

# RETRATO DO TRABALHO INFORMAL NO BRASIL

desafios e caminhos  
de solução

# RETRATO DO TRABALHO INFORMAL NO BRASIL: DESAFIOS E CAMINHOS DE SOLUÇÃO

## **Auditoria**

Vahíd Shaikhzadeh Vahdat  
Pietro Rodrigo Borsari  
Patricia Rocha Lemos  
Flávia Ferreira Ribeiro  
Gabriela Solidario de Souza Benatti  
Pedro Gilberto Cavalcante Filho  
Bruno Graebin de Farias

## **Supervisão:**

Roberto Vêras de Oliveira  
Marcelo Manzano

## FINANCIAMENTO DO PROJETO

Esta publicação é resultado do projeto de pesquisa “Trabalho Informal no Brasil”, financiado pela Fundação Arymax e pela B3 Social.

## **FUNDAÇÃO ARYMAX**

Daniel Feffer  
*Presidente do Conselho*

Marina Feffer Oelsner  
*Presidente da Diretoria*

Vivianne Naigeborin  
*Superintendente*

Natália Di Ciero Leme Quadros  
*Gerente de Parcerias Estratégicas e Programas*

Matheus Magalhães da Silva  
*Programas*

Leonardo Chaim Couto  
*Programas/Finanças e Operações*

## **Apoio técnico**

Laura dos Santos Boeira  
Davi Mamblona Marques Romão

## **Diagramação e capa**

Gustavo Veiga

## **B3 SOCIAL**

Elizabeth Jaskow Mac Nicol  
*Superintendente*

Fabiana Caraca Prianti  
*Gerente*

Dagmar Cândido  
Julia Fiks Salem  
Patrícia Ribeiro dos Santos  
Samanta Paula Pereira Manoel  
*Projetos*

Marcelly Guerrero Alberto  
*Voluntariado e Comunicação*

Gabriel Costa Santos  
*Financeiro*

Prefixo Editorial: 89059  
Número ISBN: 978-65-89059-03-5  
Título: Retrato do Trabalho Informal no Brasil  
Subtítulo: desafios e caminhos de solução  
Formato: Livro Digital  
Veiculação: Digital

Como citar este trabalho: VAHDAT, V. S.; BORSARI, P. R.; LEMOS, P. R.; RIBEIRO, F. F.; BENATTI, G. S. S.; CAVALCANTE FILHO, P. G.; FARIAS, B. G. **Retrato do Trabalho Informal no Brasil: desafios e caminhos de solução.** São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas. 2022.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
INTRODUÇÃO	8
1. CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIDADE	14
2. TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E INFORMALIDADE	38
3. TIPOS DE INFORMALIDADE NO BRASIL	99
4. A INFORMALIDADE NO SETOR AGRÍCOLA	142
5. INTERVENÇÕES SOCIAIS E A REDUÇÃO DA INFORMALIDADE	172
6. CAMINHOS PARA INCLUSÃO PRODUTIVA	232

# Apresentação

A informalidade tem se tornado cada vez mais presente na economia brasileira. Depois da crise iniciada em 2014, o nível de informalidade no Brasil passou de quase 34% para 41,6% em 2019, revelando a piora das condições no mercado de trabalho mesmo antes da chegada da pandemia de Covid-19. Com o início da pandemia, em 2020, agregou-se uma camada de complexidade aos desafios que o país já vinha enfrentando, e os trabalhadores informais foram especialmente impactados tanto em seus rendimentos como na própria viabilidade das suas ocupações. Com o fim do isolamento social e a progressiva retomada da atividade econômica, o que tem se observado é que boa parte das ocupações que têm sido criadas no país são informais.

A informalidade, entretanto, não é um fenômeno novo. Ao contrário, suas raízes remontam à constituição do mercado de trabalho brasileiro. Apesar disso, historicamente os trabalhadores informais não receberam a atenção das políticas públicas. Com o aumento da participação da informalidade na atividade econômica e o desenvolvimento de novas ocupações e formas de trabalho – que podem se encontrar na fronteira entre o formal e o informal –, é fundamental entender mais a fundo a informalidade brasileira.

Nesse sentido, a Fundação Arymax e a B3 Social decidiram empreender um projeto de pesquisa para aprofundar o entendimento sobre a informalidade no país e para identificar possíveis caminhos para promover a inclusão produtiva desse grupo de trabalhadores. O Instituto Veredas foi definido como o responsável por conduzir a pesquisa. Os resultados desse esforço são sistematizados na publicação “Retrato do Trabalho Informal no Brasil: desafios e caminhos de solução”. O projeto, desenvolvido entre os meses de outubro de 2021 e junho de 2022, teve como objetivos discutir a evolução da informalidade, suas causas e consequências; elaborar uma tipificação dos diferentes grupos de trabalhadores informais no Brasil; e discutir caminhos para aprimorar a inclusão produtiva desses trabalhadores.

A **Fundação Arymax** é uma instituição sem fins lucrativos, criada em 1990, que mobiliza recursos privados para o desenvolvimento e fortalecimento de pessoas, iniciativas e organizações da sociedade brasileira. Desde 2019, utilizando um rigoroso processo de reflexão e pesquisa pautados no uso de evidências, a Fundação Arymax escolheu trabalhar na causa da Inclusão Produtiva. Assim, a Fundação apoia organizações da sociedade civil que atuam via iniciativas de empreendedorismo ou empregabilidade para a inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica no mundo do trabalho.

