setor formal. Para Salas, seria também praticamente impossível que uma unidade de produção atenda a todos os sete critérios apontados no Relatório Quênia (SALAS, 2003).

Peattie (1987) destaca, então, as diferenças entre o termo “setor informal”, em Hart e nos documentos da OIT. No primeiro, a terminologia era usada junto com outras expressões (“petty capitalism”, “sub-proletariado”, “exército de reserva de empregados e subempregados”, etc) para identificar um conjunto de atividades de subsistência dos pobres das cidades ganesas, que podiam participar também das atividades assalariadas. Com a adoção do termo pela OIT, este passou a corresponder à descrição da economia como um todo, na terminologia do planejamento econômico.

Segundo a autora, as primeiras críticas ao Relatório da OIT se voltaram para a viabilidade das políticas. Com o passar do tempo, no entanto, as críticas passaram a se dividir em duas categorias. A primeira, busca apontar a dificuldade de captação das características descritivas do conceito, relacionadas a determinada “maneira de fazer as coisas”. Neste sentido, na prática, a

---

<sup>25</sup> Para Peattie (1987), as conceituações dualistas baseadas na dicotomia entre o “setor informal” e o “setor formal” seriam tanto de caráter histórico (moderno x tradicional) quanto de escala (diferenças de tamanho da empresa, taxa capital/trabalho, capital humano, acesso ao governo, etc.). As abordagens dualistas foram usadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Parte das análises são variações de um mesmo tema: a empresa capitalista moderna chega em uma sociedade atrasada e, até completar a transformação desta sociedade, esta convive com o contraste entre os dois tipos de economia. Outras abordagens entendem o dualismo econômico como parte do desenvolvimento desigual do capitalismo no terceiro mundo, ou do subdesenvolvimento.

pesquisa estimulada pela OIT vinha sendo feita pelas estatísticas disponíveis, normalmente restritas ao tamanho da empresa, estudos sobre as pequenas firmas. Ao mesmo tempo, estes estudos tentavam incorporar a preocupação com a pobreza, incluindo os assalariados de baixos salários do setor formal, confundindo assim, segundo a autora, o conceito de setor informal das firmas em uma economia dualista com o conceito de mercado de trabalho secundário no setor formal, na teoria do mercado de trabalho dual. Outro problema apontado por este primeiro conjunto de críticas diz respeito ao critério de tamanho, se da empresa ou do estabelecimento. Neste sentido, a confusão inerente ao termo proposto pela OIT refletiria uma grande diversidade de situações (PEATTIE, 1987).

O segundo conjunto de críticas, por outro lado, se direciona para o papel do setor informal no desenvolvimento e da natureza da sua relação com o setor formal. A partir de uma análise qualitativa, estes críticos se perguntam se o setor informal teria uma capacidade de crescimento autônomo (seria dependente ou independente do setor formal?); se cresceria num padrão evolutivo ou involutivo; se sua relação com o setor formal seria benigna ou de exploração, etc.

Estudos estruturalistas e relacionados à tradição marxista, como veremos na próxima seção, se questionavam sobre a noção de separação entre os setores, vendo, por exemplo, na subcontratação, um braço das firmas estabelecidas. Ainda assim, mesmo estes críticos continuaram participando do debate acerca do setor informal (PEATTIE, 1987).

Após o Relatório Quênia, a OIT avançou em duas interpretações, que evidenciam a disputa interna na organização, inclusive em torno do tema da informalidade. Uma delas, desenvolvida no âmbito do Programa de Urbanização e Emprego, se caracterizava pela associação da informalidade à pobreza, como sendo alternativa de trabalho para os pobres do setor urbano. Entende-se a segmentação do trabalho, da qual a informalidade é um dos sintomas, como um “defeito” do sistema capitalista, e não como uma característica inerente da forma como o capitalismo se desenvolveu historicamente, e da qual se alimenta. Segundo Barbosa (2011), essa interpretação se afasta:

(...), portanto, da crítica ao padrão de desenvolvimento concentrador. Dentre as causas para os baixos níveis de produtividade e de renda reaparece a tecnologia utilizada. A formação do capital humano no setor informal passa a ser o antídoto para que este, ao invés de “consumir recursos escassos”, possa gerar sua própria poupança e elevar os investimentos em capital físico (Barbosa, 2011: 133).

Outra importante referência para a análise do mercado de trabalho foi o trabalho do Programa Regional de Emprego para América Latina (Prealc), desenvolvido pela diretoria regional latino-americana da OIT, o qual se inspirava na análise estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe<sup>26</sup> (Cepal) – uma das cinco comissões regionais criadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de atuar na região para contribuir com o desenvolvimento econômico e social.

A abordagem do Prealc buscava identificar os nexos entre o setor formal e o informal, sendo este último entendido como produto da expansão das atividades modernas, que não penetra de forma homogênea no conjunto do tecido produtivo ao longo da evolução do capitalismo periférico.

Em síntese, não se trata de agregar o setor informal como um degrau a mais de um mercado profundamente segmentado, de acordo com as tendências da estrutura produtiva, mas de avaliar o seu funcionamento específico numa sociedade com excedente estrutural da força de trabalho e pautada por um estilo de modernização que reforça a concentração de renda (BARBOSA, 2011: 138).

O termo “setor informal urbano” foi adotado e difundido pelo Prealc, substituindo a noção de “marginalidade urbana”. O Programa indicava as características do setor e as categorias indicadas para medi-lo (ocupados em empresa pequenas não modernas, trabalhadores independentes, exceto profissionais universitários, e trabalhadores domésticos), incluindo, portanto, as pessoas que geram sua própria fonte de trabalho e renda (SALAS, 2003).

Apesar das contribuições dos anos 1960 e 1970 resultantes do relatório da missão Quênia e do Prealc, a visão que associa informalidade e pobreza ganha espaço na OIT nos anos 1980.

Nos anos 1990, em virtude do mau desempenho da economia e da baixa criação de empregos, a OIT avançou no debate acerca do setor informal urbano, divulgando um estudo chamado “O Dilema do Setor Informal” (1991), no qual expõe a necessidade de discussão tripartite para debater os problemas do setor (SALAS, 2003).

---

<sup>26</sup> Segundo a Cepal, o desenvolvimento periférico da América Latina, quando comparado ao dos países centrais, se caracteriza por especificidades na sua estrutura socioeconômica e no mercado de trabalho. A heterogeneidade estrutural de suas economias, na qual coexistem setores de atividade com grandes diferenciais de produtividade do trabalho, implica em um mercado de trabalho igualmente heterogêneo, caracterizado pela grande oferta de força de trabalho – um excedente estrutural de mão de obra – por um lado, e pela inexistência de uma estrutura de proteção social adequada por outro.

Em 1991, na 78ª Conferência Internacional do Trabalho, as divergentes interpretações acerca da informalidade se manifestam e fica evidente a disputa estratégica entre as posições que achavam que se devia integrar o setor informal ao processo de modernização econômica e outras que propunham apenas estender políticas para este segmento. A OIT tenta conciliar estas posições afirmando que o apoio ao setor informal deveria ser condicionado à superação de situações extremas de exploração (KREIN e PRONI, 2008).

Em 1993, na 15ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (CIET), se propõe uma definição operativa, que inclui os conta própria e as pequenas unidades não registradas, com tamanho a ser definido em cada país. Esta definição inclui as atividades agropecuárias e deixa a inclusão do trabalho doméstico remunerado a critério de cada país, sugerindo-se que fique discriminado. Salas (2003) destaca que a operacionalização proposta pela OIT restringe o setor informal urbano às empresas familiares e às não registradas, excluindo assim as pequenas empresas registradas de baixo rendimento.

Neste momento, era evidente a dificuldade em se fazer comparações internacionais acerca do fenômeno da informalidade, portanto:

Na *XV International Conference of Labour Statisticians*, de 1993, a OIT promoveu um esforço no sentido de estabelecer uma definição consensual e compatibilizar critérios de mensuração que pudessem ser adotados pela maioria dos países com uma base mínima de informações sobre o mercado de trabalho. Adotou-se o critério estabelecido em 1991, segundo o qual as unidades econômicas informais podem ser de dois tipos: empreendimentos unipessoais ou familiares; e microempresas com trabalho assalariado. (KREIN e PRONI, 2008: 7).

A expansão da informalidade e de sua diversidade, ocorrida nos anos 1980 e 1990, em virtude do aprofundamento da globalização econômica e da desigualdade social, gerou uma compreensão de que esta teria um “papel positivo” na geração de renda. Em 2002, na 90ª Conferência Internacional do Trabalho, adota-se o termo “economia informal” (que engloba unidade produtiva e ocupação), reconhecendo a importância social destas atividades, relacionando, agora, esta discussão com a promoção do trabalho decente e defendendo, como política pública, a ampliação de direitos para estes segmentos. Segundo Barbosa (2011), no entanto, a interpretação da “economia informal” enquanto conjunto de trabalhadores não protegidos ou não reconhecidos pela lei, que sofrem de elevada vulnerabilidade, acaba por gerar um novo dualismo entre protegidos e desprotegidos, que oculta a grande heterogeneidade entre os trabalhadores nas diversas formas de inserção ocupacional.

Em 2003, na 17ª CIET, buscou-se esclarecer os aspectos da nova conceituação referendada pela OIT, que partia de critérios mais fluidos de mensuração, para dar certa liberdade aos pesquisadores para expressar seu objeto de análise, mas distinguia duas vertentes básicas: o trabalho que se manifesta nos setores não estruturados da economia e o trabalho informal nos setores organizados da economia. Em 2013, a OIT lançou o manual *Measuring informality*, um documento detalhado para orientar os órgãos estatísticos nacionais acerca da captação do setor informal e do emprego informal, na qual apresenta as “normas internacionais vigentes” adotadas nas 15ª e 17ª CIETs (OIT, 2013).

### 3.1.2 O debate fora da OIT

Segundo Krein e Proni (2008), “o contexto no qual foi introduzida a discussão sobre a informalidade, nos anos 1970, foi modificado substancialmente a partir dos anos 1980 e especialmente dos anos 1990” (KREIN e PRONI, 2008: 19)<sup>27</sup>. Para os autores, hoje, os conceitos de “informalidade” e de desestruturação do mercado de trabalho não dão conta da explicação dos fenômenos contemporâneos, se sobressaindo na literatura as seguintes posições, no dizer de Krein e Proni:

“1) a necessidade de redefinir o conceito de informalidade, buscando incluir as suas novas expressões na economia contemporânea e revendo as possibilidades de uso para diferentes dinâmicas do mercado de trabalho; 2) a opção por adotar uma abordagem que enfoca o Setor informal urbano em razão de sua importância na geração de trabalho e renda, colocando em segundo plano as relações de emprego e o critério da legalidade; 3) o entendimento de que é mais apropriado abandonar o conceito de informalidade, pelo menos como categoria teórica para explicar o que está acontecendo no mundo do trabalho, uma vez que ele se limita a descrever diferentes situações ocupacionais” (KREIN e PRONI, 2008: 20).

Apresenta-se, a seguir, propostas alternativas para a conceituação da informalidade, bem como algumas posições críticas à adoção de qualquer conceito.

---

<sup>27</sup> No Brasil, este debate, que conquistou espaço nos anos 1970, ganhou maior força nas décadas 1980 e 1990 em virtude dos processos de reestruturação econômica e reorganização do trabalho. Nos anos 1990, as categorias comumente associadas à “informalidade” avançaram em virtude do ambiente econômico desfavorável à geração de empregos formais e das transformações mais gerais ocorridas no capitalismo contemporâneo em relação ao papel do estado e das instituições públicas. Vale ressaltar que teve repercussão, neste contexto, a posição pró-flexibilização que atribuía a informalidade ao “custo Brasil”, segundo o argumento neoliberal (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2011).

Uma visão alternativa surge fora da OIT entre os neomarxistas e institucionalistas, identificando a informalidade como decorrência da flexibilização do mercado de trabalho que acompanhou o processo de reestruturação produtiva capitalista nos países desenvolvidos após a crise dos anos 1970 (BARBOSA, 2011).

Portes e Sassen-Koob (1987), usando diversos conceitos como “economia subterrânea”, “setor informal”, “economia informal”, voltam a criticar a abordagem dualista, e apontam que as lições aprendidas na África por Keith Hart fizeram o “caminho de volta para o ocidente avançado”, sendo importante para perceber as mudanças recentes nas economias desenvolvidas, nas quais o avanço da informalidade faria parte de um amplo processo de transformação econômica em curso. Eles partem do questionamento do caráter temporário do setor informal presente nas abordagens dualistas, tanto na teoria marxista (via destruição das formas pré-capitalistas de produção decorrente da expansão do modo de produção capitalista) quanto nas teorias neoliberais do desenvolvimento, como a formulada por Arthur Lewis (que identifica o baixo nível de salários da indústria como resultado de um desequilíbrio temporário decorrente do excesso de oferta de mão de obra vinda do campo, a ser solucionado pela ampliação do investimento em momento subsequente). Os autores argumentam que esse caráter temporário não se confirmou na realidade, dada a estabilidade do emprego informal e dos conta-própria, apesar do forte crescimento econômico de boa parte dos países subdesenvolvidos, principalmente da América Latina entre os anos 1950 e 1980.

Destas abordagens, questionam também a definição de que o engajamento (temporário) no setor informal teria a função, exclusivamente, de oferecer meios de subsistência aos marginalizados da economia formal. Para Portes e Sassen-Koob, essa não é a realidade de todas as atividades, o que é demonstrado pela disparidade salarial presente, tanto entre trabalhadores formais e informais, quanto entre os próprios informais, com alguns trabalhadores informais ganhando até mais que os formais, o que evidencia a existência também de movimentos voluntários para o setor informal.

Os autores apontam algumas explicações para o “paradoxo das remunerações informais”, que são, em alguns casos, superiores às do setor formal: para eles, não há posição de classe uniforme entre os participantes da economia informal, sendo necessário distinguir os trabalhadores informais sem nenhuma proteção, dos empreendedores informais que estabelecem contratos com

o setor formal, o que garante algum grau de proteção. Ou seja, a mudança para o setor informal pode ser acompanhada de uma mudança de posição de classe e não corresponder apenas a uma mudança de forma de assalariamento (PORTES e SASSEN-KOOB, 1987: 40)

Portes e Sassen-Koob destacam que o engajamento no setor informal é funcional tanto para os trabalhadores que o fazem, quanto para as grandes empresas do setor formal, o que diferencia este contingente do Exército Industrial de Reserva da teoria de Marx. Os autores complementam ainda que, assim como foi apontando por Marx, do ponto de vista da empresa moderna, a vantagem da informalização reside na redução global da “conta salário”, mas, enquanto isto se dá pelo rebaixamento do salário em si em Marx (via ameaça da rotatividade), na visão deles, isto se dá pela redução do número de trabalhadores protegidos. Ou seja, a principal função do setor informal seria evitar a legislação e regulação estatal do mercado de trabalho.

Os autores ressaltam que, nos países periféricos, a causa fundamental da existência e crescimento do setor informal reside na sobreposição de uma legislação trabalhista extensiva, normalmente copiada dos países centrais, somada a uma oferta abundante de mão de obra. Essa situação é reforçada em situações de acirramento da competição, como no caso de abertura comercial, sendo a subcontratação, em geral, o primeiro mecanismo adotado (PORTES e SASSEN-KOOB, 1987).

Portes e Sassen-Koob questionam, ainda, a suposição de algumas abordagens de que a informalidade seria um fenômeno restrito ao terceiro mundo, alegando sua presença, e até crescimento, nos países desenvolvidos, o que vinha sendo documentado em diversos estudos. Ao mesmo tempo, os autores criticam as análises que atribuem este crescimento da informalidade nos EUA ao crescimento da imigração dos países latino-americanos para lá e que indicam, portanto, a restrição da imigração para resolver o problema da informalidade. Segundo os autores, as experiências de outros países desenvolvidos contradizem isso, e citam o exemplo do “modelo Emiliano” (dos distritos industriais de pequenas empresas na região de Emilia-Romana na Itália), que demonstra que uma economia informal de grande dimensão pôde surgir sem imigração.

