

(Pré-)Conceito sobre o setor informal, reflexões parciais embora instigantes

Comentários ao artigo “Setor Informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos Interpretativos e Alternativas de Política”, de Carlos Alberto Ramos

Maria Cristina Cacciamali*

O artigo *Setor Informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos interpretativos e alternativas de política*, de autoria do Professor Carlos Alberto Ramos, tem o mérito de retomar a abordagem teórica sobre o tema. Nos últimos quinze anos especialmente, o termo *Setor Informal* foi largamente explorado em trabalhos técnico-empíricos marcados pela ausência de referências teóricas.

O autor trata da fundamentação teórica do termo “setor informal” a partir de dois recortes: *perspectiva desenvolvimentista* e *novas interpretações* – esta última denominação, na falta de nomenclatura apropriada, foi criada após argumentação a respeito da *decadência da escola desenvolvimentista*.

O enfoque sob a ótica da teoria do desenvolvimento, por sua vez, procede de duas referências teóricas: a tradição dos modelos duais inspirados em Lewis¹ e os modelos desenvolvidos pelo Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC), amalgamados na tradição do pensamento latino-americano que se formou a partir do

* Professora Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. Coordenadora do NESPI – Núcleo de Estudos e Pesquisa de Política Internacional. Estudos Internacionais e Políticas Comparadas – USP/CNPq. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Departamento de Economia. Rua Prof Luciano Gualberto, 908 – FEA 2 – 1º andar/sala 102. Cid. Universitária. 05508-010 – Sao Paulo, SP – Brasil. E-mail:ciamali@uol.com.br; página web: <http://www.econ.fea.usp.br/cacciamali>.

imediatos pós-guerra e ganhou corpo com os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).²

À luz dos modelos mencionados, a argumentação elaborada pelo autor poderia seguir dois caminhos. O primeiro seria buscar pontos de convergência entre os referenciais teóricos selecionados e as exposições teóricas desenvolvidas pelos autores que cunharam o termo “setor informal”. O segundo consistiria em perscrutar os limites epistemológicos propostos pelos autores que criaram e se utilizaram do termo, evidenciando as suas contribuições para o debate teórico e para a criação de instrumentos e de categorias analíticas capazes de apreender o fenômeno do mundo real.

Ramos opta pela primeira alternativa. Dessa maneira, seguindo o objetivo de enquadrar as discussões teóricas sobre o setor informal em referenciais teóricos que ele pré-selecionou – economia do desenvolvimento e interpretação cepalina –, o autor sintetiza os debates dos últimos 30 anos sobre o tema, examina reflexões importantes e identifica aspectos essenciais derivados tanto do marco teórico inicial quanto de desenvolvimentos posteriores.

* * *

O termo “setor informal” origina-se e se difunde no âmbito do Programa Mundial de Emprego, lançado em 1969 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Um estudo sobre o Quênia, publicado em 1972, embora não tenha sido o precursor no uso do termo, se constitui na referência básica para sua definição. Naquela obra, o setor informal é definido como o conjunto de unidades de produção cuja maneira de produzir é caracterizada pelos seguintes elementos: facilidade de entrada; dependência em relação a recursos nativos; propriedade familiar do empreendimento; pequena escala de operações; intensidade de trabalho e tecnologia adaptada; qualificações (para o trabalho) adquiridas fora do sistema escolar formal; e atuação concentrada em mercados não-regulamentados e concorrenciais.³ O Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe da Organização Internacional do Trabalho (PREALC), em meados dos anos de 1970, acrescenta às característi-

cas anteriores a particularidade de as atividades do setor informal se constituírem em não-organizadas, juridicamente ou segundo os parâmetros da relação capital-trabalho (TOKMAN & SOUZA, 1976; 1978).

* * *

Diversamente da interpretação de Ramos, a abordagem dual apresentada no estudo sobre o Quênia difere da descrição realizada por Sir Arthur Lewis a respeito do processo de desenvolvimento econômico. Segundo Singer e outros, autores do referido estudo, o termo “setor informal” não representa um setor arcaico que tenderia a desaparecer à medida que o setor moderno – capitalista – avançasse.

Nós descrevemos estes dois setores urbanos como sendo formal e informal. Esta designação não pretende contribuir para uma proliferação acadêmica de rótulos; nós queremos encontrar uma terminologia analítica que descreva a dualidade, evitando a discriminação contra o setor de baixa renda que é inerente à dicotomia moderno-tradicional. Ambos os setores são modernos, ambos são consequência da urbanização que ocorreu no Quênia ao longo dos últimos 50 anos.⁴

O Setor Informal urbano, sob esta ótica, é engendrado pelo próprio avanço da produção capitalista em uma sociedade periférica. A expansão capitalista gera desequilíbrios entre o crescimento da população, o crescimento da população urbana e a oferta de empregos, bem como entre o perfil educacional e a distribuição de competências da população, suas expectativas de emprego e os requisitos necessários à admissão dos empregos oferecidos. Enquanto este desbalanceamento perdurar, segundo a nossa interpretação, o Setor Informal tende a permanecer moldado ao padrão capitalista de expansão. Em outras palavras, o Setor Informal e o Setor Formal são gerados simultaneamente pelo avanço da produção capitalista, e o Setor Informal pode coexistir com um mercado de trabalho (formal) em equilíbrio.