A **B3 Social** é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 2007, responsável pelo investimento social privado e pelo voluntariado na B3, a bolsa do Brasil. Seu propósito é contribuir com a redução das desigualdades no país, apoiando projetos que busquem a melhoria estrutural da educação pública brasileira e atendam necessidades latentes das populações mais vulneráveis.

O **Instituto Veredas** é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão construir pontes entre gestão pública, academia e sociedade civil, de forma que o conhecimento técnico e científico possa ser utilizado no desenho e aperfeiçoamento de políticas públicas e intervenções sociais. O Veredas está alinhado com o debate internacional de Políticas Informadas por Evidências e tem utilizado o seu ferramental de tradução de conhecimento para abordar uma diversidade de temas relevantes para a vida da sociedade brasileira. Ao longo dos últimos anos, a atuação do Veredas no campo da inclusão produtiva tem se ampliado, refletindo a importância crescente do tema no país e a necessidade de se contar com as melhores evidências disponíveis para apoiar a tomada de decisão.

A presente publicação está organizada em seis capítulos. No primeiro, reconhecendo a informalidade como um fenômeno multideterminado, são discutidas as suas diversas causas e consequências. No segundo é apresentado um histórico da informalidade no Brasil, realçando os diferentes entendimentos sobre informalidade ao longo do tempo e as políticas públicas federais que atuaram direta ou indiretamente sobre esse tema. No terceiro capítulo é superado o olhar dicotômico formal-informal e são propostos quatro tipos de situação para caracterizar a informalidade no Brasil. O quarto capítulo estende a discussão para o setor agrícola, evidenciando também suas especificidades. No quinto capítulo são apresentadas diferentes estratégias que podem ser desenvolvidas para reduzir ou superar a informalidade. O último capítulo apresenta uma definição de grupos prioritários e sugere caminhos de intervenção para aprimorar a sua inserção produtiva.

Esperamos contribuir para a reflexão e para o enfrentamento dos desafios relacionados à informalidade no Brasil, dando continuidade aos estudos que vêm sendo desenvolvidos desde 2019 sobre o tema da inclusão produtiva. Tendo em vista que este é um fenômeno complexo e em constante transformação, esforços futuros para ampliar as fronteiras do conteúdo aqui apresentado são muito bem vindos. Assim, convidamos indivíduos e organizações para refletirem e participarem da discussão sobre esse tema, que está fortemente associada a discussão sobre desenvolvimento socioeconômico do país.

Aproveitamos para agradecer a colaboração dos 16 entrevistados, que participaram no desenvolvimento deste trabalho e permitiram enriquecer as análises e reflexões aqui contidas. Ao longo dos próximos anos, abordar a informalidade exigirá tanto um aprimoramento das estratégias direcionadas às pessoas nessa situação, como uma reflexão atenta sobre os caminhos da formalidade.

# Introdução

Depois de mais de dois anos de pandemia, um traço da economia brasileira se tornou evidente: a informalidade. A informalidade já vinha crescendo nos últimos anos e, ainda que a sua taxa possa flutuar ao longo do tempo, a informalidade tem se tornado cada vez mais a regra no país. A presença da informalidade não é algo recente ou inusitado. Ela acompanha o Brasil desde o início da formação do seu mercado de trabalho e divide as ocupações em extratos de qualidades distintas, desde situações de necessidade de subsistência e alta vulnerabilidade (cada vez mais comuns) até ocupações bem remuneradas e protegidas (cada vez mais escassas). Reconhecendo a importância crescente da informalidade nas ocupações do país e no debate público, a Fundação Arymax e a B3 Social decidiram empreender uma pesquisa sobre o tema, a qual foi conduzida pelo Instituto Veredas.

O estudo se apoia nas bases formadas por duas pesquisas anteriores, em um esforço continuado de aprofundar o debate sobre inclusão produtiva informado pelas melhores evidências disponíveis.

Em 2019, foi realizada a pesquisa *Inclusão produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda*, coordenada pela Fundação Arymax e pelo Fundo Pranay, e conduzida pelo Instituto Veredas. Nessa pesquisa, foi apresentada uma cartografia da inclusão produtiva, mapeando os problemas abordados e as diferentes áreas de atuação possíveis, também foram levantadas as evidências de impacto disponíveis sobre as intervenções, e foram discutidos aspectos estruturais da história do Brasil que tornam o desafio ainda maior neste campo, assim como os esforços existentes no país (VAHDAT et al., 2019).

Em 2020, nos meses iniciais da pandemia do novo coronavírus, sob a coordenação da Fundação Arymax e da B3 Social, o Instituto Veredas conduziu a pesquisa *O Futuro da Inclusão Produtiva no Brasil: da emergência social aos caminhos pós-pandemia*. Dessa vez, foi discutido o impacto gerado pela pandemia tanto de maneira mais imediata como nas tendências que foram aceleradas, foram analisadas as políticas implementadas no Brasil e internacionalmente em resposta à crise gerada e foi levantado um conjunto de recomendações para lidar com os novos desafios e aproveitar as oportunidades emergentes (VAHDAT et al., 2020).