Diversos autores desenvolveram explicações sobre o ressurgimento da informalidade nos países avançados, mas, em geral, as explicações não conseguem dar conta de todos os setores e países. Para Portes e Sassen-Koob, uma explicação contundente deve captar, ao mesmo tempo, toda a heterogeneidade de experiências e as forças comuns que estão por traz do processo. Neste

sentido, eles destacam a recessão dos anos 1970 como divisor de águas já que a produção organizada em larga escala, com uma força de trabalho organizada verticalmente e fortemente controlada não conseguiu se adaptar às novas circunstâncias pós crise. Isso porque a recessão levou a uma contração da demanda, justamente em um momento em que os custos de produção estavam subindo, em decorrência principalmente da elevação dos preços do petróleo e da organização dos trabalhadores, o que implicou na elevação da competitividade internacional. A “informalização” surgiu, assim, como uma das estratégias de adaptação da organização da produção no período pós crise. Segundo os autores,

“Informalization is most likely when a profit squeeze, brought about by increasing labor costs or competition from cheaper foreign goods, combines with the possibility of decentralizing work arrangements and the availability of a labor force to do so” (PORTES e SASSEN-KOOB, 1987: 54).

O processo de informalização seria parte de um processo global de reajuste, reforçado após o agravamento da crise internacional dos anos 1980, que foi devastadora nos países do terceiro mundo, e que, em virtude da orientação externa da produção destes países, pressionou assim os países desenvolvidos. Além disso, o processo foi alimentado pela abundância de mão de obra, tanto a estrutural dos países periféricos, quanto a gerada nos países centrais pela imigração e desemprego e ampliação da duração do desemprego. Neste sentido, as estratégias de sobrevivência individuais, somadas às estratégias de flexibilização das empresas, contribuíram para a resiliência e expansão da economia subterrânea. Por fim, os autores destacam que suspeitam que o Estado, em muitos países, teve papel relevante apoiando o processo de informalização como forma de gerar crescimento, reduzir o desemprego e acomodar interesses, apesar de ser difícil comprovar. Segundo os autores,

“The mutually reinforcing fit between workers’ needs and firms’ strategies could not very well occur in a politically hostile environment. If this hypothesis proves true, we will have the final irony of the institution that itself embodies formal regulation being, a promoter of the manifold violations documented above.” (PORTES e SASSEN-KOOB, 1987: 56).

Na mesma linha, Castells e Portes em artigo de 1989, adotam o conceito de economia informal e buscam não a sua definição estática, mas a sua compreensão enquanto processo em situações históricas determinadas. Afastando-se da interpretação que relaciona informalidade com pobreza, estes autores entendem que o informal está mais próximo do assalariamento disfarçado do que da busca por estratégias de sobrevivência e a informalidade se dá em relação ao setor formal, ou seja, enquanto ausência de determinada institucionalidade. Neste sentido, dão ênfase às

situações de subcontratação, enquanto estratégias de ampliação da lucratividade do setor formal (BARBOSA, 2011).

Para Salas (2003), a interpretação de Portes, Castells, Benton e Sassen-Koob, que ressalta o caráter tipicamente capitalista das atividades do setor informal urbano, caracterizadas pela ausência de regulação estatal e relações salariais abertas ou encobertas, avança na tentativa de criar um critério único, a ausência de regulação institucional. Porém, com isso fazem a informalidade depender de arranjos institucionais que podem se modificar no tempo (reformas na legislação) e no espaço (diferentes países), ainda que os fenômenos reais continuem existindo.

Segundo Barbosa (2011), esta visão pretensamente universalista, justificada pela crescente interdependência global, acaba por restringir a informalidade ao desrespeito à legislação trabalhista e com isso perde a capacidade explicativa da condição informal de determinadas categorias que não estão subsumidas ao capital.

Em síntese, se os autores acima discutidos, ao revelarem a universalidade do informal, nos auxiliam na compreensão da nova dinâmica do trabalho nos países desenvolvidos; eles, por outro lado, nos fornecem uma matriz teórica rígida que não se encaixa na realidade dos países da periferia capitalista onde jamais se construíram sociedades salariais e que viram a heterogeneidade do setor informal ser incrementada durante os anos noventa (BARBOSA, 2011: 145).

Salas (2003) analisa algumas abordagens acerca da “informalidade urbana”, do ponto de vista das unidades e dos indivíduos. Segundo o autor, a categoria “setor informal urbano” originalmente dizia respeito às microunidades e o trabalho por conta própria, mas muitas outras definições, algumas até opostas, foram incorporadas ao longo do tempo. O autor destaca algumas das principais abordagens, tais como a que parte da preocupação com as contas nacionais, da existência do registro das unidades produtivas, do tamanho dos estabelecimentos, ou enquanto decorrência do processo de especialização flexível. Essas múltiplas definições se caracterizam pela existência de elementos “teóricos” paralelamente a elementos estritamente “pragmáticos”.

Salas (2003) destaca mais alguns autores que propõe definições alternativas à OIT. Sethuraman define o setor informal urbano com um subconjunto de empresas urbanas que para fins de medição devem atender a pelo menos um dos critérios listados por ele, como tamanho da empresa inferior a dez pessoas; estar operando ilegalmente; participação familiar na produção, entre outros, incluindo, portanto, os conta própria. Pressupõe assim que o setor informal é a fonte de ocupação para os pobres das cidades. Para Salas, essa abordagem teve uma importância

enquanto ponto de partida para formulação de políticas, mas teve como consequência a adoção, pelos estudos posteriores, dos seus critérios, que eram para ser meramente operativos, enquanto atributos. O próprio Sethuraman, posteriormente, reconheceu a dificuldade de adoção de critérios múltiplos para a definição de setor informal urbano, que o torna muito vago.

Já Tokman e Mazumdar enfatizam o caráter não protegido das atividades informais. Para Salas, esses autores destacam assim o dualismo inerente da noção de setor informal urbano (protegido/desprotegido), o que também está por traz da sua inclusão como parte do mercado de trabalho, pressupondo assim a existência de comprador, vendedor e preço e ignorando os trabalhadores não assalariados (SALAS, 2003).

Para Salas (2003), desde sua primeira versão, o conceito de setor informal urbano esteve imbuído de um caráter dualista, sempre definido por oposição ao setor formal. A presença de múltiplos critérios é outro problema da maioria das propostas, o que gera uma anarquia conceitual. Por um lado, as análises enfatizam critérios econômicos ou legais para definição do formal/informal. Por outro, podem levar em conta os trabalhadores ou as unidades de produção. Ou seja, a combinação entre estes recortes implica em quatro possíveis universos de referência, cada um com problemas específicos. Salas destaca que o critério regulatório é sempre problemático, porque é, necessariamente, arbitrário. Além disso, os dois universos comumente medidos (indivíduos e pequenas empresas) são bastante distintos, apesar de serem agrupados no conceito de setor informal urbano.

O autor aponta, ainda, que seria necessário considerar o nível de desenvolvimento nos diferentes países, que implica em diferenças relevantes na estrutura produtiva do Quênia e da América Latina, por exemplo. Isso é relevante, inclusive, para questionar a tendência posterior de aplicar o conceito em países industrializados (atividades de subcontratação, etc.), o que torna o termo, cada vez, mais impreciso. Ou seja, pode-se dizer que existe uma relação entre o grau de desenvolvimento econômico e a imprecisão da noção de informalidade em cada país (SALAS, 2003).

Em vista dessa “confusão generalizada”, muitos autores propõem o simples abandono do termo, enquanto outros sugerem sua manutenção, com critérios mais precisos, como o tamanho do estabelecimento. Ainda assim, proliferam os estudos que usam o termo de forma genérica e com definições distintas. Salas (2003), no entanto, afirma que, da preocupação original, se deve

resgatar a ênfase nos aspectos econômicos e não legais, identificando os problemas ocupacionais e suas causas. Por outro lado, mesmo que se aceite a concepção “regulatória” da informalidade, seria ainda necessário entender os motivos do não cumprimento da legislação vigente, resultante também de causas econômicas.

Mead e Morrisson (1996) destacam a dificuldade de definição do setor informal, cujo debate avança e refluí ao longo do tempo, ainda que o conceito aparente, segundo eles, tenha “vida própria”, sendo usado por diversos pesquisadores, gestores públicos e agências internacionais, como se houvesse consenso. Segundo os autores, três critérios aparentam estar disputando o coração do conceito: a legalidade, o tamanho da empresa e o grau de intensidade do capital<sup>28</sup>.

Além dos critérios acima, Mead e Morrisson (1996) apontam que parte da literatura costuma associar a informalidade com pobreza, que seria decorrente do desencorajamento do estado para estas atividades. Para os autores, no entanto, é incorreto usar a pobreza como critério de definição da informalidade, dadas as diversas situações encontradas na realidade.

Uma das suposições que acompanham a discussão acerca do conceito de setor informal é a de que, ainda que se adotem diferentes critérios de definição, estes corresponderiam a um contingente relativamente semelhante do mercado de trabalho, com comportamento similar em termos de evolução. Neste sentido, Mead e Morrisson (1996) buscavam avaliar, a partir de uma pesquisa realizada pela OCDE, em 1990, qual o grau de sobreposição entre os diferentes critérios usados para a definição de setor informal<sup>29</sup>. Esta análise revela a grande heterogeneidade das

---

<sup>28</sup> Com relação à *legalidade*, é comum pesquisar o registro, o pagamento de tributos, a regulação das condições de trabalho e a regulação das relações entre produtor, comerciante e consumidor. Os autores apontam que a suposição geral é de que estas dimensões da legalidade viriam como “um pacote”. Diversos motivos para o não cumprimento dos critérios de legalidade seriam possíveis: medo/impossibilidade de arcar com todas estas dimensões; insuficiência da fiscalização; escolha da fiscalização em fazer “vista grossa” por acreditar que levariam a falência das empresas, etc. Com relação ao *tamanho da empresa*, os autores apontam que o critério mais usado é o de número de trabalhadores (até cinco, dez, etc.), considerando todos os tipos de trabalhadores (assalariados, trabalhadores familiares, etc.). Por fim, o *grau de intensidade do capital* poderia ser medido pelo capital fixo (em termos absolutos ou pela taxa capital/trabalho) ou pelo capital humano. O mais usado seria usar a relação entre capital fixo por trabalhador, enquanto *proxi* de produtividade (MEAD e MORRISSON, 1996).

<sup>29</sup> A pesquisa, realizada com uma amostra de 2200 pequenas empresas em áreas urbanas em quatro setores de sete países, deveria possibilitar uma comparação internacional que os sistemas estatísticos nacionais não permitiam. A análise parte então da comparação entre as dimensões da informalidade em cada critério levantado na pesquisa (MEAD e MORRISSON, 1996).

empresas classificadas como informais, o que seria a principal fonte de controvérsia para a definição das características do setor informal<sup>30</sup> (MEAD e MORRISSON, 1996).

Para os autores, o reconhecimento da heterogeneidade das empresas informais implica na impossibilidade de adoção de um conceito único de setor informal. Deve-se adotar e especificar os critérios de cada definição, tendo o cuidado de compreender as implicações para as políticas de “formalização” decorrentes: todas as características apontadas como das empresas informais (registro, regulação do trabalho, etc.) são importantes e apresentam significativa autonomia, sendo preciso avançar na determinação de quais são cruciais e quais tem importância secundária para justificar a escolha de uma definição. Ou seja, é preciso destacar que a terminologia usual para “informalidade” e “formalização” pressupõe que as dimensões apontadas caminham juntas (avanços/formalização em uma levariam a avanços nas demais), o que não aconteceria na realidade. Os autores reforçam ainda a importância do estudo para a compreensão das diferenças entre os países em termos de regimes regulatórios, estruturas tributárias, requisições de licenciamento, o que influencia diretamente a condição das pequenas empresas em operar dentro ou fora da estrutura legal (MEAD e MORRISSON, 1996).

Por sua vez, Lisa Peattie (1987) faz uma revisão da história do conceito de “setor informal”, de modo a tentar entender os motivos e as possíveis funcionalidades ocultas da continuidade do uso do termo apesar do amplo reconhecimento do seu caráter vago e confuso. Neste sentido, a autora se propõe a tratar o conceito como um item na história e sociologia das ideias, ou seja, não a partir do fenômeno que ele pretenderia descrever, mas o uso do conceito nas políticas públicas enquanto um fenômeno em si.

A hipótese da autora é a de que o conceito de “setor informal” se tornou popular por responder a uma lacuna do instrumental analítico do mercado de trabalho dos países em desenvolvimento vista como análoga por grupos com diferentes interesses os quais, apesar de

---

<sup>30</sup> A primeira comparação é entre tamanho da empresa e registro. Percebe-se pela pesquisa da OCDE que o registro varia muito entre os países, o que limita a sua correspondência com o tamanho das empresas. Do mesmo modo, a correspondência entre registro e pagamento de taxas é limitada pelas diferentes regulações dos países, nos quais fica ainda evidente que o registro não é necessário nem condição para o pagamento de taxas. Entre os países pesquisados, percebe-se ainda que a correspondência entre registro e regulação do trabalho também é fraca e variável. A pesquisa revela que existe uma correlação entre tamanho da empresa, pagamento de taxas e regulação do trabalho, mas não é possível estabelecer um ponto de corte que defina as empresas informais e formais. Por outro lado, a pesquisa é limitada para explorar as relações entre grau de capitalização e tamanho da empresa (MEAD E MORRISSON, 1996).

reconhecerem a confusão do termo, continuaram usando-o por medo de perder a abertura que o termo representava para a agenda de cada grupo. Peattie acredita que, no entanto, o termo não serviu adequadamente a nenhum dos seus apoiadores, sendo necessário buscar alternativas.

A origem do termo “setor informal” é compartilhada também com as abordagens da contabilidade econômica voltadas para a tentativa de medir a participação do setor no total da produção. Para a autora, o apelo do conceito é, em certa medida, baseado na sua capacidade trazer as duas contribuições originais, a da contabilidade econômica e da tradição dualista (PEATTIE, 1987).

O conceito “setor informal”, portanto, caiu como uma luva para os interessados no planejamento e contabilidade econômicos<sup>31</sup>, redução da pobreza, e dos adeptos de uma visão mais estruturalista<sup>32</sup>. Segundo Peattie, o mérito do conceito foi elevar atividades, antes compreendidas como parte da sociologia ou no máximo como “estratégias de sobrevivência”, a parte do trabalho social, constituindo categorias econômicas, e passando a ser alvo de políticas.

Peattie aponta a ainda que o conceito de “setor informal” abriu espaço para considerações de ordem política ou até moral, muitas com “sabor populista”. Ela cita a obra de “um estudioso brasileiro” (Chico de Oliveira, em *Crítica à razão dualista*) na qual o autor aborda as várias formas de análise dualista, que surgiram na economia e influenciaram as demais ciências sociais, as quais propunham uma aproximação entre o rigor científico da análise marginalista e considerações morais, levando assim a propostas reformistas.

Por fim, a autora aponta a “louvável preocupação” de muitos analistas em buscar o bem-estar e a defesa dos pobres. Mais uma vez, no entanto, Peattie aponta a inadequação do uso do conceito de “setor informal” para este propósito, dada a grande diversidade de níveis de renda das situações abrangidas pelo termo, além das situações de baixo salário entre os assalariados do setor

---

<sup>31</sup> No caso da contabilidade econômica, a autora diz que apesar da questão pretendida ser relativamente simples (dar visibilidade a uma série de atividades até então ignoradas) a solução, por sua vez não é tão simples, sendo frágil a sua possibilidade de execução. Isso porque a escolha das categorias retratadas é necessariamente empírica, e não teórica, sendo portanto dispositivos gerenciais arbitrários (PEATTIE, 1987).

<sup>32</sup> Outro grupo de apoiadores do conceito surgiu entre os envolvidos com política de habitação, que passaram a apontar as políticas públicas como muito caras e atribuir ao setor informal a capacidade de resolver a questão habitacional de forma mais barata, passando de uma demanda emancipatória crescente nos anos 1960 (organização de mutirões, etc.) para uma vertente privatista coerente com o discurso conservador das décadas seguintes (PEATTIE, 1987).

formal. Ou seja, deve-se compreender a diferença entre pobreza e setor informal para a elaboração de políticas para os primeiros.