Sendo que a maior parte das atividades no Setor Informal é economicamente eficiente e lucrativa, apesar de pequenas na escala e limitadas por tecnologias simples, pouco capital e falta de vínculos com o Setor Formal. Além disso, esse Setor compreende uma variedade de carpinteiros, pedreiros, alfaiates, negociantes, varejistas e artesões, bem como cozinheiros e motoristas de táxi.⁵

* * *

A interpretação PREALC/CEPAL realizada por Ramos, por sua vez, também merece ser balizada pelos estudos originais. De fato, nas análises iniciais realizadas por Tokman & Souza do PREALC, o Setor Informal é compreendido, no âmbito da configuração produtiva gerada pelo processo substitutivo de importações, *como o último degrau da heterogeneidade estrutural, pois (...) os Setores Formal e Informal participam de um mesmo mercado, [sendo que o segundo se constituiria] (...) no último degrau na hierarquização da atividade econômica estabelecida pela heterogeneidade estrutural*⁶, e seria gerado pelas condições de excesso de oferta de trabalho. Conforme os dois autores:

De fato, o nível de emprego, ou melhor, o número de pessoas ocupadas, depende, neste mercado, da magnitude da força de trabalho não absorvida pelo Setor Formal, da economia e das oportunidades que têm essas pessoas de produzir ou vender alguma coisa que lhes retribua alguma renda.⁷

Para essa corrente de interpretação, a participação do Setor Informal nos mercados, ao contrário da posição defendida por Ramos, não pode elevar-se de forma permanente, uma vez que o avanço do capital tende a reduzir o espaço econômico que o setor ocupa. Se o tamanho de um dado mercado ocupado por produtores do Setor Informal permitir a sua exploração sob forma capitalista e se, simultaneamente, existir tecnologia que envolva ganhos de escala, esse mercado tenderá a ser ocupado por firmas capitalistas que, em virtude de operarem num nível

mais elevado de produtividade, deslocarão de suas posições os produtores do Setor Informal. A expansão do Setor Informal, todavia, pode ocorrer em termos quantitativos (número de ocupados) pela ampliação do excedente de mão-de-obra – na medida em que este último elemento não tenda a decrescer, em função da pouca capacidade de absorção de mão-de-obra pelo Setor Formal –, pela migração rural-urbana e/ou pela elevada taxa de crescimento demográfico; a conjugação desses fatores resultaria no decréscimo do nível médio de renda dos integrantes do Setor Informal.

Ademais, segundo os autores do PREALC, cuja análise segue a interpretação da OIT/Genebra, as atividades executadas sob a forma de organização do Setor Informal podem ser lucrativas no curto prazo; no longo, contudo, tendem a perder participação no mercado. A partir dessa constatação, Tokman & Souza classificam os produtores informais como *funcionais* ou *marginais*. As recomendações políticas que propõem são específicas para cada subgrupo. As primeiras são exercidas em níveis de produtividade que permitem aos produtores resistir à concorrência capitalista, devendo ser, por isso, estimuladas. As segundas, entretanto, tendem a desaparecer, de sorte que é preciso pensar em qualificar os produtores inseridos nessas atividades a fim de capacitá-los para outras ocupações.⁸

* * *

Ramos, em nenhum momento da sua síntese, reconhece a existência e a importância da interpretação *intersticial subordinada*.

Essa última abordagem tem o seu berço na literatura econômica marxista e estruturalista, possui interfaces com a interpretação do PREALC, e foi aplicada, principalmente, na sociologia e na economia, notadamente na interpretação desse fenômeno em particular na América Latina.⁹ Nesse campo, pelo menos, aspectos devem ser apontados.

O primeiro concerne à postura crítica dessa interpretação em relação ao método dual. Uma vez que se torna conhecida a complexidade do todo produtivo, as diferentes formas de organização da produção não podem ser encaradas como divisão dual da realidade, pois corres-

pondem a expressões de relações de produção não-isoladas. Gerry sintetiza a interdependência entre os Setores Formal e Informal e a posição subordinada deste último ao primeiro:

Os pequenos produtores têm vínculos com a grande indústria e comércio – muito mais no contexto de compras do que no de vendas –, bem como com diversas instituições do Estado. O mundo do pequeno produtor e do trabalhador ocasional interpenetra aquele das corporações multinacionais, de grande comércio, dos bancos e das agências internacionais. No entanto, como em todas as relações caracterizadas pelo binômio dominação/subordinação, não existe igualdade na extensão e natureza desta interpenetração. Cada pólo da relação se beneficia e depende do outro, mas de maneira diversa. A dependência é complexa e fortemente favorável à hegemonia capitalista.¹⁰

O segundo ponto refere-se aos desdobramentos que surgem em virtude das relações de subordinação do Setor Informal ao padrão e ao processo de desenvolvimento capitalista, e à expansão da produção capitalista a nível nacional e internacional. Tal subordinação ocorre em função do ritmo próprio da dinâmica capitalista, que flui ao toque das grandes firmas e dos grupos oligopolistas que, em países periféricos, se encontram, muitas vezes, vinculados ao capital estrangeiro e, em geral, reforçados pelas políticas de governo. A subordinação é multidimensional, reportando-se à ocupação dos espaços econômicos, ao acesso às matérias-primas e equipamentos, à implantação de tecnologia, ao acesso ao crédito, às relações de troca e aos vínculos de subcontratação, tanto na esfera da produção quanto na da circulação.¹¹

O terceiro aspecto remete-se às características da subordinação do Setor Informal ao Formal. A subordinação é percebida pelo fato de o Setor Informal não poder avançar sobre o terreno explorado pela firmas capitalistas, que ao imprimirem sua dinâmica sobre o espaço econômico delimitam os interstícios passíveis de exploração pelas unidades de produção do Setor Informal, ou seja, definem a amplitude de sua capacidade de oferecer produtos e serviços. O Setor Informal, no âmbito

dessa dinâmica, mostra-se flexível e permeável, extinguindo e expandindo determinadas atividades, modificando, portanto, sua composição e suas relações com o Setor Formal em virtude dos espaços ainda não ocupados, abandonados, criados ou recriados pela produção das firmas capitalistas, e, enfim, suprindo demandas que não estão sendo atendidas por estas últimas. Assim, o Setor Informal é composto por trabalhos e atividades que ocupam os interstícios dos mercados de bens, atividades que se moldam e se transformam ao toque das mudanças provocadas tanto pela expansão das firmas capitalistas, que alteram a estrutura de oferta de bens, quanto pelo nível e pela composição da demanda por bens, construída pelo nível e distribuição da renda. Os ritmos da expansão e a capacidade de ramificação das atividades das grandes firmas redefinem a ocupação do espaço econômico numa dada localidade, mantendo ou originando determinados produtos e serviços e suas formas de distribuição; ao mesmo tempo, podem diminuir a importância ou implicar o desaparecimento de outros bens.