No presente estudo, objetiva-se colocar a informalidade no centro das discussões, o que não constitui tarefa simples. Há diversas razões para entender a informalidade como um fenômeno complexo. Primeiro, ainda que haja elementos comuns às pessoas que se encontram na informalidade, há uma heterogeneidade expressiva que precisa ser levada em consideração. Segundo, a informalidade não é estática, pelo contrário, ao longo do tempo ela tem se transformado e suas diferenças com a formalidade têm se tornado menos

aparentes. Terceiro, não há um consenso estabelecido sobre como abordar a informalidade: há diversas visões que interagem no debate público e que, por vezes, entram em conflito. Por fim, a informalidade é um fenômeno multideterminado, sem causa única, com diversos fatores em interação que influenciam a sua expressão no país. Por esse conjunto de razões, este projeto de pesquisa foi marcado não apenas por um amplo esforço de revisão da literatura, mas por diversos espaços de reflexão e discussão, tanto no âmbito da equipe de pesquisa, como no diálogo permanente com a Fundação Arymax e a B3 Social.

Os resultados do projeto de pesquisa conduzido entre os meses de outubro de 2021 e maio de 2022 são sintetizados nesta publicação, intitulada *Retrato do Trabalho Informal no Brasil: desafios e caminhos de solução*. Os objetivos gerais da pesquisa foram obter um entendimento mais profundo do fenômeno da informalidade e levantar recomendações para lidar com esse desafio. Nas seções a seguir, são apresentadas a metodologia utilizada durante a pesquisa e uma breve síntese dos seis capítulos que conformam a publicação.

## Metodologia

Para avançar nos objetivos mais gerais do projeto de pesquisa, foram definidos três objetivos específicos, os quais organizaram os esforços da equipe de pesquisa em três partes. Esses três objetivos foram traduzidos nas três perguntas a seguir:

1. Como se deu a evolução da informalidade no Brasil ao longo do tempo e quais são seus determinantes e consequências?
2. Quais são os diferentes grupos de trabalhadores informais existentes no Brasil?
3. Quais são os caminhos para aprimorar a inclusão produtiva dos trabalhadores informais?

Avançar nessas três perguntas permitiu: (1) obter um olhar contextualizado para a informalidade, assim como um entendimento mais profundo dos diversos fatores que a influenciam; (2) fugir de um olhar homogeneizante recorrente na discussão e identificar situações e necessidades diferenciadas entre as pessoas que se encontram na informalidade; e (3) identificar intervenções concretas que podem subsidiar governos e organizações da sociedade civil no desenho de estratégias para reduzir a informalidade nas suas áreas de atuação.

Este estudo dá continuidade aos esforços de tradução de conhecimento (*knowledge translation*) que têm sido desenvolvidos desde 2019 nas publicações sobre inclusão produtiva. A tradução de conhecimento, processo que o Instituto Veredas aplica em todos seus projetos, tem como objetivo refinar perguntas em torno de desafios sociais, reunir as evidências que se encontram dispersas, desorganizadas e escritas em linguagem complexa, simplificando a

comunicação dos conteúdos, e engajar atores-chave e tomadores de decisão em torno da identificação de barreiras e facilitadores contextualizados à realidade local. Assim, este trabalho está organizado de forma a proporcionar uma melhor compreensão sobre o tema da informalidade e das possibilidades de ação a partir de uma linguagem acessível.

Para responder as perguntas definidas, foram utilizados três métodos de pesquisa principais: i) ampla pesquisa documental, ii) entrevistas com atores-chave e iii) análise de dados quantitativos, os quais foram combinados de diferentes maneiras. A seguir são apresentadas algumas considerações sobre os métodos utilizados:

- Em relação à **pesquisa documental**, foi feita uma busca sistemática nos seguintes repositórios: *Banco Mundial*, *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, *Google Acadêmico*, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, *IZA World of Labor*, *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, *Science Direct*, *Scielo* e *Web of Science*. Além disso, foram consultados conteúdos disponíveis na base de dados do *Instituto de Economia da Unicamp*, do projeto de pesquisa *LATWORK* e do *network global Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*. Foram consultados também os documentos oficiais do governo federal disponíveis na internet, bem como portais da web de governos estaduais e municipais para a identificação de intervenções. Para preencher algumas lacunas de pesquisa também foram realizadas buscas ativas na internet, incluindo a busca por notícias nos principais veículos brasileiros.
- Para complementar o levantamento bibliográfico foram realizadas 16 **entrevistas com atores-chave** para captar experiências, percepções e reflexões sobre a informalidade. Para selecionar os entrevistados consideramos a sua experiência com o tema da informalidade e com a discussão de inclusão produtiva, e buscamos contar com um grupo diverso que permitisse abordar as diferentes dimensões implicadas. As entrevistas foram transcritas e analisadas a fim de extrair os principais conteúdos para cada uma das discussões desenvolvidas pelo estudo. Ao longo dos capítulos não há menção direta ao conteúdo de cada uma das entrevistas, pois as percepções geradas foram combinadas aos achados da literatura e incorporadas ao texto, criando novas ideias. Em ordem alfabética, os entrevistados foram: *Adalberto Cardoso (Iesp-Uerj)*, *Antônio Márcio Buainain (NEA-Unicamp)*, *Felipe Rangel (IAU-USP)*, *Gabriel Ulyssea (UCL/IZA)*, *Guilherme Cavalieri (ABRH-SP)*, *João Paulo Mastran-*

gelo (NEA-Unicamp/UFAC), Luana Gènot (ID\_BR), Ludmila Abílio (CESIT-Unicamp), Mauro Oddo Nogueira (IPEA), Nadya Guimarães (USP/CEBRAP), Ricardo Paes de Barros (Insper), Roberto Veras de Oliveira (UFPB/Latwork), Siena Harlin (J-PAL), Valmir Ortega (Belterra), Vânia Souza de Almeida (CRAS/IEREG), Vinícius Botelho (Ibre-FGV). Somos muito gratos pelas ricas e diversas contribuições de cada um dos entrevistados.