Neste sentido, Peattie reafirma que a expansão do uso do termo “setor informal” para diversos grupos, com interesses distintos e até conflitantes pode servir a eles enquanto “bandeira”, mas é ineficiente enquanto ferramenta de análise ou como referência para desenvolvimento de políticas. O mais importante, conclui a autora, seria definir as demandas políticas, ao invés de definir as categorias de análise:

“It is important that the concept of the informal sector gave standing, in analysis of developing economies, to a number of small enterprises not previously taken into account. It is important not to lose track of what policy means for life at the bottom of the system. It is important, in developing housing policies for the Third World countries, to note that most dwelling units are produced by very small enterprises, often involving self-contracting and owner participation in the building process, and that with a few exceptions (Singapore, Hong Kong, Israel) government housing programs make a very small contribution to the housing stock. But to give a name to these activities, to lump them together as the informal sector, is not to have a clear comprehension of them. Rather, the insistence on lumping diverse activities together and to separate them from others, to which they are linked, is likely to make it harder for us to carry our analysis to a useful conclusion” (PEATTIE, 1987: 857).

“Instead of playing with terms like “informal sector” which try to bundle an untidy reality into the seemly shape of an entity in macro analysis, let us rather learn how to do comparative studies of economic institutions, and of the way economic institutions interact. If our interest is in planning and policy, we should begin by specifying the policy issues which are before us to solve. We then identify the institutions which, from this perspective, it is necessary for us to understand. We then derive a research strategy, for the task. We might, in this way, quite bypass these discussions of the “informal sector” and get on to something more interesting.” (PEATTIE, 1987: 858).

### 3.2 Propostas para medição e caracterização da informalidade

A referência mais atual acerca da forma de tratar as ocupações relacionadas à noção de “informalidade” é o documento “*Measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment*”, publicado pela OIT em 2013, e elaborado em colaboração com o Delhi Group<sup>33</sup> e a Wiego<sup>34</sup>. O objetivo do manual é assessorar os países na produção de

<sup>33</sup> O Delhi Group foi constituído em 1997, enquanto um dos “*City Groups*” que contribuem para a Comissão de Estatística das Nações Unidas para debater e apontar soluções para diferentes problemas relacionados às metodologias estatísticas. Trata-se de um fórum internacional que reúne especialistas de diversos países para troca de experiências na medição do setor informal, documentar as práticas de coleta de dados, incluindo definições e metodologias de pesquisa adotadas pelos países membros, e que busca recomendar medidas para melhorar a qualidade e a harmonização das estatísticas sobre o setor informal (In: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>34</sup> A Wiego (*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*) é uma rede global de ação política e pesquisa voltadas para a melhora das condições de vida e trabalho de trabalhadores informais, especialmente

estatísticas sobre o setor informal e sobre o emprego informal, tanto do ponto de vista do planejamento das pesquisas (possibilidades de investigação, custos, potencialidades e limitações) quanto orientações práticas para a sua execução (amostragem, questionário, tabulação, disseminação, entre outras).

Tendo em vista as orientações para produção de estatísticas comparáveis internacionalmente, bem como as possibilidades abertas pelo manual para a captação de indicadores sobre proteção do trabalho, é necessário passar pelos principais pontos apresentados no documento.

### **3.2.1 “Medindo a Informalidade”**

O manual apresenta, inicialmente, um panorama da importância e da persistência do setor informal e do emprego informal na economia mundial. Parte-se da constatação de que a aposta nas políticas de crescimento econômico, em boa parte do século XX, foi incapaz de eliminar o setor tradicional ou informal e o emprego informal em diversas economias. Além disso, as economias em desenvolvimento, e, mesmo, as desenvolvidas, cada vez mais integradas, sofreram mudanças recentes no sentido da descentralização, especialização e flexibilização das unidades produtivas, multiplicando ainda as formas e o número de empregos com contratos fora do padrão de proteção em cada país (tempo parcial, temporário, tempo determinado, trabalho a domicílio, etc.) e de forma cada vez mais articulada com o setor moderno ou formal (como nas diversas formas de subcontratação, por exemplo).

As atividades do setor informal são, neste contexto, a única oportunidade de renda de grande parte da população, além de apresentar uma contribuição relevante para o Produto Interno Bruto de vários países. Apesar de apresentar diversas categorias de emprego e ocupação com características diferentes, aponta-se que elas compartilham de um certo grau de vulnerabilidade, precariedade, desproteção e baixa qualidade dos postos de trabalho.

---

mulheres. Composta por organizações de trabalhadores informais, pesquisadores e gestores públicos a Wiego tem como uma de suas preocupações centrais “destacar o tamanho, composição, características e contribuição da economia informal através do desenvolvimento de estatísticas e pesquisa” (In: [www.wiego.org](http://www.wiego.org)).

O manual busca consolidar e operacionalizar a captação dos conceitos de “setor informal” e “ocupação informal” (*informal employment*) adotados, respectivamente, nas 15ª e 17ª Conferências Internacionais dos Estatísticos do Trabalho (CIET)<sup>35</sup>, realizadas em 1993 e em 2003. A resolução da 15ª CIET apresentou as definições de “setor informal” e de “pessoas ocupadas no setor informal” (*employed persons in the informal sector*) a partir das características da unidade de produção, ou seja, a partir da abordagem da empresa ou estabelecimento, enquanto a 17ª CIET apresentou a definição e as orientações para captação da “ocupação informal” no setor formal, abordando as pessoas nestas ocupações.

Neste sentido, o manual destaca a importância de se captar adequadamente o setor informal para o monitoramento das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento que impactam sobre o PIB, o mercado de trabalho e a criação de emprego. Já, as informações sobre a ocupação informal são importantes para monitorar, além das questões anteriores, a evolução da desigualdade de gênero, a pobreza, o trabalho decente e a regulação do trabalho nos diversos países.

Para cumprir estes objetivos, sugere-se que a investigação destas duas dimensões seja feita de forma direta, priorizando o tema e integrando-o aos Sistemas Nacionais de Estatística, de modo que o monitoramento da ocupação (no setor informal e da ocupação informal no setor formal) seja feito com menor intervalo, e o monitoramento das características das unidades econômicas do setor informal, as quais pressupõe pesquisa de maior complexidade, em intervalos maiores. Além disso, o manual busca, o tempo todo, indicar a importância de se relacionar estes levantamentos e os conceitos adotados às demais pesquisas de mercado de trabalho e com o Sistema de Contas Nacionais (SCN).

Como uma primeira ação a ser desenvolvida, o manual indica a necessidade de se identificarem as demandas dos maiores usuários (tais como os governos nacionais e locais, sindicatos, empresas, ONGs, organizações internacionais, acadêmicos, mídia e público em geral)

---

<sup>35</sup> A principal instância mundial que trata das estatísticas sobre o trabalho é a Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (CIET), que apresenta a mesma formação tripartite da OIT e se reúne a cada cinco anos desde 1923. Por meio de resoluções e orientações (*resolutions e guidelines*) procura-se disseminar entre os países membros da organização padrões harmonizados de conceitos, definições, classificações e procedimentos metodológicos, visando o aprimoramento da produção de informação e a comparabilidade internacional das estatísticas produzidas em cada país. Além das resoluções das CIETs, algumas convenções e recomendações das Conferências Internacionais do Trabalho também tratam da produção de estatísticas (Convenções nº 63 e nº 160 e Recomendações nº19 e nº 170, In: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

e consultá-los sobre o tipo de estatística, informações e periodicidade de que necessitam para suas atividades.

A seguir, são apresentados os dois conceitos formulados nas 15ª e 17ª CIETs, o “setor informal” e a “ocupação informal”, bem como as orientações gerais de como operacionalizar a captação destes grupos em cada país.

### *Setor informal*

Segundo o manual, o conceito de setor informal apresentado na resolução da 15ª CIET era predominantemente analítico e voltado para a elaboração de políticas públicas (*policy making*), em consonância com a noção original cunhada nos anos 1970, apresentada anteriormente. Neste sentido, o setor informal seria caracterizado por unidades engajadas na produção de bens e serviços prioritariamente para geração de ocupação e renda para as pessoas envolvidas; operando com baixo grau de organização; com pouca ou nenhuma divisão entre trabalho e capital como fatores de produção; com escala reduzida; com relações de trabalho (quando existentes) baseadas principalmente em emprego ocasional, de parentes ou decorrente de relações sociais ou pessoais em detrimento de arranjos contratuais com garantias formais.

Para acomodar a noção de setor informal enquanto conceito estatístico, a 15ª CIET pretendeu estender seu escopo e torná-lo flexível, evitando dicotomias (formal x informal) e buscando sua integração ao SCN. Neste sentido, buscou-se uma caracterização das unidades de produção nas quais as atividades são realizadas (*enterprise approach*), deixando uma melhor caracterização das pessoas ocupadas no setor, bem como a ocupação informal fora do setor informal (*labour approach*) para um segundo momento. O setor informal seria, nesta perspectiva, um subgrupo das unidades domiciliares do SCN, vale dizer, das empresas domiciliares sem personalidade jurídica (*household unincorporated enterprises*), caracterizadas por não constituir uma entidade legal separada de um ou mais membros do domicílio (proprietários) e por não ter contabilidade completa (*complete set of accounts*) que distingue os fluxos da empresa e do proprietário.

Apesar da grande heterogeneidade destas unidades de produção, elas constituem um “setor” (segundo os critérios do SCN) por apresentarem funções, comportamentos e objetivos semelhantes. Entre os principais critérios para a definição do setor informal, estão a organização legal da empresa, a sua propriedade e o tipo de contabilidade que elas mantêm. A definição pressupõe, ainda, dois tipos de empresas: as de conta-própria e aquelas com empregados.

As empresas com empregados pressupõem um maior grau de formalidade que os conta-própria, e precisavam, por isso, de mais um critério para serem definidas como informais. A 15ª CIET indicou três critérios, sendo que, ao menos um, deveria ser identificado para a caracterização da empresa com empregados como informal: a ausência de registro da empresa e/ou ausência de registro dos seus empregados e/ou determinado tamanho máximo da empresa (enquanto *proxi* do grau de organização da produção), sendo o ideal o número de empregados continuamente. Além disso, a resolução indica a preferência em se caracterizar o estabelecimento em detrimento da empresa (quando esta possuir mais de um estabelecimento). Com relação aos conta-própria o critério de registro depende das circunstâncias nacionais para que seja considerado informal

O manual destaca então alguns casos especiais e atividades que estão na fronteira entre o setor formal e informal. Uma delimitação importante neste sentido é a restrição do setor informal às atividades que estão no limite de produção do SCN, de modo que o emprego, o produto e a renda medidos possam ser dimensionados, enquanto parcela do total em cada país. Neste sentido, assim como o SCN, o setor informal pode incluir as atividades ilegais e subterrâneas, quando estas atendem aos mesmos critérios acima especificados. O setor informal também exclui a produção de bens e serviços para o próprio uso, pois esta difere dos objetivos e comportamento das empresas do setor informal, além de ser difícil medir o valor destes produtos. As atividades agrícolas, segundo o manual, podem ser incluídas ou excluídas do setor informal, de acordo com a realidade de cada país, mas sugere-se que se inclua a zona rural nos levantamentos. Os profissionais liberais (*professional and technical services*) também devem ser incluídos se atenderem aos critérios de classificação do setor informal. Já, entre os trabalhadores fora do estabelecimento/a domicílio (*outworkers/homeworkers*), a 15ª CIET recomendou que se incluísse no setor informal, apenas, os autônomos (*Self-employed*) que trabalham para uma única empresa e que atendam aos critérios acima indicados. Neste caso, os trabalhadores a domicílio assalariados podem ser incluídos também se contratarem outros trabalhadores, predominando assim o status de empregador ou

podem ser incluídos no emprego informal, se forem simples assalariados. Por fim, com relação à inclusão dos trabalhadores domésticos remunerados no setor informal, não se chegou a um acordo na 15ª CIET, dada a dificuldade em se diferenciar os trabalhadores assalariados dos autônomos (*self-employed*), deixando-se para cada país decidir sobre esta inclusão, mas sugerindo-se que, quando inclusos, os trabalhadores domésticos fossem apresentados como uma subcategoria dentro do setor informal.

Dada a relativa flexibilidade deixada pela resolução da 15ª CIET para os países definirem e medirem o setor informal, a qual poderia restringir a comparabilidade internacional das estatísticas produzidas, o Delhi Group, grupo de especialistas em estatísticas do setor informal, passou, nos anos seguintes, a estudar as estatísticas produzidas pelos diferentes países com o objetivo de identificar os limites da harmonização internacional das estatísticas, dadas as diferentes manifestações do setor informal e, conseqüentemente, diferentes definições em cada país. Por outro lado, o grupo buscou identificar também o subconjunto do setor informal que poderia ser definido uniformemente e para o qual poderiam ser feitas recomendações para que se produzissem estatísticas internacionalmente comparáveis. Os países deveriam, portanto, produzir as estatísticas a partir das suas definições nacionais, buscando disseminar também as estatísticas comparáveis internacionalmente deste subconjunto, a partir das seguintes recomendações:

1. Todos os países devem utilizar os critérios de organização legal (empresas sem personalidade jurídica), de tipo de contas (ausência de contabilidade completa) e de destinação dos produtos (pelo menos uma parte da produção para o mercado).

2. Deixa-se, a critério de cada país, a especificação do tamanho máximo da empresa do setor informal (número de empregados). Para a comparação internacional, no entanto, os países devem discriminar as empresas com menos de cinco empregados. No caso de empresas com mais de um estabelecimento, o limite de tamanho deve aplicar-se ao maior estabelecimento.

3. Os países que adotarem o critério de tamanho da empresa devem fornecer dados desagregados para as empresas registradas e não registradas.

4. Os países que utilizarem o critério de ausência de registro devem fornecer dados desagregados para as empresas com menos de cinco empregados, bem como para empresas com cinco ou mais trabalhadores.

5. Os países que incluírem as atividades agrícolas devem fornecer números separadamente para atividades agrícolas e não-agrícolas.

6. Os países devem incluir profissionais liberais, se estes cumprirem os critérios da definição setor informal apresentados anteriormente.

7. Os países devem incluir serviços domésticos remunerados salvo se forem fornecidos por empregados (*Unless these are provided by employees*).

8. Os países devem seguir o parágrafo 18<sup>36</sup> da resolução da 15ª CIET, relativo ao tratamento de “trabalhadores fora do estabelecimento” (*outworkers*) ou “trabalhadores à domicílio” (*homeworkers*), e possibilitar a discriminação da parcela deste segmento que se encontra no setor informal.

9. Os países que investigam áreas urbanas e rurais devem fornecer números separadamente para ambas as áreas.

10. Os países que utilizam pesquisas domiciliares ou inquéritos mistos devem abranger, não apenas, as pessoas com trabalho principal no setor informal, mas, também, aqueles cujo trabalho principal é em outro setor e que têm uma atividade secundária no setor informal.

Por fim, a 15ª CIET define como “pessoas ocupadas no setor informal” aquelas que, durante o período de referência, estavam ocupadas em pelo menos uma empresa do setor informal, independente do seu status no emprego ou se este se tratava sua ocupação principal ou secundária. Recomenda-se, ainda, que esta população seja classificada em subcategorias:

1. Pessoas exclusivamente ocupadas no setor informal
2. Pessoas ocupadas no setor formal e no setor informal
  - a. Pessoas com trabalho principal no setor informal
  - b. Pessoas com um ou mais trabalhos secundários no setor informal

---

<sup>36</sup> Este parágrafo descreve o que se considera trabalho fora do estabelecimento (*outworkers*), sendo a característica principal tratar-se de “pessoas que concordam em trabalhar para uma empresa em particular ou em fornecer certa quantidade de bens e serviços para uma empresa estabelecendo um contrato com esta empresa, mas cujo local de trabalho é fora da empresa” (OIT, 2013: 283).

### *Ocupação informal*

Uma das principais limitações constatadas na 15ª CIET era a necessidade de captação, além da ocupação no setor informal, das demais formas de ocupação “informais” fora do setor informal. Esta limitação se mostrou crescente com o processo de “informalização” do emprego percebida ao longo da década de 1990 (crescimento das ocupações atípicas, diferentes do assalariamento padrão, precárias, etc.). Neste sentido, o Delhi Group se juntou à Wiego e outros usuários de estatísticas para demandar a complementação da definição de “ocupação informal”.