O quarto destaque diz respeito ao fato de o Setor Informal, na abordagem intersticial subordinada, não encerrar as condições características do crescimento sustentável. Essa interpretação contrapõe-se, portanto, à interpretação de Ramos sobre De Soto.¹² Se aceitarmos a abordagem intersticial subordinada, por que o Estado deveria incentivar ou carrear recursos para esse Setor? Seria esse o melhor uso dado ao capital? Deve-se ponderar essa questão, ainda que quase toda intervenção governamental tenha caráter seletivo e, portanto, discriminatório com relação aos não-beneficiados. Nessas circunstâncias, segundo Gerry:

o resultado inevitável da discriminação seria uma mais ou menos rápida concentração de poder entre os selecionados, relativamente aos concorrentes anteriores, bem como uma aceleração no processo de diferenciação entre os trabalhadores por conta própria. A capacidade produtiva e de mercado tornar-se-ia concentrada em cada linha de produção entre as poucas firmas promovidas [pela intervenção estatal].¹³

A intervenção governamental passa então a ser proposta sob outro ângulo. O tratamento das questões do desemprego e da pobreza não pode

resumir-se à realização de políticas específicas sobre o Setor Informal, mas deve envolver a efetivação de medidas de política econômica referentes ao padrão de crescimento econômico vigente – com diminuição da heterogeneidade estrutural – à massa de salários gerados e à sua distribuição.

O quinto aspecto toca ao ambiente jurídico-institucional, como fator condicionante das possibilidades objetivas econômicas e sociais de promover, manter ou dissolver pequenas unidades de produção e do trabalho por conta própria. Códigos relativos às regras de abertura e funcionamento de estabelecimentos, a legislação laboral, os diferentes níveis de legislação tributária, bem como a eficácia da máquina fiscalizadora do Estado, e sua moralidade fiscal,¹⁴ podem permitir a criação de unidades de produção de pequeno porte formalizadas ou determiná-las a exercer suas atividades ignorando o marco legal.

O sexto ponto reporta-se à definição e às categorias de situação de emprego/ocupação que compõem o Setor Informal. No enfoque intersticial subordinado, o Setor Informal se constitui no conjunto de formas de organização da produção que não se baseia, para o seu funcionamento, no trabalho assalariado. Um conjunto de características define a organização de produção no Setor Informal: i) o produtor direto é o possuidor dos instrumentos de trabalho e/ou do estoque de bens necessários à realização de seu trabalho, e se insere na produção como patrão e empregado simultaneamente; (ii) o produtor emprega a si mesmo e pode lançar mão de trabalho familiar ou de ajudantes como extensão do seu próprio trabalho; o proprietário obrigatoriamente participa de maneira direta da produção e da direção do negócio; (iii) o produtor direto vende seus serviços ou mercadorias, o ganho é utilizado, principalmente, para consumo individual e familiar e para a manutenção da atividade econômica, e mesmo que o indivíduo aplique seu dinheiro com o sentido de acumular, a forma como se organiza a produção, com apoio no próprio trabalho, em geral não lhe permite tal acumulação; (iv) a atividade é dirigida pelo fluxo de renda que fornece ao trabalhador e não por uma taxa de retorno competitiva; é desta renda que se retiram os salários dos ajudantes ou empregados que possam existir.¹⁵

Do conjunto das características apresentadas acima, segue-se que o Setor Informal descreve as formas de organização da produção que se

mantêm atreladas ao trabalho não-assalariado. O trabalho assalariado, caso exista, não é utilizado de forma regular ou permanente. Segundo essa conceituação, o Setor Informal passaria então a ser composto pelo conjunto de trabalhadores que atuam por conta própria, por proprietários e sócios de unidades de produção que empregam trabalho familiar, pela mão-de-obra familiar, e por ajudantes e/ou trabalhadores que ocasionalmente trabalham para esses grupos. Esta definição tem sido aceita pelos Sistemas Nacionais de Estatísticas do Trabalho, sob recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde 1993.¹⁶

* * *

Segundo Ramos, a interpretação proposta pelo PREALC levaria à conclusão de que todo o desemprego seria voluntário, na medida em que uma das características das unidades de produção do Setor Informal assinaladas por essa corrente teórica diz respeito ao fato de que os trabalhadores participariam sempre de mercados onde a entrada é livre. Assim, os Setores Formal e Informal teriam comportamentos substitutivos ao longo do ciclo econômico, e o desemprego gerado pelo Setor Formal sempre poderia ser absorvido pelo Setor Informal. Na ascensão do ciclo econômico, além disso, o número de ocupados neste último Setor diminuiria, pois os empregos criados pelo Setor Formal deslocariam a força de trabalho do Setor Informal para o Formal. Conforme as observações de Ramos,

a partir de 1993, com início de uma fase de recuperação do ciclo macroeconômico, esperava-se um aumento do emprego formal e queda da informalidade. Contudo, entre 1993 e 1998, a taxa anual média do PIB foi de 3,49%, o emprego formal (assalariado com carteira) registrou queda de 2,89%, sendo as variações extremamente favoráveis ao assalariamento sem carteira (17,80%) e conta própria (20,43%). Assim, estamos diante de uma conjuntura onde o nível de atividade aumenta e a informalidade também, um movimento que foge à predição dos modelos tradicionais (...) a elevação [entre 1993 e 1998] do poder de

compra foi: assalariado com carteira (23,80%), assalariado sem carteira (47,08%) e conta própria (20,43%). Ou seja, temos a elevação do emprego informal (assalariado sem carteira e conta própria) e o aumento do rendimento. Definitivamente, a evolução do emprego e dos rendimentos nos anos 1990 não podia ser entendida a partir do clássico modelo do PREALC.¹⁷

Na realidade, a interpretação de Ramos não resulta obrigatoriamente dos modelos tradicionais da economia do desenvolvimento, nem do pensamento do PREALC, ou de análises posteriores da corrente *intersticial subordinada*, antes focadas no longo prazo que na explicação de comportamentos cíclicos.