- Especificamente para apoiar a discussão sobre tipos de informalidade foi realizada uma **análise de dados quantitativos**, tomando como referência os resultados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o 3o. trimestre de 2021*. Quando a pesquisa quantitativa foi realizada, essa era a fonte de dados quantitativos mais recente disponível. Para a discussão sobre o setor agrícola, também foram utilizados os dados do *Censo Agropecuário de 2017*, também a versão mais recente disponível. Naturalmente o passar do tempo deve levar a modificações nos números apresentados. No entanto, as conclusões obtidas por meio das análises devem em grande medida se manter relevantes mesmo com essas alterações.

## Estrutura do texto

Esta publicação se divide em 6 capítulos. A seguir, o conteúdo de cada capítulo é brevemente apresentado.

O **Capítulo 1 – Causas e consequências da informalidade** busca oferecer um entendimento mais complexo da informalidade. Partindo das diferentes visões que permeiam o debate público, o capítulo avança em identificar fatores causais da informalidade, os quais foram agrupados em três conjuntos: i) estrutura produtiva e conjuntura econômica, ii) marcos regulatórios e política econômica e iii) agência individual. Na sequência, o capítulo apresenta alguns riscos e consequências da informalidade nos níveis individual, empresarial, do setor público e do sistema econômico. A discussão do capítulo revela o caráter multideterminado da informalidade e seu impacto na sociedade como um todo. Além disso, o capítulo reforça a importância de evitar perspectivas simplistas e de observar esse fenômeno a partir de perspectivas complementares dando a devida atenção às suas causas comuns.

O **Capítulo 2 – Transformações econômicas e informalidade** tem como objetivo apresentar a evolução da informalidade no Brasil em uma perspectiva histórica. Essa reflexão é feita por meio da combinação de três linhas de discussão: a) as transformações que modificaram a atividade econômica do país e que impactaram a vida da população que buscava uma ocupação; b) as principais medidas que foram tomadas ao longo do tempo pelo governo federal para inserir a população mais vulnerável no mundo do trabalho; e c) o surgimento do

conceito de informalidade e as mudanças de entendimento que ocorreram. O desenvolvimento do capítulo se dá ao longo de seis períodos: 1888-1930, 1930-1980, 1980-1990, 1990-2006, 2006-2015 e 2015-2021. A discussão histórica revela que a informalidade é um fenômeno em constante mudança devido às transformações socioeconômicas e tecnológicas em curso, o que reforça a necessidade de entender a “formalidade” e a “informalidade” como fenômenos que se afetam mutuamente. O capítulo também indica que, ao considerar os desafios do futuro, será fundamental buscar uma maior integração entre as políticas de crescimento e a inserção da população em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho.

O **Capítulo 3 – Tipos de informalidade no Brasil** tem como objetivo caracterizar a diversidade de situações existentes na informalidade. Apoiando-se no avanço da discussão sobre caracterização e mensuração da informalidade das últimas décadas, o capítulo supera o olhar dicotômico que separa formais e informais e propõe quatro tipos de situação: i) informais de subsistência; ii) informais com potencial produtivo; iii) informais por opção; e iv) formais frágeis. Para cada um desses grupos a informalidade se apresenta de uma forma diferente, o que indica que o apoio que requerem também é diferenciado. Utilizando os dados da Pnad do 3º trimestre de 2021, esses quatro tipos de informalidade são caracterizados para as posições de ocupação de “empregadores”, “trabalhadores por conta própria” e “empregados assalariados”. A análise dos dados demonstra que praticamente metade das ocupações do país se encontram nesses tipos de informalidade e que a situação é ainda mais delicada para as regiões Norte e Nordeste.

No **Capítulo 4 – Informalidade no setor agrícola** a discussão do capítulo anterior é estendida para o setor agrícola, o qual apresenta especificidades que justificam a sua abordagem por separado. A análise é dividida em duas partes e faz uso da literatura sobre o tema e de dados do Censo Agropecuário de 2017. Na primeira parte, são apresentadas considerações sobre os estabelecimentos agropecuários familiares, cuja formalização pode ocorrer por meio da obtenção da DAP (Declaração de Aptidão Pronaf) e por meio de formas associativas. Na segunda parte, são analisadas as situações vividas pela população ocupada com e sem laços de parentesco com o produtor, considerando todos os estabelecimentos do país. A discussão das duas partes do capítulo permite identificar diferentes tipos de situação, as quais se aproximam das categorias definidas no capítulo anterior. Também sugere que há uma forte relação entre a informalidade das unidades produtivas e das ocupações. A falta de dados, no entanto, impõem limites à análise.