Entendidos enquanto conceitos diferentes e complementares, os conceitos de setor informal e de ocupação informal seriam necessários para atender diferentes metas das políticas públicas. Neste sentido, é importante ressaltar a diferença na unidade de observação de cada conceito e metodologia de medição: as empresas (*enterprise*) e as ocupações (*jobs*).

Na 90ª Conferência Internacional do Trabalho (2002), foi apontada a necessidade de um maior número e de melhores estatísticas sobre a “economia informal”, entendida enquanto as atividades econômicas desenvolvidas por trabalhadores ou unidades econômicas que estão, na lei ou na prática, não cobertas ou insuficientemente cobertas por “acordos formais” (*formal arrangements*). Na prática, consideravam a economia informal como a somatória dos trabalhadores no setor informal (de acordo com a 15ª CIET) e a ocupação informal fora do setor informal.

Em 2003, a 17ª CIET confirma a necessidade de se captar a ocupação informal, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos países desenvolvidos, e aprova a elaboração de recomendações para a mensuração desta parcela da população, deixando a decisão de captar para cada país, a partir das circunstâncias e prioridades nacionais. Cabe destacar que a 17ª CIET optou por não adotar o termo “economia informal” do ponto de vista estatístico, enquanto somatória das ocupações no setor informal e as ocupações informais fora do setor informal, propondo a apresentação destas estatísticas separadamente. Além disso, apesar de ter sido apontado por alguns participantes da conferência que o termo “ocupação informal” poderia confundir para os

propósitos das políticas públicas, não houve também acordo em torno de outro termo, caso da “ocupação desprotegida” (*unprotected employment*)<sup>37</sup>.

**Quadro 2**  
**Quadro conceitual da ocupação informal (17ª CIET)**

Unidade de produção por tipo <sup>38</sup>	Posição na ocupação ( <i>Jobs by status in employment</i> )								
	Conta-própria		Empregadores		Trabalhadores familiares	Empregados		Membros de cooperativas	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas do setor formal	X		X		1	2		X	
<u>Empresas do setor informal</u>	<u>3</u>	X	<u>4</u>	X	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	X
Domicílio	9	X	X	X	X	10		X	X

Fonte: OIT, 2013

É preciso destacar que as orientações aprovadas pela 17ª CIET relacionam o conceito baseado na empresa do setor informal com o conceito mais amplo de ocupação informal baseado no posto de trabalho (*job-based concept*). Ressalva-se, portanto, que a unidade de observação está baseada na ocupação, e não no trabalhador. Neste sentido, apresenta-se uma proposta de estruturação do universo investigado, a partir do cruzamento de duas dimensões: o tipo de unidades produtivas (segundo organização legal e outras características) e o tipo de ocupação (segundo posição na ocupação e outras características) conforme quadro acima.

No quadro, é possível identificar, portanto, quais as categorias que se encontram em ocupações formais (em cinza), quais se encontram em ocupações informais (em verde) e quais

<sup>37</sup> Como parte deste desenvolvimento, em 2008 a ocupação informal foi incluída entre os indicadores das “oportunidades de emprego” no esforço de definição dos indicadores para medição do trabalho decente, realizado no encontro tripartite de especialistas promovido pela OIT (OIT, 2013: 36).

<sup>38</sup> Esta classificação dos tipos de unidade de produção é diferente da classificação das unidades institucionais por setor do SCN 2008. Mas é possível estabelecer uma correspondência entre elas, conforme quadro 2.9 do manual (OIT, 2013: 45).

estão ocupadas no setor informal (linha central, correspondendo às células com números 3 a 8). As linhas com “x” correspondem às situações que não se aplicam. O emprego formal no setor informal<sup>39</sup> (célula 7) evidencia, portanto, que a ocupação informal não engloba totalmente o setor informal. Por fim, as células 1, 2, 9 e 10 identificam as ocupações informais fora do setor informal (portanto no setor formal ou em domicílios).

A ocupação informal<sup>40</sup>, portanto, inclui as seguintes categorias:

- a) **Conta-própria e empregadores do setor informal** (empresas domiciliares sem personalidade jurídica com ao menos alguma produção para o mercado, sem registro ou com menos de x – por exemplo cinco – empregados).
- b) **Todos os trabalhadores familiares** (*contributing family workers*), independente do setor (formal ou informal).
- c) **Empregados informais** (*employees holding informal jobs*), ou seja, não cobertos por proteção legal ou seguridade social como pessoas empregadas, ou sem direito a outros benefícios atribuídos ao emprego, como 13º salário (*paid anual*) afastamento por saúde (*sick leave*).
- d) **Membros de cooperativas de produção informais** (não estabelecidas como entidades legais).
- e) **Conta-própria produzindo para o próprio uso do domicílio** (se considerados ocupados) (*Own-account workers engaged in the production of goods exclusively for own final use by their household*) (*if considered employed*).

A 17ª CIET introduziu, portanto, o “emprego informal” (*informal jobs of employees*), mas deixou os critérios operacionais para sua captação serem definidos por cada país, a partir de suas

---

<sup>39</sup> Refere-se aos empregados no setor informal que estão sujeitos à legislação trabalhista local e ao [pagamento] de imposto de renda e tem direito à proteção social e benefícios associados à condição de empregado. Devem ser poucos em números em cada país e, caso tenham significância deve-se analisar se reflete a realidade ou se seria preciso a definição (OIT, 2013: 39).

<sup>40</sup> O manual apresenta uma seção para tratar de situações de fronteira entre diferentes posições na ocupação, entre as quais se destacam os trabalhadores fora do estabelecimento ou trabalhadores à domicílio. As orientações da 17ª CIET passaram, portanto, a considerar todos estes trabalhadores como ocupados informais (células 3 ou 4), independente da sua posição na ocupação (conta-própria ou empregadores). Já os trabalhadores que eles eventualmente contratam podem ser considerados informais (células 5 e 6) ou formais (célula 7) (OIT, 2013: 43).

circunstâncias específicas, dada a grande diversidade de situações encontradas no mercado de trabalho de cada país e as suas possibilidades estatísticas<sup>41</sup>. O manual apresenta uma descrição geral dos “empregados informais”, estejam estes em empresas do setor formal, do setor informal, ou contratados por famílias como trabalhadores domésticos (células 2, 6 e 10):

“Os empregados são considerados como tendo empregos informais se a sua relação de trabalho, na lei ou na prática, não está sujeita à legislação trabalhista nacional, [não há pagamento de] imposto de renda, direito à proteção social ou a determinados benefícios previstos para empregados (aviso prévio, indenização, férias anuais remuneradas ou afastamento por doença, etc.) por razões tais como: os postos de trabalho ou os trabalhadores não são declarados às autoridades competentes; os postos de trabalho são casuais ou de duração limitada (por exemplo, *on-call arrangements*); as horas de trabalho ou os salários estão abaixo de um limite especificado (por exemplo, *below that qualifying for social security contributions*); os trabalhadores são contratados por empresas sem personalidade jurídica ou por pessoas em domicílios; o lugar de trabalho do empregado fica fora das instalações da empresa do empregador (por exemplo, trabalhadores à domicílio sem um contrato de trabalho); ou nos casos em que a regulamentação não é aplicada, não é executada ou não é cumprida por qualquer motivo” (OIT, 2013: 39 – tradução livre).

### *Subclassificações*

O manual estabelece, ainda, quais informações ou subclassificações seriam relevantes para identificar subgrupos mais homogêneos dentro de cada um dos grupos investigados, contribuindo para a análise dos resultados.

- a) **Empresas do setor informal:** atividade econômica; tipo de empresa informal (conta-própria ou com empregados); local de trabalho; rural ou urbano; quantidade de pessoas trabalhando; tipo de propriedade (individual, domiciliar, com sócios); relação com outras empresas (produtores independentes, subcontratados por outras empresas);
- b) **Ocupação no setor informal:** posição na ocupação (*status in employment*); atividade econômica; sexo; idade; estado civil; relação com a pessoa de referência; migração; escolaridade; razão para trabalhar no setor informal; ocupação; jornada de trabalho; trabalho secundário (no setor informal ou formal); natureza da ocupação (permanente, temporário, sazonal, casual); renda; etc.

---

<sup>41</sup> Segundo o manual, no Brasil a PNAD considera empregados informais os que não possuem carteira de trabalho assinada (OIT, 2013: 41).

- c) **Ocupação informal:** posição na ocupação (*status in employment*); tipo de unidade de produção (formal, informal, domiciliar). Neste caso, outras tipologias de subclassificação estariam sendo desenvolvidas.

#### *Métodos de coleta de dados*

O manual aponta algumas possibilidades metodológicas para coletar informações acerca do setor informal e da ocupação informal, que podem ser adotados pelos sistemas nacionais de estatística: as pesquisas domiciliares e as pesquisas de estabelecimento e censos, além das pesquisas mistas (que combinam os dois métodos). Em geral, as escolhas metodológicas são feitas a partir de uma análise do custo/benefício de cada método e das prioridades temáticas nacionais, identificadas, preferencialmente, a partir da consulta aos produtores e usuários das informações produzidas, junto aos quais deve-se identificar ainda as variáveis e a frequência necessária das informações. Ainda assim, o manual aponta que o ideal para a captação da totalidade das informações sobre a “informalidade” seria uma combinação de métodos e a sua integração ao Sistema Estatístico Nacional, o que poderia ser implementado gradualmente (partindo de um conjunto básico de informações coletadas) e ampliaria as possibilidades analíticas das informações produzidas.

O documento remete, novamente, à resolução da 15ª e às orientações da 17ª CIETs como ponto de partida para este debate com os usuários e produtores de informação e para a tomada de decisão. Uma primeira recomendação, surgida nas conferências, diz respeito à periodicidade das informações coletadas, que deveria ser quinquenal para as informações sobre as unidades produtivas do setor informal e anual para a ocupação nestas unidades. Com relação à ocupação informal fora do setor informal, a 17ª CIET não especifica a frequência ideal, mas o manual sugere que poderia ser a mesma das estatísticas regulares da força de trabalho.

As conferências, também, indicaram as unidades estatísticas para a coleta de informações, que devem corresponder às unidades analíticas para as quais são produzidas. No caso do setor informal, trata-se da empresa ou unidade de produção (a qual pode corresponder ao empregador ou proprietário), enquanto que, no caso da ocupação informal, seria a pessoa ocupada (os trabalhadores). Neste sentido, a unidade estatística corresponde a diferentes métodos de pesquisa,

sendo as informações sobre as empresas captadas pelas pesquisas de estabelecimento e as de ocupados pelas pesquisas domiciliares e, ambas unidades estatísticas podem ser captadas em pesquisas mistas.

Nesta dissertação, trataremos apenas das pesquisas domiciliares, nos restringindo, portanto, ao levantamento das informações acerca da ocupação informal, da ocupação no setor informal e de algumas informações sobre as unidades do setor informal que podem ser apreendidas por meio dos proprietários investigados.

Ainda assim, optamos por apresentar os apontamentos anteriores acerca do setor informal como indicativo do que pode ser investigado no tema ou campo de ação mais amplo do que aquilo que a OIT chama de “informalidade”, sugerindo, assim, possíveis cruzamentos das informações produzidas pelas pesquisas domiciliares com as pesquisas de estabelecimento, o que poderia ser uma sugestão para outra pesquisa.

#### *Pesquisas domiciliares*

As pesquisas domiciliares usadas para captação das informações sobre a ocupação informal podem ser tanto as pesquisas nacionais mais abrangentes, que investigam diversos temas relevantes para as políticas públicas de uma país e que possuem um módulo relativo à força de trabalho (como a Pnad no Brasil), quanto uma pesquisa domiciliar específica sobre a força de trabalho (das quais são exemplo a PME e a PED). Além destas, uma Pesquisa de Orçamentos Familiares (que não é aprofundada no manual) pode trazer informações relevantes para a ocupação informal e, inclusive, para o setor informal (demanda de bens e serviços).

As pesquisas domiciliares são, em relação às pesquisas de estabelecimento (e podemos acrescentar também os registros administrativos, que são bastante relevantes no Brasil), as únicas que possibilitam uma estatística integral da força de trabalho, captando todas as ocupações, inclusive as informais, identificando, tanto as pessoas ocupadas no setor informal, quanto no setor formal, trabalhadores domésticos, trabalhadores que produzem para o próprio uso e trabalhadores voluntários, entre outros, além dos desempregados e inativos.

No caso das pesquisas domiciliares mais abrangentes, acrescenta-se que, por estar integrada às demais temáticas e campos de ação do poder público, abre-se uma série de possibilidades para a análise e formulação de políticas públicas nacionais. Uma outra vantagem das pesquisas domiciliares é que, por serem em geral mais frequentes (mensais ou trimestrais), elas captam os movimentos sazonais da força de trabalho.

A inclusão de questões sobre a força de trabalho nas pesquisas domiciliares já existentes costuma ter a vantagem de resultar em melhor custo-benefício por questão incluída, além de se aproveitar de uma capacidade já instalada e garantia orçamentária. Neste sentido, pode ser necessário adequar o desenho amostral para incluir as ocupações informais.

#### *Desenho do questionário*

Com relação ao desenho do questionário, o manual busca indicar algumas recomendações no sentido de traduzir da melhor forma os conceitos anteriormente apresentados em questões operativas, buscando minimizar, junto com um adequado treinamento dos pesquisadores, os erros de compreensão e de preenchimento das respostas.

O documento sugere, neste sentido, um conjunto de tipos de questões e uma sequência ideal na construção do questionário, para atingir os objetivos e coletar as informações discriminadas no quadro abaixo, partindo das questões classificatórias para as descritivas.

### **Quadro 3**

#### **Questões e informações essenciais para medir o e caracterizar o setor informal e a ocupação informal em pesquisas domiciliares**

Tipo de questões	Objetivos	Informações
Questões essenciais em todas pesquisas de força de trabalho	Identificar todos os ocupados na semana de referência	Condição de atividade; caracterização da ocupação (posição na ocupação, tipo de atividades, etc.)
Questões contextuais / circunstanciais	Contribuir, no estágio de processamento, nas decisões acerca de respostas das	Tipo de local de trabalho ou condições operacionais (para ajudar na identificação de pessoas que trabalham em casa, vendedores de rua, etc.); nome

Tipo de questões	Objetivos	Informações
	questões classificatórias que ficaram ambíguas	comercial; tipo de contrato informal (escrito ou verbal).
Questões classificatórias ( <i>key questions</i> )	Identificar o setor informal a partir dos critérios definidos	Registro; organização legal e propriedade da empresa; tipo de contabilidade; destinação do produto; tamanho da unidade econômica (número de pessoas empregadas por tipo de trabalhador - trabalhadores familiares, empregados, empregador) se este for considerado como um critério para definir o setor informal (de outro modo, estas informações podem ser consideradas como contextuais /circunstanciais
	Identificar a ocupação informal a partir dos critérios definidos	Contribuição à previdência; plano de saúde ou outro programa de proteção privado ou público.
Questões descritivas e analíticas	Possibilitar a identificação de características relevantes para a etapa de análise das informações	Informações relacionadas a (a) trabalhadores independentes (por exemplo, se eles são os fornecedores para outros empresários, para detectar se existe algum tipo de relacionamento de terceirização; se eles operam quer mais do que um tipo de negócio ou mais de um econômica unidade dentro de um negócio; quando o negócio começou e se opera todo o ano; etc.); ou (b) a qualquer tipo de ocupação remunerada ou auto ocupação (por exemplo, se o trabalhador está tentando mudar para outra atividade ou permanecer na atual; se o emprego anterior era semelhante ou muito diferente do que está fazendo agora, etc.).

Fonte: OIT, 2013.

Estas últimas questões podem ser feitas para a totalidade dos ocupados ou para grupos específicos, classificados nas etapas anteriores. O manual avança nas recomendações para a captação de alguns grupos específicos, das quais destacaremos apenas as recomendações referentes à identificação da *ocupação no setor informal* e a *ocupação informal fora do setor informal*.