Em primeiro lugar, o período selecionado (1993-1998) para demonstrar a inconsistência do comportamento do mercado de trabalho com (quaisquer) previsões teóricas é muito particular. O período marca profundas mudanças estruturais da economia brasileira, implicando ajustamento de composição de atividades e de situações de emprego/ocupação do mercado de trabalho. A década de 1990 se caracteriza pelos efeitos da liberalização comercial, com a implementação do Plano Real que, estabilizando a economia, sobre valorizou o câmbio e aumentou no curto prazo a renda real dos mais pobres. O resultado foi a diminuição do emprego industrial, a perda do poder de barganha das associações sindicais, a mudança na regulação do trabalho, o aumento do desemprego aberto, o aumento do emprego no setor terciário e nas micro e pequenas empresas, além dos efeitos citados por Ramos.¹⁸ Não se trata de um movimento contínuo de expansão do capital no Brasil, mas de uma ruptura de modelo econômico e de regime político. Os modelos pré-selecionados por Ramos não foram criados para explicar transformações dessa natureza.

Em segundo lugar, no âmbito da análise do PREALC, admitir comportamento inversamente simétrico entre os Setores Formal e Informal, ao longo do ciclo econômico, é apenas uma entre as hipóteses teóricas com que seria possível trabalhar. Se o crescimento da força de trabalho, da população economicamente ativa, for maior que o crescimento da

oferta de empregos do setor formal, durante o ciclo econômico ascendente, verificar-se-á uma expansão tanto dos empregos do Setor Formal quanto das ocupações do Informal, e, dependendo das magnitudes da evolução desses agregados, um aumento da taxa de desemprego aberto. Ademais, a análise aborda, de acordo com os critérios da corrente *intersticial subordinada*, o estudo do perfil de demanda gerado pelo crescimento econômico e do comportamento dos salários e das demais rendas do trabalho. Dependendo do tipo de investimento, da qualificação e da remuneração dos empregos criados, o perfil de demanda de bens e serviços que se delineia poderá ampliar a demanda pelos bens oferecidos pelo Setor Informal, aumentando a renda média dos integrantes do Setor; além disso, segundo o nível do crescimento, outros ajudantes poderão ser contratados e produtores atraídos, ampliando o número de ocupados no Setor.

Em terceiro lugar o crescimento das atividades do setor terciário implica contratações em estabelecimentos de menor escala, organizados ou não de forma tipicamente capitalista. Contudo, mesmo em empresas tipicamente capitalistas, a contratação de mão-de-obra assalariada sem registro ou de trabalho assalariado disfarçado sob a forma jurídica de micro-empresa ou de trabalho autônomo é mais invisível aos olhos da fiscalização que no setor industrial. Ademais, no período, o ambiente econômico e político foram favoráveis à expansão do assalariamento sem registro. De um lado, contava-se com o beneplácito do governo, que incentivava a redução dos custos do trabalho por meio de mudanças pontuais, embora profundas, na legislação laboral; de outro, não se fazia sentir a contestação dos sindicatos, então voltados à defesa de seus interesses imediatos, em virtude do elevado nível de desemprego e da reestruturação produtiva em andamento.

Em quarto lugar, desenvolvendo a análise do tópico anterior, podemos afirmar que o fato de Ramos agrupar no Setor Informal, sem qualificação adicional, trabalhadores por conta própria e empregados sem carteira assinada, a despeito de ser prática freqüente na literatura especializada, pode redundar em interpretações inadequadas quanto aos movimentos dos Setores Formal e Informal do mercado de trabalho. A incorporação pode ser efetuada sob a hipótese de que a maior parte

desses trabalhadores exerce seu trabalho em unidades produtivas organizadas sob as características do Setor Informal. Assinalamos, entretanto, que a adição da totalidade dos assalariados sem registro ao Setor Informal superestima sua magnitude e pode conduzir a diagnósticos equivocados no que concerne à grandeza e às características da força de trabalho, podendo ensejar posteriormente políticas ineficazes.¹⁹ A grande maioria dos trabalhadores por conta própria e micro-empresários, por exemplo, pertencem em geral às coortes etárias maduras, ao passo que os empregados sem carteira assinada são, em geral, jovens; portanto, é evidente que as políticas compensatórias ou de promoção devem ser diferentes. Para os jovens, a ampliação do grau de escolaridade, a promoção da capacitação profissional, a distribuição de bolsas de estudos e o oferecimento de estágios práticos são medidas que podem aumentar a probabilidade de admissão em um emprego de melhor qualidade. Para os micro-empresários e trabalhadores por conta própria, o aumento da produtividade pode ser obtido por meio de programas de micro-crédito, acesso à tecnologia, práticas de comercialização e assistência técnica.

* * *

Alguns autores não adotam a definição de Setor Informal recomendada pela OIT e demarcam o Setor como o lócus das firmas que não cumprem as diferentes legislações em curso, especialmente as trabalhistas.²⁰ De fato, a maior parte das unidades de produção do Setor Informal não atende às leis que regulam o exercício de suas atividades, e muitas contratam força de trabalho assalariada, com estatuto de “ajudantes”, sem contrato registrado. Tal prática, entretanto, não se situa apenas nessa forma de organização da produção, mas perpassa todos os tipos de empresa. A rigor, não é uma característica que especifique atividades e negócios inseridos no Setor Informal.

Com maior ou menor intensidade, em virtude do grau de moralidade fiscal de cada sociedade, os atores econômicos procuram evadir, quando não sonegar, os tributos devidos. Nesse sentido, a análise da questão deve incorporar o estudo da estrutura tributária, das formas e da eficá-

cia da fiscalização dos poderes públicos e suas relações com a sociedade civil. Além do mais, uma análise sob esse prisma não pode desconsiderar as penalidades, o valor das multas e os incentivos existentes, que corrompem a fiscalização. Soma-se a isso o fato de que o ambiente social, econômico e político no momento presente, intenso em mudanças e em competitividade, impele a uma reestruturação das regulamentações que se estende a todos os mercados, abrangendo legislações gerais e específicas, distribuídas entre diferentes competências de governo.²¹

Todos esses elementos se constituem em fenômenos relevantes da sociedade contemporânea, especialmente depois dos anos 1990. Grau de evasão e sonegação de determinado imposto em determinado setor, ou a desobediência a certa legislação em determinado mercado, por exemplo, consistem em objetos de estudo bem definidos. A apreensão e o estudo desses fenômenos são efetuados de maneira mais apropriada e acurada à luz dos referenciais teóricos do processo de informalidade e da economia subterrânea.²² Portanto, é importante precisar que objetos de estudo são focados e qual o referencial teórico que se está a empregar.