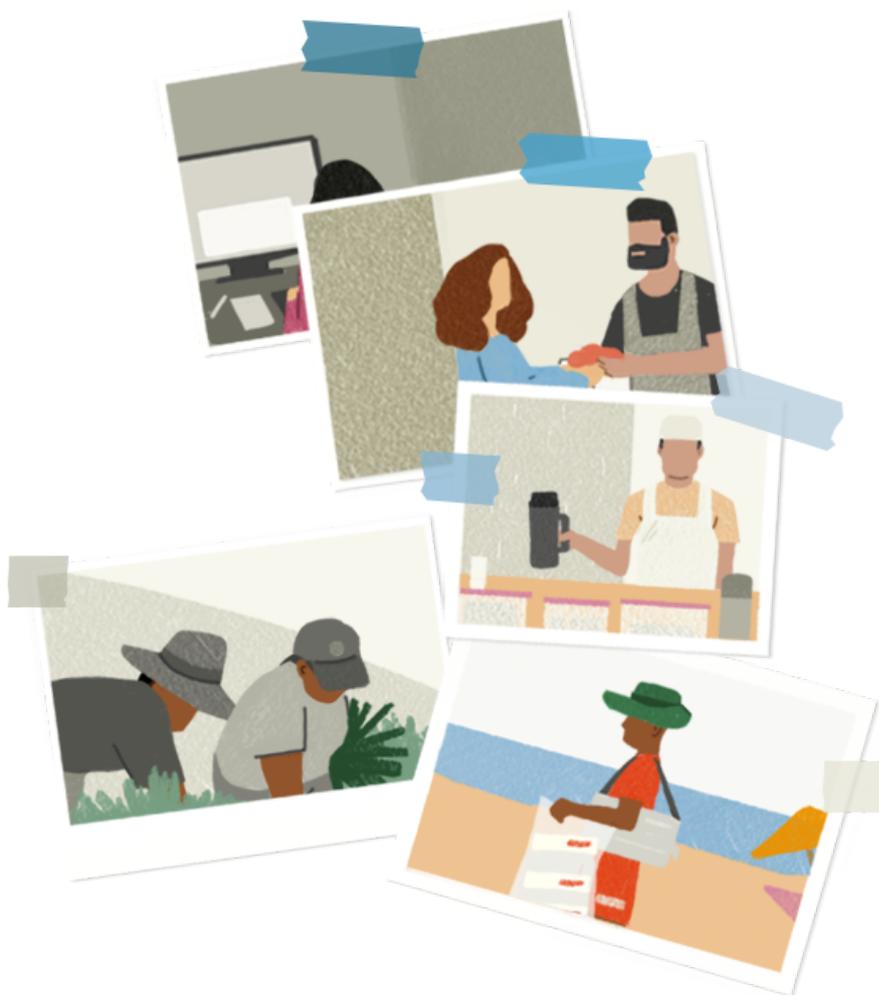
O objetivo do **Capítulo 5 – Intervenções sociais e a redução da informalidade** é oferecer um panorama das diferentes estratégias que podem ser desenvolvidas para reduzir ou superar a informalidade. As intervenções identificadas foram agrupadas em quatro eixos: i) facilitar a formalização; ii) promover uma cultura de conformidade legal; iii) garantir a proteção social; e iv) promover

o desenvolvimento produtivo. Para cada um desses eixos, são apresentadas intervenções que têm sido mencionadas na literatura. Ao longo da discussão também é identificada a presença ou ausência dessas intervenções no rol de políticas empreendidas pelo governo federal do Brasil. O conteúdo apresentado no capítulo reforça a ideia de que a redução da informalidade é uma tarefa multifacetada e que abordá-la com apenas uma intervenção ou limitar a discussão a um tipo de medida revela-se um enfoque parcial e frágil. Nesse sentido, a integração das intervenções, inclusive em âmbito territorial, é apontada como uma questão estratégica a ser abordada.

Finalmente, no **Capítulo 6 – Caminhos para a inclusão produtiva** as discussões dos capítulos anteriores são combinadas e são apresentadas recomendações de intervenção para três públicos-alvo definidos como prioritários: 1) pessoas que tipicamente se ocupam na informalidade em situação de subsistência; 2) pessoas que tipicamente se encontram na informalidade e que tem o potencial produtivo e o interesse de se inserir no mercado de trabalho formal; e 3) pessoas que tipicamente se ocupam na informalidade e que buscam estabelecer um negócio produtivo. A partir da caracterização da situação vivenciada pelas pessoas que se encontram nesses grupos e da análise do seu acesso a políticas no Brasil, foram identificadas recomendações para aprimorar a sua inserção produtiva. Para cada grupo, foram definidas prioridades de intervenção e foram elencadas estratégias que poderiam servir a esses objetivos. As recomendações indicam a necessidade de modificar a abordagem que tem sido utilizada com cada grupo, passando de um enfoque fragmentado e parcial para outro mais robusto que reconheça a jornada que se apresenta em cada caso.

CAPÍTULO 1

# CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIDADE



# SUMÁRIO

<b>1. VISÕES PREVALECENTES SOBRE A INFORMALIDADE</b>	<b>16</b>
<b>2. FATORES CAUSAIS</b>	<b>20</b>
2.1 ESTRUTURA PRODUTIVA E CONJUNTURA ECONÔMICA	20
2.2 MARCOS REGULATÓRIOS E POLÍTICAS ECONÔMICAS	25
2.3 AGÊNCIA INDIVIDUAL	27
<b>3. CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIDADE</b>	<b>31</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>34</b>

# Capítulo 1 – Causas e consequências da informalidade

**A informalidade tem se tornado uma questão cada vez mais presente no debate público.** Em alguns momentos, ela está associada à forma como alguns negócios operam, seja devido à precariedade das suas condições ou como parte das suas estratégias competitivas. Em outros casos se refere a características das ocupações. Ao longo dos períodos de crise econômica, ou na tentativa de retomada durante a pandemia, a informalidade também é descrita como um “colchão” para aqueles que saem – a princípio provisoriamente – do mercado formal. O surgimento de novas ocupações, como os entregadores e motoristas de aplicativo, também invoca o uso do conceito para definir relações de trabalho pouco usuais até 2014. Além disso, mesmo dentro de grandes empresas geradoras de postos de trabalho formais, é discutida a prática da informalidade.