Com relação à ocupação no setor informal, as questões classificatórias devem buscar contemplar o(s) critério(s) de cada país para definir o setor informal. Ao mesmo tempo, recomenda-se que se contemple também os critérios da 15ª CIET para dar opções de processamento aos usuários e possibilitar comparações internacionais. Além disso, o manual destaca a dificuldade para se caracterizar a natureza da unidade econômica do trabalhador em virtude de ele ser o respondente e muitas vezes não ter acesso a informações relativas à gestão das

unidades produtivas onde trabalha. Deve-se, portanto, sempre estar presente a opção “não sei” e dar particular atenção ao desenvolvimento das questões contextuais para a crítica das informações na etapa de processamento.

Em relação à ocupação informal fora do setor informal, o manual destaca a importância de se captar o fenômeno da *informalização das relações de trabalho*, focando a flexibilidade e a desproteção em preferência às características da unidade e da atividade econômica.

“Para identificar os trabalhadores no emprego informal a sua classificação por posição na ocupação é importante, assim como a natureza do trabalho em relação ao direito, de jure e de facto, à proteção social e outros benefícios determinados pela legislação trabalhista nacional, e se o empregador contribui para eles (ou seja, se eles estão relacionados com o emprego ou direitos universais). A introdução de sistemas para proteger pessoas em vez de trabalhadores, com o objetivo de alcançar a cobertura universal de aspectos básicos de segurança social, independentemente do emprego, é uma tendência recente na política social. Em outras palavras, um trabalhador informal pode ter alguma proteção, mas não é necessariamente uma forma de proteção que deriva de seu trabalho. Isso representa um desafio em termos de concepção do questionário e formação de pessoal, e é preciso ser muito claro ao questionar as pessoas sobre se os seus benefícios são vinculados ao trabalho. A distinção está em consonância com a Resolução 16ª CIET sobre a *medição do rendimento ligado ao emprego*, que recomenda que os sistemas de cobertura universal não devem ser considerados como benefícios relacionados com o emprego” (OIT, 2013: 95 – tradução livre).

Neste sentido, para identificar as pessoas com ocupações informais fora do setor informal, é essencial: (a) assegurar a identificação correta da posição na ocupação e (b) identificar, entre essas posições, quais estão desprovidas de qualquer proteção social vinculada ao trabalho.

## Capítulo 4 – A investigação da proteção ao trabalho nas pesquisas domiciliares

Ainda que tenham surgido muito antes<sup>42</sup>, as pesquisas socioeconômicas foram se estruturando e consolidando junto com os aparelhos estatais e as políticas públicas, principalmente ao longo do século XX (DEDECCA, 2006). A evolução da produção de levantamentos socioeconômicos evidencia a ampliação do campo de ação das estruturas governamentais, com objetivo inicial, normalmente, relacionado às necessidades militares e fiscais, avançando para a quantificação da demanda potencial de bens e serviços públicos e privados (JANNUZZI, 2001).

Com a constatação crescente da insuficiência do crescimento econômico para a diminuição das desigualdades e solução da questão social nos países periféricos, a partir dos 1960, tem início um “movimento de indicadores sociais”, envolvendo as instituições multilaterais, como a OCDE, FAO e OIT, e os sistemas nacionais de produção e disseminação de estatísticas, em busca do desenvolvimento metodológico de novas formas de mensurar a evolução do bem-estar da população. *“O indicador PIB per capita, até então usado como proxy de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social”* (JANNUZZI, 2001: 13).

O Censo Demográfico de 1940 foi o primeiro recenseamento moderno realizado no Brasil, tendo adotado as recomendações da OIT. A partir do Censo de 1960, com a introdução da amostragem e a possibilidade de ampliação do questionário (para uma amostra da população responder), os temas foram se ampliando, de acordo com as necessidades das políticas públicas e a disputa de diferentes grupos em torno das agendas prioritárias e das informações a serem disponibilizadas, destacando-se, nesta definição, o papel das comissões de planejamento dos Censos, das quais participam gestores públicos, sociedade civil e pesquisadores (JANNUZZI, 2001).

---

<sup>42</sup> “Segundo Desrosières (1993), os primeiros levantamentos de informações socioeconômicas mais abrangentes datam do século XVII” (DEDECCA, 2006:105).

Segundo Jannuzzi (2001), a crise dos anos 1980 motivou a incorporação da temática do emprego nas pesquisas socioeconômicas, enquanto, nos anos 1990, surgiram várias pesquisas que buscavam caracterizar as condições de vida e pobreza da população.

O processo de democratização e os princípios previstos na Constituição Federal de 1988 também se pautam pela ampliação da participação social nas escolhas públicas, sendo, portanto, necessário ampliar, concomitantemente, a produção e disponibilização de informações para a participação e o controle social.

Um indicador social deve contribuir para a definição das prioridades das políticas sociais e alocação dos recursos públicos, sendo assim uma

“medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica), ou programático (para formulação de políticas). Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais” (JANNUZZI, 2001: 133).

O indicador social deve ter algumas propriedades que lhe conferem legitimidade, tais como relevância social (a qual é historicamente determinada, resultando da agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória), validade (grau de proximidade entre o conceito que pretende operacionalizar e a medida), confiabilidade (qualidade do levantamento dos dados), especificidade (refletir especificamente as alterações relacionadas à dimensão social de interesse) e inteligibilidade (transparência da sua metodologia e facilidade de comunicação), entre outras.

A construção de indicadores está presente em todas as etapas do planejamento e de execução de políticas públicas e, em nenhuma delas, são processos estritamente objetivos e neutros, espelhando uma visão de mundo e sujeito a pressões e a condicionantes político institucionais (JANNUZZI, 2001). Neste sentido, é importante considerar que, ainda que o cálculo de um indicador dependa da disponibilidade de dados brutos gerados pelas estatísticas disponíveis, a sua formulação não deve se restringir aos dados disponibilizados em determinado momento, podendo funcionar como catalizador de alterações metodológicas no próprio sistema estatístico nacional. Segundo Jannuzzi (2001),

“As estatísticas públicas correspondem ao dado social na sua forma bruta, **não inteiramente contextualizado em uma Teoria Social ou uma Finalidade Programática**, só parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade. (...) constituem-se, pois, na matéria prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública do indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o ‘valor contextual’ da informação disponível neste último” (JANNUZZI, 2001: 16 – grifos nossos).

Entre as principais fontes de informação que compõem as estatísticas sobre trabalho, estão as pesquisas domiciliares, cujas informações são prestadas pelas famílias, as pesquisas de estabelecimentos, nas quais os entrevistadores visitam as empresas e aplicam um questionário para o responsável no local, e os registros administrativos, originalmente elaborados para possibilitar a gestão das políticas públicas, mas que tem tido seu uso estatístico ampliado (DEDECCECA, 2006).

Neste capítulo, trataremos apenas das pesquisas domiciliares produzidas no Brasil e, em particular de duas das mais importantes que se encontram em processo de reformulação e atualização metodológica: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

#### **4.1 As pesquisas domiciliares do IBGE que investigam o mercado de trabalho e a ocupação**

Atualmente, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desenvolve uma série de pesquisas domiciliares que trazem informações relevantes para o conhecimento das questões relacionadas ao mercado de trabalho e à ocupação, entre elas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), e a Economia Informal Urbana (ECINF), além do Censo Demográfico.

Este último, que é realizado a cada 10 anos, tem entre seus objetivos fazer um levantamento do tamanho populacional do país, com vistas a balizar as projeções populacionais dos estados e municípios e orientar a repartição dos recursos arrecadados entre os entes da federação. Além disso, trata-se da única fonte de informação que permite, atualmente, um mapeamento completo das condições de vida da população com alcance territorial ao nível dos bairros e localidades, sendo uma importante fonte de informação municipal. Além das informações gerais captadas para o universo da população brasileira (número e perfil da população residente, tipo e características dos domicílios, rendimentos familiares, entre outras), o Censo Demográfico investiga também alguns temas a partir de dados de uma amostra, entre os quais algumas características da força de

trabalho, sua condição de atividade e de ocupação, a posição na ocupação, a categoria de emprego (com carteira de trabalho assinada, estatutário, sem carteira) e contribuição para previdência social.

A PME, pesquisa de acompanhamento mensal da força de trabalho, realizada em algumas das principais regiões metropolitanas do Brasil<sup>43</sup>, possibilita caracterizar a população metropolitana segundo condição de atividade, condição de ocupação, rendimento médio nominal e real, posição na ocupação, posse de carteira de trabalho assinada, entre outras características. Com relação à dimensão da proteção ao trabalhador, a PME permite, portanto, identificar, entre os ocupados, os assalariados com ou sem carteira, os autônomos e pequenos empregadores. Para estes dois últimos, detalha-se, além das perguntas feitas a todos, se pertencem a cooperativa, se tinham empregados e qual a retirada realizada no último mês. Além disso, investiga a contribuição para institutos de previdência social.

Outra importante pesquisa domiciliar que trata especificamente do tema da informalidade é a Ecinf<sup>44</sup>, pesquisa realizada em 1997 e 2003 pelo IBGE. Nesta pesquisa, detalham-se informações relativas ao setor informal urbano, definidos a partir das orientações da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em janeiro de 1993, e identificados, na pesquisa, como as unidades econômicas dos contábeis e dos pequenos empregadores com até cinco empregados. Esta pesquisa detalha uma série de informações pertinentes para o setor informal urbano, tais como existência de registros contábeis, formação de preços, resultados financeiros, indicadores de formalização, clientes e fornecedores, acesso a crédito entre outras. É possível, também, caracterizar as pessoas ocupadas nestes empreendimentos.

O Sistema Estatístico Brasileiro passa no momento por importantes mudanças que trarão consequências para os formuladores de políticas públicas e pesquisadores de diversas temáticas que se utilizam de fontes primárias de informação. Em particular, no campo das estatísticas do

---

<sup>43</sup> Regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

<sup>44</sup> "A Ecinf foi realizada através de uma amostra probabilística de domicílios, obtida em dois estágios de seleção, com estratificação das unidades primárias (setores urbanos) e seleção com probabilidade proporcional ao total de domicílios ocupados existentes na época do Censo Demográfico 1991 (CD/91), para a Ecinf 97 e Censo Demográfico 2000, para a Ecinf 2003, e teve como unidades secundárias os domicílios com moradores ocupados como contábeis ou como empregadores em atividades não-agrícolas com até 5 empregados. Esses domicílios foram estratificados por grupo de atividade objeto da pesquisa e selecionados com equiprobabilidade em cada estrato" (IBGE, 2006: 12).

trabalho, as principais pesquisas domiciliares sofrerão grandes alterações e atualizações metodológicas.

As pesquisas domiciliares amostrais desenvolvidas pelo IBGE estão passando por um processo de reformulação que objetiva a sua inserção em um Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). Esse processo, que pretende racionalizar o levantamento de informações por meio de inovações metodológicas como o uso de uma amostra mestra e a harmonização de conceitos, possibilitará a ampliação dos temas tratados, uma maior desagregação geográfica e periodicidade mais frequente para a maioria das pesquisas realizadas atualmente.

No caso da PNAD e PME, pilares da investigação sobre mercado de trabalho desenvolvidas pelo IBGE, vem sendo realizada a sua integração em uma única pesquisa denominada de PNAD-Contínua. Essa pesquisa abrange todo o território nacional e tem divulgações mensais, trimestrais, semestrais e anuais, dependendo do tema tratado. Grosso modo, a PNAD-Contínua adotou o núcleo de investigação do mercado de trabalho da PME, mas fará também atualizações metodológicas, visando uma melhor captação das atuais características do mercado de trabalho.

Dado o anúncio do encerramento da PME, no início de 2016, a não previsão de realização de uma nova Ecinf e o caráter decenal do Censo Demográfico, optamos por analisar apenas as informações disponibilizadas pela Pnad<sup>45</sup> e, principalmente, pela Pnad-Contínua.

#### **4.1.1 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)**

A Pnad foi implantada em 1967, com o objetivo de constituir uma pesquisa nacional anual para acompanhamento socioeconômico e da evolução do mercado de trabalho, com intervalo menor entre os Censos Demográficos. Aos poucos, foi ampliando os temas investigados, acompanhando as demandas do planejamento público e, atualmente, obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre outras, além de suplementos sobre temáticas

---

<sup>45</sup> A Pnad também será encerrada em breve, assim que a Pnad Continua estiver consolidada, mas a data definitiva ainda não foi confirmada.

sociais específicas (JANNUZZI, 2001). Desde 2004, a Pnad tem cobertura nacional, mas tem representatividade amostral para desagregar as informações apenas até o nível estadual e de regiões metropolitanas.

#### Quadro 4

##### Variáveis ou indicadores captados nos blocos de “trabalho e rendimento” da Pnad, segundo população investigada (excluindo atividades agrícolas)

População de 10 anos e mais	Ocupados	Desocupados	Trabalho de crianças de 5 a 9 anos de idade
<b>1- Exercício de trabalho</b> Trabalho na semana de referência Motivo de não-trabalho na semana de referência Tipo de trabalho exercido no emprego ou trabalho <b>2- Procura de trabalho</b> Procura efetiva de trabalho (na semana de referência e nos períodos de referência de 30 e 60 dias) Última providência tomada para procura de trabalho <b>3- Outros aspectos</b> Contribuição para previdência privada Afazeres domésticos Rendimentos não provenientes do trabalho	<b>1- Caracterização do trabalho (temas abordados para trabalho principal e/ou anterior e/ou trabalhos adicionais)</b> Ocupação Setor de atividade econômica da empresa ou do negócio onde trabalha Posição na ocupação Jornada de trabalho (número de horas e período) Número de pessoas ocupadas no estabelecimento Tipo de remuneração Posse de carteira assinada Benefícios recebidos Valor do rendimento (em setembro) Registro do empreendimento no CNPJ Local de trabalho Deslocamento para o trabalho Contribuição para Instituto de Previdência Social Tempo de permanência no atual trabalho Associação a sindicato Idade com que começou a trabalhar Uso do seguro desemprego	<b>1- Trabalho anterior</b> Ocupação Setor de atividade do negócio ou da empresa empregadora Posição na ocupação Posse de carteira assinada Recebimento de seguro desemprego Contribuição para Instituto de Previdência Social Tempo de permanência no emprego ou trabalho Associação a sindicato Idade com que começou a trabalhar	<b>1- Exercício de trabalho</b> Trabalho na semana de referência Motivo de não-trabalho na semana de referência Tipo de trabalho exercido no emprego ou trabalho <b>2- Caracterização do trabalho</b> Ocupação Setor de atividade Posição na ocupação Horas trabalhadas Rendimentos <b>3- Afazeres domésticos</b>

A Pnad 2014, última disponível, investiga as características gerais dos domicílios, as características gerais dos moradores, aspectos da migração e da educação para todos os moradores. Já, o bloco sobre trabalho e rendimento é aplicado apenas aos moradores com 10 anos ou mais.

Cabe destacar que o questionário da Pnad inicia investigando se o morador trabalhou na semana de referência, o que já determina sua condição de ocupado ou não ocupado. Em seguida, inicia a classificação da posição na ocupação, para, então, descrever algumas características de cada ocupação, tais como jornada, local de trabalho, setor de atividade, tamanho do estabelecimento. Além disso, caracteriza o trabalho anterior e os demais trabalhos, quando houver.

Com relação à dimensão da proteção ao trabalhador, atualmente a Pnad permite caracterizar o empregado com e sem carteira, a contribuição para previdência social e conta-própria pela

relação com a propriedade e forma de organização do trabalho agrícola (parceria, arrendamento, posseiro, etc.), além da forma de pagamento (por produtos, em dinheiro, etc.). No caso dos conta-própria e pequenos empregadores em ocupações não agrícolas, a Pnad passou a perguntar em 2009 sobre o registro do empreendimento no CNPJ, emissão de fatura ou nota fiscal e de contracheque para empregados. Essa pesquisa também capta a associação a sindicato, informação relevante para a compreensão do grau de organização dos trabalhadores.

Outras informações remetem à efetividade da proteção ao trabalhador, identificando as condições em que se encontram ocupados: tempo de permanência na ocupação, remuneração e benefícios (alimentação, transporte, educação), rendimentos não provenientes do trabalho e o recebimento de seguro-desemprego para quem saiu de um emprego com carteira assinada nos últimos 12 meses, entre outros.