* * *

Na seção Novas Interpretações, Ramos emprega mais frequentemente, em lugar da expressão “setor informal”, o termo “informalidade”. O autor, contudo, não define o conceito de informalidade não deixa claro se o utiliza como sinônimo de Setor Informal, nem tampouco explicita que categorias de situação no emprego/ocupação está aplicando para realizar sua síntese bibliográfica e/ou elaborar os argumentos apresentados. Nas últimas seções, o autor expõe resultados originários de modelos econométricos sobre o mercado de trabalho, procurando enquadrá-los em dois enfoques teóricos: teoria da segmentação e teoria da escolha.

O primeiro enfoque, empobrecido pela interpretação neoclássica,²³ resultaria na verificação da hipótese de que trabalhadores com mesma produtividade são remunerados de forma diferente, segundo, por exemplo, o setor de atividade ou a região em que estão ocupados. A despeito da controvérsia empírica entre autores²⁴, Ramos destaca a conclusão de que, considerando o mesmo capital humano, proxy para a produtividade

de dos trabalhadores, medido por anos de escolaridade e de experiência, a variável “carteira assinada” não é estatisticamente relevante para explicar o diferencial de salários; portanto, a segmentação da demanda de trabalho não pode ser estatisticamente comprovada. O segundo enfoque – teoria da escolha – defende que, em virtude de determinadas características, por exemplo, a flexibilidade, o Setor Informal pode tornar-se mais atraente que o Formal para determinados grupos, como, por exemplo, para mulheres que desejam conciliar algum tipo de atividade profissional com a criação dos filhos, ou para indivíduos com preferência pelo risco etc. Dessa maneira, características não-observadas dos indivíduos, como iniciativa, preferência pelo risco e outras mais, poderiam determinar suas escolhas de situação de emprego/ocupação, na condição de trabalhador autônomo ou de assalariado. Ademais, testes feitos entre os trabalhadores brasileiros indicariam a existência de segmentação na demanda de trabalho e de comportamento racional de escolha do Setor Informal, segundo a posição dos rendimentos ao longo de sua distribuição. Indivíduos de reduzida escolaridade, por exemplo, poderiam ter características não-observáveis que seriam mais valorizadas no Setor Informal. Agindo de forma racional, esses indivíduos optariam portanto pela sua inserção nesse último Setor, mesmo porque empregos do Setor Formal que valorizariam características não-observáveis, como iniciativa, gosto pelo risco etc., poderiam estar racionados.

Essas duas interpretações fazem notar a ausência de rigor no tratamento dos conceitos e formas de mensuração sobre o Setor Informal. O primeiro enfoque – segmentação da demanda de trabalho – analisa o fenômeno da informalidade no mercado de trabalho e considera a categoria de empregados, sem carteira e com carteira; o segundo enfoque – teoria da escolha – trata do trabalho por conta própria, proxy das unidades de produção do Setor Informal. Essas duas categorias de situação de emprego/ocupação representam grupos de trabalhadores com características e comportamento distintos. Os primeiros, por exemplo, se situam nas camadas etárias adultas, acumulam mais tempo de trabalho e podem ser originários de empregos do Setor Formal, nos quais teriam adquirido habilidades e recursos para se estabelecerem por conta própria ou de forma análoga. Os assalariados sem carteira assinada, por

outro lado, são predominantemente jovens e, portanto, registram ainda pouca experiência profissional.²⁵ As análises do comportamento desses grupos de trabalhadores na estrutura produtiva e no mercado de trabalho, respectivamente, bem como a determinação de seus rendimentos, devem ser submetidas a lógicas distintas.²⁶ Sobre esse aspecto teceremos quatro considerações.

Em primeiro lugar, o assalariamento sem registro diz respeito ao mercado de trabalho em sentido estrito – compra e venda de força de trabalho –, enquanto que o trabalho por conta própria ou empreendido sob forma genuína da micro-empresa, isto é, como atividade que oferece bens no mercado a inúmeros clientes, refere-se ao Setor Informal, de acordo com conceitos e desenvolvimentos teóricos consolidados pela OIT, tal como apresentado anteriormente, e apreendidos por meio das categorias dos Sistemas Nacionais de Estatísticas do Trabalho.

Em segundo lugar, a análise dos diferenciais de salário apresentada com o objetivo de verificar a significância estatística de características observáveis e não-observáveis é incompleta. A maior parte dos jovens é absorvida, sem carteira assinada, por salários similares no setor privado da economia, justamente em virtude de apresentar características observáveis similares. A oferta de empregos sem registro perpassa todo o espectro das firmas, embora os contratos à margem da legislação predominem no âmbito das firmas menores ou do trabalho por conta própria, sobretudo quando estes agentes contratam ajudantes; os vínculos por estágio de experimentação, por outro lado, são mais freqüentes em empresas de médio ou grande porte. Entretanto, a probabilidade de obtenção de emprego e a perspectiva de ganhos ao longo da vida profissional de um estudante de nível universitário incompleto que trabalha na condição de estagiário numa grande empresa são muito diferentes da amplitude de oportunidades e da expectativa profissional do empregado que trabalha em pequeno estabelecimento comercial ou no ramo de prestação de serviços. No caso da verificação da hipótese de segmentação no mercado de trabalho, importa incluir nos testes o porte e a origem do capital da firma no qual o jovem está inserido e realizar cálculos do valor presente dos ganhos futuros em função do tipo de trajetória profissional. Ressalte-se que, de acordo com a Constituição Federal de

1988, todo cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no país, independentemente de contribuir para o Sistema de Seguridade Social, conta com a proteção dos serviços de saúde, e, caso se encontre em situação de pobreza, conta com o Benefício Prestação Continuada, concedido a partir dos 60 anos para mulheres e 65 para homens, no valor de um salário-mínimo. Esses direitos sociais não incentivam o trabalhador, especialmente aquele que aufera um salário próximo do mínimo, a desejar ou exigir um contrato registrado de trabalho, principalmente quando jovem. Contudo, nas estimativas dos salários a serem comparados entre empregados com carteira e sem carteira, além do cômputo em valor presente citado anteriormente, devem ser incluídos proxies das remunerações referentes às férias, décimo-terceiro salário, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e abono salarial decorrente do Plano de Integração Social (PIS); a estes elementos, acrescentar-se-iam ainda as garantias de renda decorrente do contrato registrado em carteira, no caso de acidente ou de problema de saúde devidos ao trabalho, e as estimativas de indenização e recebimento de seguro-desemprego por dispensa involuntária.