**Nesse contexto, é importante entender melhor as causas e consequências da informalidade.** Este capítulo busca oferecer algumas considerações iniciais nesse sentido. A discussão está organizada em quatro seções. Na primeira, são apresentadas algumas das visões prevaletes sobre a informalidade, do senso comum ao debate acadêmico, indicando olhares por vezes divergentes sobre um mesmo fenômeno, no que se refere às suas causas e formas de abordagem. A segunda seção busca sistematizar os diferentes fatores causais da informalidade discutidos pela literatura e revela a pertinência de aspectos estruturais, legais e de agência individual. A terceira seção coloca em evidência as consequências da informalidade e indica que essa impacta indivíduos, empresas e a economia de maneira geral. Por fim, a última seção sintetiza a discussão e oferece algumas considerações finais.

## 1. Visões prevaletes sobre a informalidade

**Tanto no Brasil como na discussão internacional, a informalidade tem sido observada e discutida por diferentes atores, o que deu origem a diferentes visões.** Essas perspectivas surgiram ao longo do tempo em contextos diferenciados e dão ênfase a diferentes aspectos da realidade social. Essas visões coexistem na atualidade e muitas vezes entram em choque nas discussões que ocorrem no debate público e em processos de tomada de decisão. Dentre as tentativas de sistematização dessas diferentes perspectivas, a proposição do *network internacional Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO) é particularmente interessante porque abrange desde visões fundamentadas em pesquisa acadêmica até visões que estão mais presentes no senso comum. De acordo com a proposição do WIEGO (CHEN, 2012), é possível identificar cinco visões principais: a dualista, a legalista, a voluntarista, a que estamos denominando aqui como criminalizadora e a estruturalista.

**Essas visões coexistem na atualidade e muitas vezes entram em choque nas discussões que ocorrem no debate público e em processos de tomada de decisão. Cada uma delas dá atenção a uma face da informalidade.**

Cada uma dessas visões é apresentada brevemente a seguir, incluindo o seu entendimento do que deveria ser feito para lidar com a informalidade.

**Visão dualista:** Esta perspectiva parte do reconhecimento de que, especialmente nos países em desenvolvimento, há uma grande quantidade de pessoas em situação de pobreza, que realizam **atividades de auto-emprego** voltadas à sua sobrevivência e que não conseguem acessar os empregos formais. Dessa forma, a economia desses países é entendida de maneira dual, com dois setores separados e independentes: um deles moderno e formal e outro com atividades precárias e informais.

De acordo com essa perspectiva, as pessoas estariam no setor informal porque o processo de desenvolvimento daquelas economias capitalistas estaria ainda vivenciando um problema de **desequilíbrio entre demanda e oferta de mão de obra**, ou seja, o crescimento do emprego no processo de industrialização seria inferior ao crescimento da população e à quantidade de pessoas disponíveis para o trabalho. Além disso, haveria um desajuste entre a qualificação das pessoas disponíveis e o tipo de oportunidades de emprego criadas por essas economias modernas.

Para resolver esses desarranjos, seria preciso aprofundar o processo de desenvolvimento econômico, o qual eliminaria as atividades informais. Isso poderia ser feito por meio da atuação dos governos para a **geração de empregos**, com políticas de **oferta de créditos** e serviços que estimulassem o desenvolvimento de pequenos negócios e também com o **oferecimento de infraestrutura básica e de serviços sociais** para as famílias na condição de informalidade.

**Visão legalista:** Esta perspectiva entende a informalidade como **um setor da economia** composto por pequenos empresários que escolheram operar informalmente para evitar custos, tempo e esforços. De acordo com essa visão, isso ocorre porque o **ambiente regulatório é excessivamente burocrático**. Como solução, propõe-se a **simplificação dos procedimentos** para encorajar a regularização das empresas.

**Visão voluntarista:** Similarmente à visão anterior, a perspectiva voluntarista também vê **a informalidade como um setor** em que a opção pela informalidade se dá por uma decisão individual em que a relação custo-benefício favorece a escolha pela informalidade. No entanto, o foco da discussão nesta visão está no problema de como **eliminar a competição desleal** que essas unidades informais representam diante das empresas formalizadas. Por isso, a solução proposta aqui é a adoção de **medidas de fiscalização e punição** que tornem os custos da informalidade maiores.

**Visão criminalizadora:** Esta visão muitas vezes se expressa com força no senso comum e na visão de agentes do Estado. Ela consiste na associação da informalidade com uma **economia ou atividade ilegal e clandestina**, seja por ser proibida por lei ou por se tornar ilegal ao ser desempenhada por indivíduos ou empreendimentos sem autorização. Essa visão aparece muitas vezes de forma implícita, e não se baseia claramente numa reflexão sobre o que seriam as causas da informalidade, ou seja, o que leva as pessoas a desenvolverem esse tipo de atividade. Seu ponto de partida é uma avaliação geralmente moral do **comportamento** das pessoas envolvidas e, em decorrência desse comportamento – tido como ilegal ou criminoso –, a saída apontada é a repressão. Como seu foco está em atuar nas consequências da infor-

malidade, essa visão pode aparecer muitas vezes associada a outras visões, como a legalista ou voluntarista.