Para o IBGE, o trabalho informal que pode ser captado pela Pnad seria composto pelos trabalhadores sem carteira assinada, incluindo os trabalhadores domésticos e empregadores, e pelos trabalhadores conta própria que não contribuem para a previdência social, trabalhadores não remunerados, bem como os trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso (IBGE, 2015).

#### **4.1.2 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)**

A Pnad-Contínua está sendo desenvolvida pelo IBGE com o objetivo de integrar a Pnad e a PME em uma única pesquisa, que produza informações regulares em intervalo menor que um ano, para o território nacional. A pesquisa apresenta diferentes informações referentes ao período de 2012 até hoje, para cada intervalo de tempo, conforme quadro abaixo.

A investigação das informações sobre trabalho e rendimentos domiciliares na Pnad-Contínua é feita a partir de um bloco específico para cada tema, aplicado para as pessoas com 14 anos ou mais de idade, representando assim uma nova compreensão da População com Idade Ativa. De modo geral, a Pnad-Contínua mantém a classificação da condição de atividade e ocupação da Pnad e da PME e a maior parte das informações pesquisadas, mas investiga uma série de outras questões.

### Quadro 5

#### Informações disponibilizadas pela Pnad Contínua por período e abrangência demográfica

Período	Abrangência e desagregação geográfica	Informações
Mensal <sup>46</sup>	Brasil	Indicadores de trabalho que geram rendimento para o domicílio e rendimentos (taxa de desocupação, nível de ocupação, taxa de participação na força de trabalho, condição de atividade e ocupação, posição na ocupação e distribuição dos ocupados por grupamentos de atividade, além do rendimento médio do trabalho por posição na ocupação e grupamentos de atividade e massa de rendimentos)
Trimestral	Brasil Grandes Regiões Unidades da Federação	
	Regiões Metropolitanas das capitais Capitais	
Anual	Brasil Grandes Regiões Unidades da Federação	Indicadores das outras formas de trabalho, trabalho infantil e demais temas permanentes do questionário básico
Variável	Regiões Metropolitanas das capitais Capitais	Temas ou tópicos dos temas permanentes a serem pesquisados com maior periodicidade ou ocasionalmente

No entanto, com relação à Pnad, a Pnad-Contínua diferencia *trabalho de trabalho que gera rendimento para o domicílio*, sendo, apenas, este último o que classifica as pessoas como ocupadas. Investiga-se, portanto, se a pessoa “trabalhou ou estagiou, durante pelo menos 1 hora, em alguma atividade remunerada em dinheiro” ou “em produtos, mercadorias, moradia, alimentação, experiência profissional etc.” e ainda se “ajudou durante pelo menos 1 hora, sem receber pagamento, no trabalho remunerado de algum morador do domicílio” e exclui os casos de trabalho para autoconsumo ou autoconstrução como pessoas ocupadas, as quais são consideradas como *outras formas de trabalho*, junto com o *trabalho voluntário*, o *cuidado de pessoas e afazeres domésticos*.

Além disso, a pesquisa traz uma inovação e investiga a realização de algum *bico ou trabalho em alguma atividade ocasional* remunerada durante pelo menos 1 hora na semana de

<sup>46</sup> Trimestre móvel de coleta e de referência.

referência, para quem, inicialmente, respondeu que não havia trabalhado, considerando ocupados os que respondem afirmativamente.

A pesquisa também introduz alternativas para a investigação do motivo do *afastamento temporário do trabalho*, tais como estar em férias, folga ou jornada variável, estar em licença maternidade, de saúde ou acidente, greve ou paralisação no trabalho, “afastamento do próprio negócio/empresa por motivo de gestação, doença, acidente etc., sem ser remunerado por instituto de previdência”, “fatores ocasionais (má condição climática, paralisação nos serviços de transporte etc.), ou outros motivos.

Para as pessoas ocupadas, a Pnad-Contínua reúne em uma só questão as alternativas para discriminar a *posição na ocupação*, no trabalho principal e secundário. Destaca-se ainda a inclusão de alternativas para o trabalho não remunerado: “em ajuda a conta própria ou empregador que era membro do domicílio” ou “em ajuda a empregado que era membro do domicílio”, o que pode revelar situações de subcontratação e precarização. Complementarmente, investiga-se para empregados do setor privado, empregadores e conta-própria se “teve ajuda, nesse trabalho, de pelo menos um trabalhador não remunerado que era membro do domicílio” e a quantidade destes.

A pesquisa continua investigando a *ocupação* e o *setor de atividade*, mas inclui questão aberta para a investigação das “*principais tarefas ou atribuições*” que a pessoa tem no trabalho.

A Pnad Contínua apresenta um bloco de questões para caracterizar o negócio/empresa do trabalho principal. Além da investigação da ajuda de trabalhadores não remunerados, complementa-se a investigação do *tamanho do negócio/empresa* a partir de questões diferentes para empregadores (quantos empregados trabalham no negócio/empresa que tem), conta-própria (se tinha sócios) e empregado do setor privado (quantas pessoas trabalham no negócio/empresa). Investiga-se, ainda, o *registro do estabelecimento no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ* e o *local de realização do trabalho* (se na própria empresa; em estabelecimento de outro negócio/empresa; em local designado pelo empregador, cliente ou freguês; em domicílio de empregador, patrão, sócio ou freguês; no domicílio de residência; em veículo automotor; em via ou área pública; ou outros lugares). Para os que respondem “em estabelecimento de outro negócio/empresa”, investiga-se, então, a atividade da empresa onde realiza o trabalho. Estas informações podem revelar o grau de formalização do empreendimento, a subcontratação e o grau de precarização da atividade.

A Pnad-Contínua investiga, ainda, se a pessoa foi contratada como *empregado temporário* e, se sim, se o foi somente por pessoa responsável pelo negócio/empresa em que trabalhava ou por intermediário (empresa empreiteira, empreiteiro, “gato”), o que configuraria maior precariedade.

Investiga-se, em seguida, a *categoria de emprego* (com ou sem *carteira de trabalho assinada, servidor público estatutário*), a *contribuição à previdência* e a *associação à cooperativa de trabalho ou de produção*.

Com relação às características da ocupação, a Pnad-Contínua investiga os *rendimentos do trabalho*, diferenciando o que é normalmente recebido e o que foi recebido no mês de referência, as características da *jornada de trabalho* (turno, jornada efetiva e jornada normalmente trabalhada) e o *tempo de permanência no trabalho*.

A Pnad-Contínua apresenta um bloco para tratar da *subocupação*, investigando se a pessoa gostaria de ter trabalhado mais, se teria disponibilidade para trabalhar mais nos próximos 30 dias, como gostaria de trabalhar mais (substituindo um trabalho, um trabalho adicional ou ampliando número de horas) e quantas horas a mais poderia trabalhar.

Ainda para os ocupados, a pesquisa investiga a *procura de outro trabalho* (emprego ou negócio próprio). Para quem tomou alguma providência para conseguir outro trabalho (em 30 dias), investiga-se qual providência tomou (entrou diretamente em contato com empregador; consultou agência municipal, estadual ou o Sistema Nacional de Emprego; consultou parente, amigo ou colega; buscou ajuda financeira para iniciar o próprio negócio; entre outras) e o motivo, sendo algumas das alternativas “ter um trabalho com garantias trabalhistas ou com maior estabilidade”, “melhorar suas condições de bem-estar (menos desgaste físico, melhores relações de trabalho, menos tempo de transporte etc.)”, “aumentar os rendimento” ou “trabalhar menor número de horas, mesmo com redução de rendimento”, entre outros motivos. Por fim, confirma-se esta orientação com a investigação da disponibilidade para começar a trabalhar em 30 dias.

Investiga-se, então, para os não ocupados a procura de trabalho em 30 dias e qual providência foi tomada. Para quem não procurou pergunta-se se gostaria de ter trabalhado e motivo de não procura para identificar as situações de *desalento*, nas quais a pessoa se sente desestimulada pelo mercado de trabalho. Neste caso, confirma-se o desalento com alguma providência tomada para procura de trabalho nos 335 dias anteriores ao mês de referência. Para a Pnad, o desalentado

configura um subgrupo dos inativos. Para quem respondeu que não procurou trabalho por já ter conseguido um após o período de referência investiga-se o tempo de procura desde o último trabalho. Por fim, para quem não procurou trabalho faz-se uma checagem da disposição para começar a trabalhar na semana de referência e motivo para não poder ou não querer ou, caso contrário, aos que teriam disponibilidade quantas horas poderia trabalhar.

Em seguida, faz-se uma longa investigação sobre a *realização de algum trabalho* anterior, remunerado, não remunerado em ajuda a membros do domicílio, na autoconstrução ou produção para autoconsumo. Para quem teve algum trabalho anterior remunerado ou não remunerado em ajuda a membros do domicílio investiga-se se trabalhou no período de 358 dias anteriores à semana de referência e, neste caso, caracteriza-se o último trabalho que teve, o motivo de sair e, para quem teve um emprego com carteira, o recebimento de seguro desemprego. Para quem teve um trabalho anterior, independente de quando, investiga-se ainda o tempo de afastamento do último trabalho.

Para as pessoas ocupadas e pessoas não ocupadas que tiveram trabalho anterior, investiga-se a *associação a sindicato* e a *idade com que começou a trabalhar*, informações relevantes para se pensar a organização e inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Por fim, em bloco separado, o questionário da Pnad-Contínua investiga em detalhes os *rendimentos domiciliares* (com exceção dos rendimentos do trabalho respondido no bloco anterior) no qual se discriminam treze fontes de rendimento (aposentadorias, seguro desemprego, programas sociais, entre outros) e identifica-se o valor recebido por cada morador.

## 4.2 A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)

Outra pesquisa domiciliar realizada no Brasil, referência para a investigação dos mercados de trabalho metropolitanos, é a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Estruturada em torno do Sistema PED e atualmente realizada em seis regiões metropolitanas<sup>47</sup> e no Distrito Federal, a PED surgiu em 1984 na Região Metropolitana de São Paulo, a partir de metodologia construída

---

<sup>47</sup> Regiões Metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza e Belo Horizonte. Nesta última, após uma interrupção na coleta das informações, a pesquisa está sendo retomada em 2016.

pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade)<sup>48</sup>.

Seguindo orientações do Programa Regional de Emprego para América Latina (Prealc), a pesquisa buscava captar melhor as situações de ocupação e desemprego em um país caracterizado pela heterogeneidade estrutural do seu mercado de trabalho, avaliando-se que as metodologias desenvolvidas para descrever as dinâmicas dos mercados de trabalho mais homogêneos, “com trajetórias ocupacionais do tipo incorporação permanente à força de trabalho após determinada idade e fluxos entre situações bem definidas de emprego (...) e desemprego” não ajudavam a descrever o mercado de trabalho brasileiro,

“(...) Isso porque a instabilidade da inserção implica fluxos constantes entre emprego e desemprego e, portanto, a possibilidade do desestímulo à procura.

Por sua vez, a combinação entre rendimentos baixos e precariedade dos mecanismos de apoio aos desempregados problematiza a busca de trabalho sem a realização de qualquer atividade remunerada, mesmo que instável no tempo. Além disso, a variabilidade das formas de inserção, ao gerar uma estrutura diversificada de trabalho, amplia a mobilidade entre condições de atividade, circunstância que, dados os baixos requerimentos para contratação da mão de obra, aproxima os conceitos de População Economicamente Ativa e População em Idade Ativa.

As limitações impostas por esta configuração estrutural do mercado de trabalho brasileiro aos indicadores usualmente utilizados para avaliar sua evolução conjuntural ficaram ainda mais explícitas a partir dos anos 1980, quando se combinaram uma crise econômica intensa e a reorganização dos movimentos sociais. A insuficiência das estatísticas existentes naquele momento para descrever os efeitos econômicos e sociais da recessão sobre um mercado de trabalho urbano estruturalmente heterogêneo induziu à busca de formas alternativas de descrição e análise destes fenômenos” (DIEESE e SEADE, 2009: 23).

Neste sentido, a metodologia da PED buscou ampliar os indicadores para a caracterização da fluidez entre as diferentes condições de atividade e de ocupação da população nestes mercados de trabalho, mas garantindo também a possibilidade de construção dos indicadores tradicionais para comparação internacional.

Para expressar a noção de heterogeneidade estrutural em conceitos operacionalizáveis, a classificação da condição de atividade da População em Idade Ativa (PIA, considerada a

---

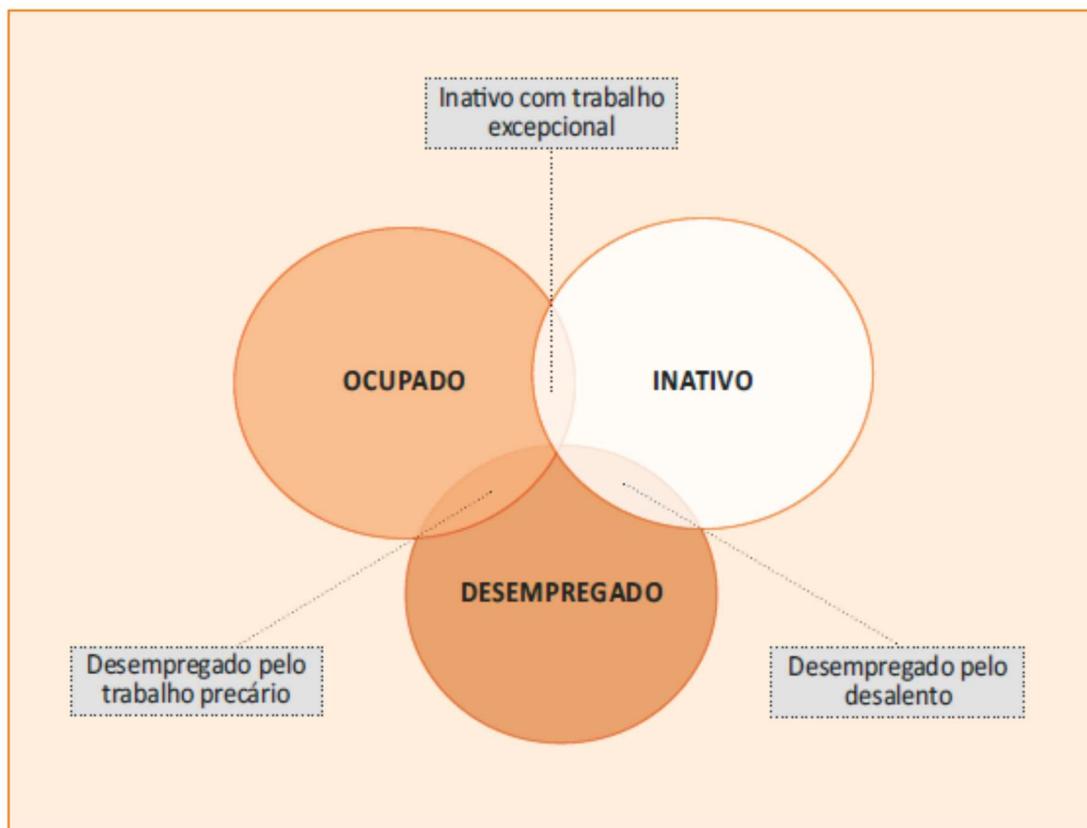
<sup>48</sup> Em 1993, a metodologia da PED foi reconhecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) como adequada para produzir informações sobre o mercado de trabalho para o Sistema Público de Emprego. Neste sentido, por meio das Resoluções nº 54 e 55 de 14 de dezembro de 1993 deliberou-se que o FAT deveria financiar pesquisas de emprego e desemprego em regiões metropolitanas e no Distrito Federal, em parceria com os governos locais que adotassem a metodologia do DIEESE e da Fundação Seade, os quais também passariam a ser contratados pelo MTE para assessoramento técnico e metodológico. Desde então, a pesquisa vem se expandindo e vem sendo executada de forma descentralizada através da parceria entre o MTE, o DIEESE, a Fundação Seade e governos locais (DIEESE e SEADE, 2009).

população com 10 anos ou mais de idade) na PED foi construída em cima de parâmetros que permitem revelar a heterogeneidade existente nos agregados populacionais, ainda que estes sejam os mesmos das pesquisas tradicionais (população ocupada, desempregada e inativa). Considera-se, portanto, que as situações de “trabalho/não trabalho” e de “procura/não procura” não são automaticamente excludentes, precisando ser complementada com outros parâmetros:

- 1. Procura efetiva de trabalho nos últimos 30 dias:** a pesquisa investiga a procura antes da realização de trabalho para, junto com o tipo de trabalho e a necessidade de mudança de trabalho, identificar situações de *desemprego oculto pelo trabalho precário*.
- 2. Disponibilidade para trabalhar sem procura efetiva em 30 dias, mas com procura em 12 meses:** permite identificar as pessoas que estão em situação de *desemprego oculto pelo desalento* e que, portanto, compõe a PEA (não são inativos).
- 3. Situação de trabalho e de não-trabalho:** o trabalho é identificado como a realização de alguma atividade remunerada em dinheiro (podendo receber **também** benefícios) e o trabalho não remunerado em ajuda à família ou de empregados que recebem **exclusivamente** em espécie ou benefício. A pesquisa discrimina, ainda, o *trabalho excepcional* como uma situação de não trabalho, pois esporádico e realizado apenas quando sobra tempo de outras atividades não produtivas, tratando-se, portanto, de uma situação de inatividade.
- 4. Tipo de trabalho exercido:** permite qualificar o trabalho exercido, que pode ser regular (contínuo ou descontínuo), irregular e/ou ocasional. Quando irregular e ocasional, se somado à busca do indivíduo por trabalho em 30 dias ou necessidade de mudança de trabalho, a pesquisa considera, como apontado anteriormente, que se trata de uma situação *desemprego oculto pelo trabalho precário*.
- 5. Necessidade de mudança de trabalho:** outro parâmetro que busca identificar o *desemprego oculto pelo trabalho precário*, quando se trata de um trabalho instável e imprevisível, excluindo-se, portanto, as situações de busca de um trabalho adicional ou de mais clientes.