Em terceiro lugar, conforme enunciado anteriormente, reforçamos que, para a categoria de trabalhadores por conta própria ou atividades análogas, como é o caso de muitos micro-empresários, as características de sua inserção são profundamente distintas das que definem a situação do assalariado. Não repetiremos as características que distinguem a forma de organização de produção do Setor Informal, nem o seu funcionamento; contudo, destacamos que a inserção do produtor do Setor Informal deriva da escassez de empregos correspondentes ao seu capital humano – caso em que o crescimento da oferta de empregos é inferior ao crescimento da PEA –, podendo constituir-se, em determinadas situações, como uma alternativa à miséria. Ou seja, reforçamos a idéia de que uma parcela do Setor Informal não é mais que um receptáculo do excedente de mão-de-obra. A despeito da interpretação de Ramos, que atribui apenas um único papel a esse Setor, não consiste nisso, entretanto, a natureza do Setor Informal. As características de inserção no sistema produtivo e organização da produção do Setor Informal permitem que determinadas parcelas de seus integrantes, que poderiam estar no Setor

Formal, preferam inserir-se no Setor Informal, na medida em que podem *auferir níveis de renda superiores aos recebidos por uma parte dos assalariados, que, com ou sem registro em carteira, possuem características pessoais similares (idade, sexo, escolaridade, etc.)*.²⁷ Ainda,

não se deve deixar de observar conjuntos de trabalhadores por conta própria de baixa renda que, em virtude de suas habilidades e do mercado onde participam (clientela e seu nível de renda), apropriam-se de rendimentos maiores do que se estivessem na condição de empregados. Essa afirmação é tanto mais válida quanto mais refletir a situação de trabalhadores mais velhos, com menor nível de escolaridade e pouca experiência profissional no mercado de trabalho (*do Setor Formal*), mas com habilidade ou experiência adquirida através da prática de ocupações por conta própria ou formas análogas.²⁸

Em quarto lugar, no que se refere à determinação dos salários e do nível de renda das duas categorias de situação de emprego/ocupação em tela, observamos também as seguintes distinções. A determinação dos salários, da remuneração dos empregados sem carteira assinada, além dos níveis de produtividade e do nível da atividade econômica, envolve componentes institucionais (práticas consuetudinárias de mercado, intervenção do governo e dos sindicatos na barganha salarial da categoria profissional em que foi contratado ou em categoria próxima etc.), ao passo que a renda dos trabalhadores por conta própria depende essencialmente das características de sua ocupação e da renda da sua clientela, constituída sobretudo pelos assalariados, grupo majoritário no mercado de trabalho. Dessa maneira, o nível de atividade, o emprego e os ganhos dos trabalhadores por conta própria (e formas análogas) dependem especialmente da massa de salários procedente dos empregados com registro e sem registro e do perfil de sua distribuição, e respondem de forma pró-cíclica (no curto prazo) a estas condições.

* * *

Autores, como Maloney, por exemplo, citados por Ramos, recuperam o conceito de Setor Informal, sob a ótica de unidades da produção – no caso, pequenas empresas –, e, analisando a experiência mexicana, interpretam o Setor Informal de maneira próxima à visão original apresentada nos trabalhos de Quênia e PREALC; para esse grupo, o Setor Informal corresponde a *um setor empresarial não regulamentado, ao invés de um setor em situação de desvantagem de um mercado de trabalho dualista* (tradicional).²⁹ Adicionalmente, esse autor detecta que a liberalização comercial aumenta as relações de subcontratação entre os Setores Formal e Informal, na economia mexicana, embora não haja evidências conclusivas sobre a situação dos trabalhadores.

* * *

O título do artigo, contempla políticas alternativas para o Setor Informal em função dos diferentes marcos interpretativos, embora o autor não se detenha mais profundamente nessas questões. Uma hipótese que explicaria sua falta de estímulo para explorar esse ponto é a de que ao próprio autor estaria insatisfeito quanto à precisão do conceito de Setor Informal, suas características e relações com o Setor Formal. Ramos, ao final do texto, mostra-se descontente com a discussão teórica sobre esse tema e com a evolução que ele mesmo selecionou, seja nos primórdios da teoria sobre o Setor Informal (economia do desenvolvimento, PREALC/CEPAL), seja na literatura recente (teoria da escolha, teoria da segmentação). Não destacar o comportamento de parcelas do mercado de trabalho que se encontram inseridas em diferentes situações de emprego/ocupação torna espinhosa a missão de formular políticas públicas, uma vez que subsiste sempre a possibilidade de cair em proposições redundantes ou desfocadas de seu objetivo principal. Um repto para o autor e outros simpatizantes do tema: na medida em que a adoção do conceito “setor informal” pelos pesquisadores das ciências sociais e o número extenso de trabalhos produzidos reafirmam o reconhecimento desta categoria como objeto de estudo de um mercado de trabalho nos países periféricos, incipiente e heterogêneo no que se refere às suas formas de inserção, por que não investirmos tempo em versões teóricas mais consistentes sobre o fenômeno?