**Visão estruturalista:** Esta visão reconhece que as profundas transformações econômicas, sociais e políticas que ocorreram no mundo a partir da década de 1980 e que impulsionam processos de reestruturação da produção criaram novas expressões da informalidade e aprofundaram as **relações entre os setores formal e informal**. Dessa forma, não é possível falar de um setor separado, já que haveria relações entre negócios formais e informais. Assim, mesmo em empresas regularizadas, seria possível encontrar trabalhadores sem carteira assinada e vivenciando condições de trabalho muito semelhantes às dos demais trabalhadores em negócios informais.

Os defensores dessa visão, ao contrário da visão dualista, enfatizam que **a dinâmica capitalista estimula o aprofundamento da informalidade**. Isso ocorre porque, no cenário de competição global que se estabelece a partir dos anos 1980, as empresas formais são pressionadas a reduzir custos. Para tanto, flexibilizar as relações trabalhistas ou infringir a legislação existente se tornou uma das principais estratégias para aumentar a competitividade e facilitar a integração nas cadeias globais de produção.

Dentre as propostas de ação sobre a informalidade, as que parecem ter mais afinidade com uma visão estruturalista são aquelas que propõem uma atuação dos Estados no sentido de **fortalecer os ambientes regulatórios** em pelo menos três sentidos: regular as atividades econômicas a fim de amenizar as disparidades geradas pela exposição à concorrência global; criar ou expandir uma regulação do trabalho que garanta segurança aos vínculos de emprego; e garantir direitos de caráter universal, ou seja, que atinjam também as desigualdades sofridas por aqueles que estão fora do mercado de trabalho (BALTAR, MANZANO, 2020; BOSCHETTI, 2009).

O quadro a seguir sintetiza as principais características das visões apresentadas acima.

**Quadro 1:** Principais características das visões prevaletentes sobre informalidade

Visão	Definição de informalidade	Causas	Estratégias de solução
<b>Dualista</b>	Setor separado do formal e moderno, em que predominam atividades para a sobrevivência	Setor moderno do país insuficientemente desenvolvido para absorver a mão de obra disponível	Políticas de geração de emprego e oferta de créditos
<b>Legalista</b>	Setor que reúne empresas de pequeno porte que escolheram operar informalmente	Ambiente regulatório burocratizado	Simplificação da burocracia e eliminar regulamentação
<b>Voluntarista</b>	Setor que reúne empresas de pequeno porte que escolheram operar informalmente	Escolha baseada na relação custo-benefício	Medidas de fiscalização e punição para eliminar concorrência desleal
<b>Criminalizadora</b>	Economia que envolve atividades proibidas ou desempenhadas fora da regulação	Avaliação moral do comportamento das pessoas envolvidas	Repressão e medidas de fiscalização e punição
<b>Estruturalista</b>	Economia que envolve tanto negócios informais como vínculos informais no setor formal	Disputa competitiva das empresas capitalistas na globalização	Regulação da atividade econômica e da relação de emprego; sistemas de proteção universais.

Fonte: Elaboração própria.

**Essas visões não são necessariamente excludentes, mas colocam ênfase sobre determinadas faces da informalidade que podem ganhar relevância a depender do momento histórico e do contexto do país ou região.** Algumas são mais parciais (como a criminalizadora, que não considera as possíveis causas do fenômeno), outras destacam aspectos mais gerais relacionados ao processo e às estratégias de desenvolvimento econômico (como a dualista e a estruturalista). O que elas têm em comum é sua presença, no todo ou em partes, no debate atual sobre a informalidade. Se, por um lado, a visão estruturalista parece muito sintonizada com as tendências de transformação do nosso tempo, ainda é comum a percepção da informalidade como um problema marginal, um resquício do processo de desenvolvimento. A escolha da visão mais relevante em cada momento está intimamente associada aos fatores que atuam como causas da informalidade em cada situação.

## 2. Fatores causais

Na literatura que discute as causas da informalidade, é possível identificar fatores relacionados a: i) estrutura produtiva e conjuntura econômica; ii) marcos regulatórios e políticas econômicas; e iii) agência individual. Ao analisar esses três conjuntos de fatores, fica evidente que a informalidade é um fenômeno multideterminado e que a combinação desses elementos pode levar a resultados diferenciados a depender do contexto. Neste estudo buscamos evitar as posições extremas, que assumem que as estruturas determinam o comportamento dos agentes ou que esses últimos seriam capazes de agir independentemente das estruturas existentes. O que está em questão é um fenômeno de relações mútuas, em que os agentes (ou as pessoas) atuam dentro de um certo contexto dado pelas estruturas. Cada subseção a seguir oferece uma breve introdução e é seguida de descrições dos fatores identificados.