**Figura 1**

**Condição de atividade e de ocupação em mercado de trabalho heterogêneo na PED**



Fonte: DIEESE e SEADE, 2009.

Como resultado da aplicação destes parâmetros, a PED identifica, assim, situações de fronteira em relação à classificação de condição de atividade e ocupação tradicional, conforme figura 1.

No quadro abaixo, é possível ver as variáveis ou indicadores captados pela PED, para cada grupo populacional classificado de acordo com os parâmetros referidos anteriormente.

Entre os ocupados, é possível perceber que as informações captadas pela PED possibilitam diferentes análises e abordagens. Para os propósitos desta dissertação, destacamos as informações que possam ser úteis para a análise da proteção ao trabalhador. Além das informações sobre a posse de *carteira de trabalho assinada* (para empregados) e sobre *contribuição à Previdência Social* (todos os ocupados), presentes nas pesquisas do IBGE, a PED possibilita um detalhamento da *posição na ocupação* em diferentes formas de inserção ocupacional, através da combinação das

respostas a quatro perguntas do questionário, tal como o assalariado contratados em serviços terceirizados ou a discriminação, para os autônomos, entre os que trabalham para uma única empresa, os que trabalham para mais de uma empresa ou para o público em geral.

### Quadro 6

#### Variáveis ou indicadores captados pela PED, segundo população investigada

População Total	População de 10 anos e mais	Ocupados	Desempregados	Inativos de 10 anos e mais
<b>1- Atributos pessoais</b> Sexo Idade Posição no domicílio Posição na família Cor Estado/país de nascimento Último local residencial Tempo residencial na área de pesquisa Frequência escolar e alfabetização Última série e último grau concluído	<b>1- Procura de trabalho</b> Procura efetiva em 30 dias Procura ativa em 12 meses Necessidade atual de arrumar trabalho Motivo de não procura em 30 dias Duração da procura de trabalho Última vez que procurou trabalho <b>2- Exercício de trabalho</b> Trabalho nos últimos sete dias Motivo de não-trabalho nos últimos sete dias Tipo de trabalho exercido no emprego ou trabalho	<b>1- Trabalho principal</b> Ocupação Município onde trabalha Posição na ocupação Rendimento do mês anterior Horas semanais trabalhadas Acesso à Previdência Social Posse de carteira assinada Subcontratação Setor de atividade econômica da empresa ou do negócio onde trabalha Setor de atividade econômica da empresa empregadora Setor institucional da empresa empregadora Número de empregados do negócio ou da empresa empregadora Tipo de local do negócio próprio ou da empresa empregadora Propriedade dos instrumentos básicos do trabalhador autônomo Tempo de permanência no atual trabalho <b>2- Trabalho(s) adicional(is)</b> Realização de trabalho(s) adicional(is) nos últimos 30 dias Remuneração dos trabalhos adicionais exercidos no mês anterior <b>3- Rendimentos no mês anterior de pensão ou aposentadoria</b> <b>4- Disponibilidade de trabalhar mais horas semanais além das normalmente trabalhadas</b>	<b>1- Último trabalho anterior</b> Posição na ocupação Ocupação Setor de atividade do negócio ou da empresa empregadora Tempo de permanência no emprego ou trabalho Motivo da saída Duração do desemprego <b>2- Sobrevivência</b> Dois principais meios utilizados <b>3- Trabalho irregular ou precário nos últimos 30 dias</b> Ocupação Setor de atividade Posição na ocupação Horas semanais trabalhadas Rendimentos no mês anterior de trabalhos ocasionais <b>4- Outros rendimentos no mês anterior</b> Pensão e /ou aposentadoria Seguro-desemprego	<b>1- Atividade principal nos últimos sete dias</b> <b>2- Trabalho excepcional nos últimos 30 dias</b> Ocupação Setor de atividade Posição na ocupação Horas semanais trabalhadas Rendimentos no mês anterior de trabalhos ocasionais <b>3- Outros rendimentos no mês anterior</b> Pensão e /ou aposentadoria Seguro-desemprego

Fonte: DIEESE/SEADE (2009)

Além de mensurar uma parcela da *subcontratação* (assalariados em serviços terceirizados e autônomos que trabalham para uma empresa), a PED identifica o *tamanho do negócio ou da empresa empregadora* (intervalos de número de empregados), o tipo de *local do negócio* próprio ou da empresa empregadora (na residência, fora da residência, sem instalação fixa, etc.) e a *propriedade dos instrumentos básicos de trabalho* para os conta-própria. A PED mensura, ainda, as principais características da ocupação (rendimento, jornada e tempo permanência no trabalho atual), permitindo descrever a qualidade dos postos de trabalho e qualificar o grau de proteção ou risco das diferentes formas de inserção ocupacional. Destaque-se que:

“o questionário da PED contém elementos que, em certo grau, possibilitam acompanhar os efeitos da reestruturação produtiva no mercado de trabalho expressos na flexibilização da contratação de trabalho pelas empresas e na fragilização das condições de trabalho dos ocupados. Neste sentido, essa pesquisa capta a terceirização do trabalho assalariado pela subcontratação de empresas, bem como a jornada parcial involuntária, a baixa remuneração da hora trabalhada, a informalização do trabalho assalariado pela ausência de carteira assinada e a subordinação do trabalho autônomo pela empresa. Estas características poderão ser associadas à procura de trabalho e seus motivos, o que permitirá relacionar a fragilização da situação de trabalho dos ocupados” (DIEESE e SEADE, 2009: 37).

Segundo o DIEESE, era possível caracterizar, em 2009, quase metade da população ocupada em posições de ocupação que poderiam ser relacionadas à “informalidade urbana”, em virtude da restrição nas condições plenas de proteção social, da cobertura da legislação trabalhista e previdenciária e da fragilidade da organização sindical: assalariamento sem carteira, assalariados contratados em serviços terceirizados, autônomos que trabalham para uma empresa (que inclui os “PJ”), conta-própria (autônomos para mais de uma empresa, autônomos para o público e donos de negócios familiares) e pequenos empregadores com até cinco empregados (DIEESE, 2011).

Na caracterização dos desempregados ou dos inativos, a PED, também, possibilita investigar outros aspectos da heterogeneidade do mercado de trabalho metropolitano, que podem revelar a insuficiência da proteção ao trabalhador.

Com relação aos desempregados, a mensuração do *desemprego oculto pelo trabalho precário* indica a parcela da população que foi obrigada a realizar algum trabalho, de forma eventual e instável, na ausência de um sistema de proteção que possibilitasse a sua sobrevivência no *desemprego aberto*, situação caracterizada pela procura de trabalho e pela não realização de trabalho. Diferencia-se ainda, por meio do *desemprego oculto pelo desalento*, a situação de pessoas

que foram desestimuladas pelo mercado de trabalho a continuar procurando trabalho, mas que estariam dispostas a trabalhar e, portanto, deveriam ser consideradas parte do mercado de trabalho. Além disso, o *tempo de permanência no desemprego* possibilita conhecer a evolução do tempo médio de desemprego e as características dos trabalhadores em situações de desemprego de longo prazo, para se pensar na adequação do sistema de proteção. Nesta mesma perspectiva, investigam-se os principais meios utilizados pelo desempregado para garantir a sua subsistência e o recebimento de aposentadorias, pensões ou seguro desemprego.

Para os *inativos* com mais de 10 anos, investiga-se a condição principal nos últimos sete dias, revelando o que motiva as pessoas a ficarem na inatividade: aposentadoria, licença-saúde (recebimento de auxílio doença e duração), afazeres domésticos, estudo, recebimento de renda ou de ajuda de parentes. A pesquisa identifica, também, a existência e características do *trabalho excepcional* e o recebimento de aposentadorias, pensões ou seguro desemprego. Trata-se, portanto, de informações relevantes para se conceber políticas adequadas para se manter parte da população fora do mercado de trabalho.

Apesar de restrita a algumas regiões metropolitanas, a PED possui atualmente as maiores séries históricas entre as pesquisas domiciliares de acompanhamento mensal do mercado de trabalho disponíveis no Brasil.

#### **4.2.1 Atualização temática da PED**

A PED passa, também, no momento, por um processo de atualização temática, que busca atender às novas necessidades das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Mantendo os avanços empreendidos na classificação da condição de atividade e na mensuração do desemprego, esta pesquisa pretende, agora, avançar na captação das diferentes características da ocupação. Para isso, a proposta é construir um bloco básico mais enxuto que o da PED atual, no qual se detalha mais a posição na ocupação e se aprofunda a investigação da jornada de trabalho, da remuneração e da rotatividade no mercado de trabalho<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Algumas informações sobre o processo de construção da “Nova PED” foram fornecidas em entrevista com a Coordenadora do Sistema PED/DIEESE Lucia Garcia em 12 de janeiro de 2016.

O novo questionário da PED vem sendo construído em parceria do DIEESE com a Fundação Seade, coordenadores do Sistema PED, desde 2008, através de experimentos metodológicos, debates com usuários e parceiros do Sistema. Neste processo, tem sido analisado o uso feito por analistas e gestores das informações produzidas pela PED atualmente e as informações que ainda não estão disponíveis, o que deve nortear as escolhas sobre inclusão, manutenção ou exclusão de temas investigados, dados os custos de uma pesquisa domiciliar e a adequação do tamanho do questionário para a melhor captação da informação.

“Este esforço acabou por constatar a permanência e prevalência da heterogeneidade na caracterização do mercado de trabalho nacional, exacerbado, agora, pelas novas concepções da gestão e valoração da força laboral e introdução de tecnologias inovadoras, sobretudo de comunicação.

Dito de outra forma: metas de produção e qualidade, remuneração variável, fragmentação e maior controle das jornadas em associação com a derrubada das barreiras físicas de espaço e tempo (garantidas por computadores e telefonia) intensificaram o trabalho e alongaram o período que os brasileiros dedicam as atividades produtivas. Marcada por diferenciações de conhecimento e acessibilidades, estas inovações tornaram as condições socioeconômicas da força de trabalho dos pais ainda mais desiguais” (DIEESE, 2013: 16).

Com relação ao trabalho “informal”, a proposta em construção é a de aplicação de um questionário específico uma vez ao ano (um trimestre) buscando atender as recomendações da OIT para a captação desta parcela da população através de pesquisas domiciliares, de acordo com o documento “*Measuring Informality*”, referido anteriormente.

O experimento metodológico mais completo, até o momento, foi a realização da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Feira de Santana (PED/RMFS), em convênio com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia (SEI/Bahia). A pesquisa, realizada em tomada única entre julho e outubro de 2013, procurou investigar as condições da inserção produtiva da população com 14 anos ou mais residente no segundo aglomerado urbano do Estado da Bahia, buscando gerar indicadores comparáveis com os produzidos para as demais regiões do Sistema PED e, em particular, com a Região Metropolitana de Salvador<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> A taxa de desemprego na região ficou em 15,9%, somando um total de 48 mil desempregados, o contingente de ocupados ficou estimado em 252 mil trabalhadores, o número de inativos foi de 199 mil (DIEESE, 2013).

O questionário da PED/RMFS buscou operacionalizar uma série de temas que, na “Nova PED”, deverão ser investigados por sistema de rotação em blocos complementares, associado a um questionário básico que buscará aprimorar a investigação de dimensões estruturantes do trabalho. Trata-se, portanto, de um questionário extenso, que buscou testar diversas formas de abordagem e que neste momento se encontra em processo de avaliação para se concluir uma proposta final de instrumento de coleta para ser adotado pelo Sistema PED.

Nota-se uma primeira inovação com relação à idade considerada para a PIA, que passa a ser de 14 anos ou mais, em consonância com o que vem sendo adotado por outras pesquisas no Brasil e no exterior<sup>51</sup>. Outra frente de atualização metodológica se refere à captação da educação e da qualificação profissional, sendo esta última entendida em sentido amplo, pois inclui a experiência profissional do trabalhador.

A atualização temática e metodológica foi pautada pela busca da manutenção da classificação da condição de atividade e ocupação, de modo a manter as principais séries históricas da pesquisa, mas buscando alguns aprimoramentos da captação da informação, por meio de novos fluxos, reformulação das questões e ampliação das alternativas de resposta em questões relevantes.

Com relação à ampliação das alternativas de resposta, destacam-se as alternativas das *providencias tomadas para procura de trabalho* nos últimos 30 dias, com a inclusão da procura em outras agências de emprego públicas ou privadas (além do Sine), a realização ou inscrição em concurso público e a tomada de providências para abrir próprio negócio. Ampliaram-se, também, as alternativas dos motivos da não procura em 30 dias para quem procurou em 12 meses (investigação do desemprego oculto pelo desalento), com a inclusão de alternativas que qualificam a dificuldade de encontrar um emprego (inadequação da remuneração, da qualificação, falta de recursos para efetuar a procura). Já, entre as novas alternativas para o *motivo da procura de trabalho*, destacam-se as opções de desejo por um trabalho com garantias trabalhistas e por melhores condições de trabalho, que podem revelar o grau de prioridade que a proteção oferecida para o trabalhador tem na sua percepção.

---

<sup>51</sup> Está em processo de avaliação pela equipe de metodologia da PED a adequação das pesquisas domiciliares para investigação do trabalho infantil (crianças entre 5 e 13 anos), em virtude das implicações legais que podem inibir o fornecimento correto da informação.

Com relação à *contribuição para a previdência*, o questionário desmembra a questão anterior em duas, especificando a “previdência social pública (INSS, do governo federal, estadual, municipal)” e “algum tipo de previdência privada (fundos de pensão, planos VGBL, PGBL)”, o que pode revelar as tendências de longo prazo nas estratégias dos trabalhadores para financiar suas aposentadorias.

Uma importante inovação do questionário é a investigação de informações sobre a *formalização do empreendimento* de autônomos, empregadores, donos de negócios familiares e profissionais liberais, tais como a existência de CNPJ ou cadastramento ao MEI, além da identificação dos *requisitos necessários para dar início ao negócio ou atividade* (financiamento, obter licença e outros registros legais, etc.).

Uma outra inovação concretizada neste questionário é a investigação da “*procura frutífera*”, ou seja, a forma pela qual se conseguiu a ocupação atual, tendo entre as opções a agências de emprego públicas e privadas, concursos públicos e a indicação de parentes, amigos ou conhecidos, entre outras. Vale destacar que a importância desta “*rede social*” foi identificada por uma pesquisa suplementar realizada pelo Sistema PED em 2008<sup>52</sup>, tendo-se constituído no principal meio utilizado para obtenção do trabalho atual em todas as regiões pesquisadas, com exceção da Região Metropolitana de Porto Alegre, na qual predominou a própria empresa empregadora ou empregador (DIEESE, 2008).