Notas

- ¹ O modelo elaborado por Sir Arthur Lewis descreve uma economia de dois setores – tradicional (agrícola, salário de subsistência e oferta infinita de mão-de-obra) e moderno (urbano-industrial, capitalista). Os trabalhadores do setor tradicional migram para o setor moderno atraídos, inicialmente, pelo salário maior. Entretanto as forças da competição rebaixam o salário do setor moderno ao nível da subsistência. Este fato implica a extração de altos lucros no setor moderno que financiam a expansão capitalista.
- ² O Programa Regional de Emprego da América Latina e o Caribe (PREALC), encerrado ao final dos anos 1990, era desenvolvido pela diretoria regional latino-americana da Organização Internacional do Trabalho.
- ³ ILO (1972, p. 6). A tradução da citação é de nossa autoria, assim como a das demais citações deste texto.
- ⁴ ILO (op. cit., p. 503-504).
- ⁵ ILO (op. cit., p. 7).
- ⁶ TOKMAN E SOUZA (1976, p. 386).
- ⁷ PREALC (1978, p. 10-11). Esta conceituação é mantida nos dois trabalhos de Tokman e Souza (1976, 1978, p. 737-766).
- ⁸ Tokman e Souza (In: PREALC, op. cit., p. 146-153).
- ⁹ Destacam-se aqui os seguintes autores e trabalhos: BIENFELD (1975, p. 35-73); GERRY (s/d, p. 1147-1160); BIENFELD E GODFREY (1975, p. 4-11); CUNHA (1979 p. 29-46); SOUZA (1979, 1980^a, 1980^b); MOSER (1978, 1984); CACCIAMALI (2000, 2001, 2003, 2004, 2006).
- ¹⁰ Ver GERRY (1978, p. 1150). Ressalte-se que a situação de subordinação não se restringe apenas às unidades produtivas do Setor Informal; entretanto, esse elemento constitui, assim como outros, uma de suas características.
- ¹¹ O termo *subcontratação* representa aqui vínculos de dependência entre uma atividade e outra, que constituem a própria sobrevivência daquela que está na posição de subcontratada. Esses vínculos não são obrigatoriamente contratuais ou formais do ponto de vista jurídico. BIENFELD (1975), por exemplo, exemplifica relações de subordinação nas relações de troca pela dependência quanto aos insumos fornecidos pela grande indústria, pelo deslocamento que sofre a pequena produção quando o mercado atinge determinado tamanho que possibilita a penetração de firmas capitalistas. Diversas hipóteses e evidências de vínculos de subordinação são resenhadas também por MOSER (1978) e em PREALC (1978).
- ¹² RAMOS, 2007, p. 125-126.
- ¹³ GERRY (1978, p. 1157).
- ¹⁴ Moralidade fiscal é definida neste trabalho como o consenso e a prática social de pagar impostos. Depende, entre outros elementos, da necessidade e do reconheci-

mento coletivos de pagar tributos, bem como da repressão e das penalidades impostas aos indivíduos não-pagantes. Entendemos também o ato de evasão como o uso de práticas legais para burlar ou minimizar o pagamento dos impostos (por exemplo, desverticalizar uma empresa e realizar transações comerciais entre suas diferentes unidades) e o ato de sonegação como uma ação deliberada e ilícita de não pagar os impostos.

¹⁵ Ademais, três características adicionais podem ser arroladas, referente ao domínio do processo de trabalho, relações de trabalho e motivação para o associativismo. Conforme Cacciamali (1983, p. 27-28).

¹⁶ A 15ª. Conferência de Estatísticos do Trabalho, de janeiro de 1993, promovida pela OIT, em Genebra, depois de mais de 20 anos de debates e controvérsias, consagra a vertente metodológica que apreende o setor informal a partir das unidades econômicas, apresentando a seguinte definição: *The informal sector is a subset of household enterprises, i.e. unincorporated enterprises owned and operated by households or household members, either individually or in partnership with others. As opposed to corporations or quasi-corporations household enterprises are defined in SNA as production units which are not constituted as legal entities separate from their owner(s) and which do not have a complete set of business accounts, including balance sheets of assets and liabilities. Thus, the type of legal organization of the unit and the type of accounts kept are the first two criteria of the proposed international definition of the informal sector...* O reconhecimento deste enfoque é ainda ratificado, em 1997, em trabalho da OIT, realizado por HAUSSMAN (1997), no qual a definição ganha maior clareza: *...the informal sector has to be defined in terms of characteristics of the production units (enterprises) in which the activities take place, rather in terms of the characteristics of the persons involved or of their jobs. Accordingly, the population employed in the informal sector was defined as comprising all persons, who during a given reference period, were employed in at least one production unit of the informal sector, irrespective of their status of employment and whether it is their main or secondary job. ... Persons exclusively employed in production units outside the informal sector are excluded, no matter how precarious their employment situation may be. Thus the concept of persons employed in the informal sector is not identical with the concept of persons employed in the informal employment relationship.*

¹⁷ Ver RAMOS, 2007, p. 121-122.

¹⁸ Descrição e interpretação detalhada sobre o período podem ser encontradas em CACCIAMALI (2000).

¹⁹ Uma das tendências gerais do mercado de trabalho, principalmente a partir dos anos 1990, inclusive nas grandes empresas, é a contratação de assalariados, burlando o vínculo de subordinação que caracteriza essa relação, evitando portanto o contrato de trabalho registrado. Assim, constitui prática freqüente no mercado de trabalho a contratação de assalariados por intermédio de cooperativas de trabalho, ou sob a forma de micro-empresas, por prestação de serviços, por meio de contratos para treinamento ou simplesmente através de acertos verbais. Existem indícios significativos de que associar os assalariados sem registro ao Setor Informal superestima o seu nível de ocupação. Informações da FIBGE para o Setor Informal da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em 1997, indicam que a maioria das unidades produtivas é

unipessoal ou levada à frente por sócios. Do total de ocupados no Setor, aproximadamente 1,28 milhões, os empregados correspondem a pouco mais de um quarto, 27,5%, cerca de 273 mil pessoas. O número na categoria de assalariado sem registro apontado pela Pesquisa Emprego e Desemprego da F. SEADE realizada para a RMS, para o mesmo ano, é praticamente o dobro, cerca de 558 mil pessoas, enquanto o número apresentado pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios da F. IBGE, para a mesma Região e para o mesmo ano, é 1,29 milhões, praticamente 4,5 vezes maior.