Duas outras frentes de investigação relacionadas ao *processo de trabalho e adoecimento* estão sendo testadas no esforço de atualização metodológica da PED. Em primeiro lugar, detalha-se mais a jornada de trabalho, investigando as características dos turnos de trabalho (se são fixos, com rodízio ou irregulares), quem define os horários de trabalho (o trabalhador e/ou o empregador) e se estes são flexíveis. Busca-se, ainda, a identificação da ocupação, setor de atividade, posição na ocupação e tempo de permanência no trabalho das pessoas afastadas por licença saúde, ou por acidente de trabalho/doença profissional (por mais de 15 dias e remuneradas por instituto de previdência). Pretende-se, assim, captar informações sobre a intensidade do trabalho e recorrência

---

<sup>52</sup> O projeto *Consolidação do Sistema Estatístico PED e Desenho de Novos Indicadores e Levantamentos* (Convênio MTE/SPPE/CODEFAT N°. 092/2007 – DIEESE e Termos Aditivos), realizou a pesquisa domiciliar *Informações para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda* entre maio e outubro de 2008, na qual se testou uma série de inovações no processo de atualização temática da PED e presentes neste questionário.

do adoecimento em determinadas ocupações ou atividades, qualificando a adequação da proteção do trabalhador.

Destaca-se, ainda, a investigação de duas questões relacionadas à luta pela ampliação, manutenção ou efetivação dos direitos trabalhistas. Em primeiro lugar, estabelece a greve<sup>53</sup> enquanto alternativa entre os motivos de não realização do trabalho nos últimos sete dias. Além disso, ao investigar o último trabalho de toda a PIA, questiona-se se o indivíduo entrou com alguma ação na Justiça do Trabalho, com relação a este último emprego.

Por fim, o questionário busca apresentar uma melhora da captação da informação sobre rendimento, detalhando e discriminando o valor de diferentes fontes, além do rendimento do trabalho principal e de outras fontes de renda: verbas rescisórias, FGTS, aposentadoria pública e privada, pensão pública ou privada, auxílios previdenciários, seguro-desemprego, bolsas de estudo, entre outros.

#### **4.3 Temas ou aspectos a serem considerados para a construção de indicadores de proteção ao trabalho**

Foram apresentadas acima as possibilidades atuais e em desenvolvimento de duas das principais pesquisas domiciliares realizadas no Brasil: a Pnad, que está sendo incorporada pela Pnad-Contínua, e a PED. Faremos agora uma síntese dos temas e dos aspectos mais relevantes que estão ou deveriam estar sendo contemplados pelas pesquisas domiciliares para caracterizar a proteção ao trabalhador.

O objetivo do quadro abaixo não é apresentar uma proposta acabada de “mapa de caracterização do trabalho protegido”, mas subsidiar esforços de discussão sobre as informações disponíveis ou que ainda precisam ser produzidas para as políticas públicas e produção de estudos.

---

<sup>53</sup> Segundo o artigo 3º da Lei Nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que regulamenta o direito de greve, quando “*frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho*” (In: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7783-28-junho-1989-372139-publicacaooriginal-1-pl.html>).

### Quadro 7

#### Temas e aspectos que caracterizam a proteção ao trabalhador segundo objetivo, indicadores e fontes disponíveis

Tema/aspecto	Objetivo	Indicadores	Fonte
Cobertura legal			
Assalariamento	Dimensionar e caracterizar a parcela da ocupação que está sujeita à regulação do trabalho	Taxa de assalariamento	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”
	Dimensionar e caracterizar as pessoas com um emprego anterior que entraram com ação na Justiça do Trabalho	Taxa de judicialização	“Nova PED”
Formalização	Dimensionar e caracterizar a parcela de assalariados que possuem carteira de trabalho assinada	Proporção de assalariados formalizados	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”
	Dimensionar e caracterizar a parcela da população que contribui para a previdência	Proporção de ocupados que contribuem para a previdência	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”
Cadastro no MEI	Dimensionar e caracterizar a proporção de ocupados	Proporção de trabalhadores autônomos ou empregadores que estão cadastrados no MEI	Pnad-Contínua e “Nova PED”
Subcontratação	Dimensionar e caracterizar dos ocupados em serviços terceirizados	Assalariados contratados em serviços terceirizados	PED e “Nova PED”
	Dimensionar e caracterizar o “assalariamento disfarçado”, incluindo os PJs	Autônomos que trabalham para uma empresa	PED e “Nova PED”
Atuação sindical	Dimensionar a proporção de ocupados associados a um sindicato	Taxa de sindicalização	Pnad e Pnad Contínua
	Dimensionar e caracterizar os ocupados temporariamente afastados por motivo de greve	Proporção de ocupados afastados temporariamente por motivo-greve	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”
Proteção efetiva – qualidade do posto de trabalho			
Rendimentos	Monitorar a evolução do rendimento	Relação entre o rendimento médio e o mediano	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”
	Dimensionar a parcela da população que possui rendimentos acima do estipulado pela CF 1988	Proporção dos ocupados com rendimento do trabalho acima do Salário Mínimo Necessário	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED” (+ Cesta Básica DIEESE)
Jornada	Caracterizar a jornada de trabalho	Duração da jornada; jornada acima da jornada legal	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”
		Realização de cursos e treinamentos ou de ginástica laboral durante a jornada de trabalho; intervalo; hora extra	A construir.
	Dimensionar a flexibilização da jornada de trabalho	Proporção de trabalhadores que realizam horas-extra ou com banco de horas	A construir
Permanência x rotatividade	Mensurar a intermitência dos vínculos de trabalho	Tempo médio de permanência no trabalho	Pnad, Pnad-Contínua, PED e “Nova PED”

Tema/aspecto	Objetivo	Indicadores	Fonte
Proteção ao desempregado			
Duração do desemprego	Dimensionar o tempo de desemprego	Tempo médio de procura	PED e “Nova PED”
Cobertura do Seguro desemprego	Dimensionar a proporção de trabalhadores que receberam seguro desemprego referente ao último trabalho	Taxa de cobertura do seguro desemprego e valor médio do benefício	Pnad-Contínua e “Nova PED”
Tipo de desemprego	Caracterizar a população desempregada por tipo de desemprego	Taxa de desemprego total, taxa de desemprego aberto, taxa de desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento	PED e “Nova PED”

Além disso, no capítulo anterior apresentaram-se as recomendações da OIT para a geração de informações sobre o setor informal e a ocupação informal, de modo a se produzir informações comparáveis entre os países membros.

É importante ressaltar que muitas informações são captadas através de outras pesquisas, tais como os registros administrativos e as pesquisas de estabelecimento, mas a investigação destas informações, também nas pesquisas domiciliares, pode permitir outras abordagens, mediante o cruzamento das informações que são captadas exclusivamente por estas pesquisas, dado que a unidade de investigação é o indivíduo, o próprio trabalhador. Mais do que isso, pode-se afirmar que as pesquisas domiciliares são a melhor opção para a investigação da proteção/desproteção do trabalho ou do trabalho “informal”.

## Considerações finais

A heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro sempre impôs aos produtores de informações estatísticas a necessidade de responder ao duplo objetivo de estabelecer e operacionalizar conceitos adequados para refletir os fenômenos específicos do país, e, ao mesmo tempo, produzir informações comparáveis internacionalmente.

Os termos relacionados à noção de “informalidade” vêm sendo utilizados como uma tentativa de fazer esta adequação entre as especificidades locais dos países periféricos e a produção de estatísticas comparáveis internacionalmente. Neste sentido, apesar das limitações do conceito em conseguir refletir uma gama extensa de situações ocupacionais, ele se afirmou nas propostas de medição da OIT e enquanto referência de um campo de ação para gestores públicos.

Por outro lado, a caracterização da proteção do trabalho, a principal dimensão presente também na abordagem da OIT, precisa ser adequada a cada realidade local e conjuntural, dada a permanente possibilidade de alterações normativas.

Conclui-se, a partir das análises do questionário da Pnad Contínua e das diretrizes presentes na construção da “Nova PED” que as pesquisas estão avançando na caracterização da proteção ao trabalho e das formas flexíveis de contratação, remuneração e uso do tempo.

Além disso, é importante registrar que as pesquisas se complementam em termos de temas contemplados, possibilitando um maior leque de opções para os analistas e gestores públicos.

A história da formação do mercado de trabalho e da regulação do trabalho no Brasil ajudam a compreender o caráter restritivo e a insuficiência da proteção do trabalho atualmente. Neste sentido, reforça-se a importância da ampliação e regulação pública no mercado de trabalho brasileiro, o que corrobora a necessidade de produção de informações adequadas para a gestão pública.

Cabe agora um esforço mais amplo de reflexão e formulação de indicadores, envolvendo os agentes sociais implicados nas políticas de trabalho para se avançar na produção de informações e análises.

## Referências bibliográficas

- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. **Salários e Preços: Esboço de uma Abordagem Teórica** (tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp em 1985). Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade e HENRIQUE, Wilnês. **Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil**. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso et Alli (orgs.) *O mundo do trabalho*. São Paulo: Editora Scritta, 1994.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. **Formação do mercado de trabalho no Brasil**. In: *Economia e Trabalho: textos básicos*. Campinas: Instituto de Economia, 1998.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso e HENRIQUE, Wilnês. **Determinantes da Pobreza no Brasil: um roteiro de estudo**. In: *Carta Social e do Trabalho nº 11 – julho a setembro de 2010*. Campinas: CESIT, 2010.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Editora Alameda, 2008.
- \_\_\_\_\_. **O Conceito de Trabalho Informal, sua Evolução Histórica e o Potencial Analítico Atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho**. In: *Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho: das origens às novas abordagens*. João Pessoa, Editora Universitária da UFPB, 2011.
- BEVERIDGE, William. **La seguridad social en Inglaterra – Plan Beveridge**. Cidade do México: CIESS e UNAM, 2008.
- BURAWOY, Micahel. **A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado**. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 13, ano 5, 1990.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. **Prefácio**. In: *Véras, Gomes e Targino (orgs.). Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho: das origens às novas abordagens*. João Pessoa, Editora Universitária da UFPB, 2011.
- CARDOSO, Adalberto. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Uma Utopia Brasileira: Vargas e a Construção do Estado de Bem-Estar numa Sociedade Estruturalmente Desigual**. In: *Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.53, no4, 2010, pp.775 a 819*.
- CARDOSO JR. José Celso. **Trabalho, proteção social e desenvolvimento**. In: *Estudos Avançados 29 (85)*. IEA-USP, 2015.
- CARVALHO FRANCO, Maria Sylvia de. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: Editora Unesp, 1997.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

- \_\_\_\_\_. **As armadilhas da exclusão.** In: *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 1997.
- CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, Lar e Botequim.** Campinas: Editora da Unicamp, 2001.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. **As estatísticas sobre trabalho no Brasil.** In: Dedecca e Proni (orgs.) *Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). **Relatório de execução da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Feira de Santana – PED/RMFS. Relatório de Cumprimento do Objeto.** Convênio N.º. 01/2012 e 1.º Termo Aditivo – SEI / DIEESE, 2013.
- \_\_\_\_\_. **A Informalidade e o Movimento Sindical: uma agenda para o século XXI.** Nota Técnica n.º 99, maio de 2011
- \_\_\_\_\_. **A Informalidade Urbana.** In: *A Situação do Trabalho no Brasil na Primeira Década dos anos 2000*. São Paulo, DIEESE, 2011.
- \_\_\_\_\_ e SEADE. **Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED: Conceitos, Metodologia e Operacionalização.** São Paulo: DIEESE, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Estratégias de Procura do Trabalho, Uso do Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional nas Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e no Distrito Federal.** In: <http://www.dieese.org.br/analiseped/especiais.html>. DIEESE, 2008
- GANZ Lúcio, Clemente; SOUZA, Marcelo Galiza Pereira de; e MAIA, Rosane de Almeida. **Informalidade e o Movimento Sindical.** In: *Seminário Nacional da UGT: 100 anos de Movimento Sindical no Brasil – Balanço Histórico e Desafios Futuros*. Brasília, Editorial Abaré, 2009.
- GIMENEZ, Denis Maracci. **Políticas de emprego no capitalismo avançado** (dissertação de mestrado). Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2001.
- HAAN, H. *Urbans informal sector information: needs and methods*. Genbra: OIT, 1989.
- HART, Keith. **Informal Income Opportunities and Urban Development in Ghana.** In: *The Journal of Modern African Studies*, v. II, n.º I, março, 1973.
- HENRIQUE, Wilnês. **O Capilismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil** (tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp). Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1999.
- HOBSBAWM, Eric J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2013.
- HUSSMAN, Ralf. **Informal Sector and Informal Employment: Elements of a Conceptual Framework.** Genebra: OIT, 2001.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. São Paulo: Editora Alínea, 2001.
- KREIN, José Dari e PRONI, Marcelo Weishaupt. **Economia Informal: aspectos conceituais e históricos**. Unicamp (Texto encaminhado para a OIT-Brasil), 2008.
- MACHADO DA SILVA, L. A. **Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento**. In: SANTANA, M. A. & RAMALHO, J. R. (orgs.) *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antônio. **A (des)organização do trabalho no Brasil Urbano**. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, 4(3/4):2-5, julho/dezembro de 1990.
- MAIA, Rosane de Almeida. **Fundos previdenciários e o financiamento do desenvolvimento: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão** (tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp). Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- \_\_\_\_\_ e GARCIA, Lúcia. **Informalidade Atualizada: Análise das Regiões Metropolitanas e Distrito Federal no período 1999 a 2009**. In: Vêras, Gomes e Targino (orgs.). *Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho: das origens às novas abordagens*. João Pessoa, Editora Universitária da UFPB, 2011.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. **O Capital**. Livro I, Volume 2. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
- MEAD, Donald C. e MORRISSON, Christian. **The Informal Sector Elephant**. In: *World Development*, vol. 24, N° 10, pp. 1611-1619. Pergamon, 1996.
- NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)**. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Decent work and the informal economy**. Genebra: OIT, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Employment, incomes and equality: a strategic for increasing productive employment in Kenya**. Genebra: OIT, 1972.
- \_\_\_\_\_. **La transición de la economía informal a la economía formal**. *Informe V (1) da Conferencia Internacional del Trabajo, 104ª reunion (2015)*. Genebra: OIT, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Measuring Informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment**. Genebra: OIT, 2013.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Marco Antônio. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da Era Vargas ao Governo FHC** (tese de doutorado). Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2002.

- PEATTIE, Lisa. **An Idea in Good Currency and How It Grew: The Informal Sector.** In: *World Development*, Vol. 15. No. 7, pp. 851-860. Pergamon, 1987.
- PIRES FERREIRA, Sinésio e GANZ LUCIO, Clemente. **Pesquisa de Emprego e Desemprego: Inovações Conceituais e Institucionais.** São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 4, p. 5-17, out./dez. 2006.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012.
- PORTES, Alejandro e SASSEN-KOOB, Saskia. **Making it Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies.** In: *American Journal of Sociology*, Vol. 93, nº 1. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe). **Sector informal: funcionamiento y políticas.** Santiago de Chile: OIT, 1978.
- RIVERO, Patricia S. **Trabalho: opção ou necessidade?** Belo Horizonte: Editora Argumentum, 2009.
- RODRIGUES DE OLIVEIRA, Carlindo. **A Convenção 158 da OIT e o contrato de trabalho no Brasil.** Paper submetido à Conferência do IBRET, 2009.
- SALAS, Carlos **Trayectorias laborales en Mexico: Empleo, desempleo y microunidades.** Tese de doutorado em economia. Faculdade de Economia, UNAM: 2003.
- SOUZA, Paulo Renato Costa. A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas (tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp). Campinas, 1980.
- THEODORO, Mario. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal.** Texto para discussão nº 919. Brasília: IPEA, 2002.
- VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. **Para discutir os termos da nova informalidade: sobre sua validade enquanto categoria de análise na era da flexibilização.** In: *Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho: das origens às novas abordagens.* João Pessoa, Editora Universitária da UFPB, 2011.