- ²⁰ PORTES, A. ET. AL. (orgs.). *The informal economy. Studies in advanced and less development countries*. The John Hopkins University Press: Baltimore, 1989; RAKOWSKY, C. *Contrapunto. The informal sector debate in Latin America*. State University of New York Press: Nova York, 1994.
- ²¹ Esse processo multidimensional de mudanças institucionais é denominado *processo de informalidade*, conforme CACCIAMALI (2001 e 2002).
- ²² Veja-se, por exemplo, SCHNEIDER (2005).
- ²³ Os autores institucionalistas e/ou radicais da academia estadunidense elaboravam durante os anos 1960 e 1970 análises mais complexas e enriquecedoras. Vejam-se por exemplo o estudo de DOERINGER E PIORE (apud RAMOS), GORDON (1977) e GORDON, REICH E EDWARDS (1973).
- ²⁴ RAMOS, 2007, p. 130-131.
- ²⁵ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios da Fundação IBGE de 2005 indicam que, dentre todos os ocupados da coorte etária entre 14 e 15 anos, apenas 1,57% mostra registro em carteira de trabalho. A grande maioria dos adolescentes de ambos os sexos trabalha na condição de trabalhador familiar sem remuneração e empregado sem registro de carteira; além dessas situações de emprego/ocupação, os adolescentes respondem também pelos índices de trabalho doméstico sem registro. Os jovens nas faixas etárias subseqüentes mostram maior probabilidade de apresentar vínculos de emprego registrados; entretanto, verificam-se índices maiores de registro em carteira entre os jovens de 20 a 24 anos, com percentuais superiores aos dos adultos, respectivamente, 42,73% e 32,37%. Por sua vez, os jovens com idade entre 16 e 18 anos estão concentrados nos empregos/ocupações sem registro – 40% –, sendo que o emprego com carteira assinada responde por um quinto do emprego dessa coorte etária.
- ²⁶ Este fenômeno é conhecido de longa data na literatura brasileira especializada. Por exemplo, uma pesquisa de campo sobre o Município de São Paulo, comparando trabalhadores assalariados e por conta própria, indica que os primeiros são relativamente mais estáveis, mais velhos, do sexo masculino e recebem renda total relativamente superior; contudo, a jornada média era maior e a escolaridade média menor. Ver, entre outros, CACCIAMALI (1983).
- ²⁷ Ver CACCIAMALI (2000). Esse artigo foi publicado também nos Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, Belém (PA), 1999, v. 2. p. 422-443.
- ²⁸ Conforme CACCIAMALI (2000).
- ²⁹ Ver MALONEY (1997).

Referências bibliográficas

BIENEFELD, M. The Informal Sector and peripheral capitalism: the case of Tanzânia. *IDS Bulletin*, v. 6, n. 3, fev. 1975.

BIENEFELD, M.; GODFREY, M. Measuring unemployment and the informal sector. some conceptual and statistical problem. *IDS Bulletin*, v. 7, n. 3, out. 1975.

CACCIAMALI, M. C. *Setor Informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo: IPE, 2003.

_____. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade* (Revista do Instituto de Economia da UNICAMP), v. 2000, n. julho, p. 153-175, 2000, São Paulo.

_____. Informalidade, flexibilidade e desemprego – necessidade de regras e de políticas públicas para o mercado de trabalho e o exercício da cidadania. *Geosp*, FFLCH – USP, v. 10, p. 77-90, 2001, São Paulo.

_____. Processo de informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina. *Cadernos PUC – Economia*, n. 11, p. 111-142, 2001, São Paulo.

_____. Régime d'accumulation et processus d'informalité: le Brésil et le México à l'unisson de l'Amérique latine. In: LAUTIER, B.; MARQUES-PEREIRA, J. (orgs.). *Brésil México: deux trajectoires dans la mondialisation*. Paris: Karthala, 2004.

_____. Ocupações de baixa qualidade, menor mobilidade social e diminuição dos níveis médios de renda. Um ensaio sobre o ajustamento do mercado de trabalho brasileiro a um ambiente econômico de baixo dinamismo econômico. In: MACAMBIRA, J. (orgs.). *O mercado de trabalho formal no Brasil*. Fortaleza: Ed. Imprensa Universitária, 2006.

CUNHA, P. V. A organização dos mercados de trabalho: três conceitos alternativos, *Revista de Administração de Empresa*, v. 19, n. 1, jan.-mar. 1979.

GERRY, C. Petty production and capitalism production in Dakar: the crisis of the self-employed. *World Development*, v. 6, n. 9-10, 1978.

GORDON, D. *Problems in political economy: an urban perspective*, D. C. Heath Lexington, 1977;

GORDON, D.; REICH, M.; EDWARDS, R. A theory of labour market segmentation. *American Economic Review*, maio 1973.

HAUSSMAN, R. *Informal Sector: statistical definition and survey methods*. Genebra: OIT, dez. 1997, p. 6-7.

ILO (International Labour Organization). *Employment, income and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Genebra: ILO, 1972, p. 6.

MALONEY, W. F. *Labor market structure in LDC's. Time series evidences on competing view*. Washington D.C., maio 1997. (mimeo)

MOSER, C. O. N. Informal sector or petty commodity production: dualism or dependence in urban development. *World Development*, v. 6, n. 9-10, out. 1978.

_____. The informal sector re-worked: viability and vulnerability in urban development. *Regional Development Dialogue*, v. 5, n. 2, 1984.

PREALC. *Setor Informal: Funcionamento y Políticas*. Santiago: OIT, 1978.

RAMOS, C.A. Setor Informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos interpretativos e alternativas de política. *Revista Econômica*. Rio de Janeiro: 7 Letras, v. 9, n. 1, 2007.

SCHNEIDER, F. Shadow economies of 145 countries all over the world. What do we really know? *Working Paper n. 2005-13*. Basel: Center for Research in Economics, Management and the Arts, 2005.

SOUZA, P.R. Salário e mão-de-obra excedente. *Valor, força de trabalho e acumulação capitalista*. (Caderno CEBRAP, n. 25). São Paulo: Brasiliense, 1979.

_____. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec, 1980a.

_____. *A determinação da taxa de salários em economias atrasadas*, Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980b.

TOKMAN, V. E.; SOUZA, P. R. El sector informal urbano en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 94, n. 3, nov.-dez, 1976.

_____. Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas. *El Trimestre Económico*, jan.-abr., 1978.

_____. El Sector Informal Urbano en algunas ciudades. In: PREALC, *Setor Informal: Funcionamento y Políticas*. Santiago: OIT, 1978.

*Recebido para publicação em maio de 2007.
Aprovado para publicação em maio de 2007.*