### 2.1 Estrutura produtiva e conjuntura econômica

A estrutura produtiva de um país é formada ao longo de várias décadas a partir do estilo de desenvolvimento adotado pelos seus governantes. O estilo de desenvolvimento adotado também estabelece uma conexão entre o país e o restante do mundo. Conforme será discutido em maior profundidade no Capítulo 2, no contexto das transformações econômicas que ocorreram em todo o mundo, o Brasil - assim como seus vizinhos latino-americanos ou outros países em desenvolvimento - adotaram um estilo de desenvolvimento em que a sua inserção nas cadeias globais se dá por meio da produção de *commodities*<sup>1</sup>, as quais utilizam números relativamente baixos de trabalhadores e não geram encadeamentos produtivos no país.

A adoção desse estilo de desenvolvimento é acompanhada de um processo de desindustrialização prematura. Desde 1990, o Brasil tem passado por esse processo e, como resultado, os elos produtivos da indústria nacional foram progressivamente desarticulados em favor da integração às cadeias globais (RODRICK, 2016). Cano (2012) explica que a desindustrialização decorre de pelo menos três fatores principais: a) do câmbio valorizado e dos juros altos, que levam à perda de competitividade da indústria e inibem o investimento, já que o ganho financeiro tende a ser maior do que o lucro produtivo; b) da desregulamentação dos mercados, com a abertura comercial e queda de tarifas e outros mecanismos que protegiam a indústria nacional; e c) do aumento dos investimentos externos diretos direcionados para os serviços e atividades financeiras e redução de investimentos na indústria (CANO, 2012, p.834-835).

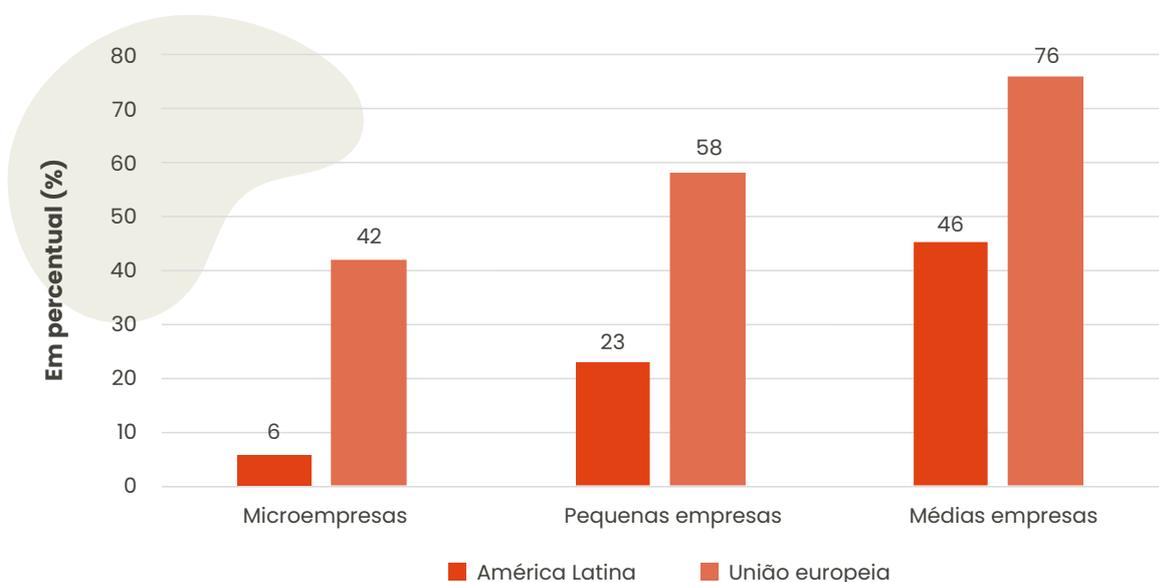
Uma estrutura produtiva heterogênea enfrenta dificuldades para disseminar ganhos de produtividade e para gerar empregos formais.

Nesse cenário, níveis maiores de produtividade tendem a se concentrar em alguns poucos setores, enquanto a maior parte das empresas se encontra em uma situação de baixa produtividade, aproximando-se em grande medida da informalidade. O gráfico abaixo apresenta as brechas de produtividade na América Latina e na União Europeia entre as grandes empresas (que teriam a escala de 100%) e as micro, peque-

<sup>1</sup> Commodities são produtos de origem agropecuária ou de extração mineral, em estado bruto ou pequeno grau de industrialização, produzidos em larga escala e destinados ao comércio externo. Entre as commodities comercializadas pelo Brasil estão a soja, o café, o minério de ferro e o petróleo.

nas e médias empresas. Enquanto na União Europeia há reduções mais graduais, é possível observar os abismos existentes na América Latina. Em países com estruturas produtivas heterogêneas, em que níveis de produtividade mais altos estão concentrados em um conjunto restrito de empresas, há uma dificuldade maior de estabelecer encadeamentos produtivos. A existência desses é fundamental para que os setores de maior produtividade (tipicamente formais) possam impactar os de menor produtividade (maior taxa de informalidade e responsáveis por maioria das ocupações), imprimindo uma dinâmica geral de renda e emprego intrasetorial (OIT, 2014). Sem o estabelecimento dessas relações, as possibilidades de disseminar ganhos de produtividade e de gerar postos de trabalho de qualidade são severamente restringidas.

**Gráfico 1:** Produtividade relativa na América Latina e na União Europeia em 2016



Fonte: Adaptado de CEPAL (2020).

**Esse cenário gera uma série de restrições para o desenvolvimento econômico e social dos países.** Ao passo que o emprego na indústria se reduz, a ocupação se expande por meio do setor de serviços. Ainda que surjam ocupações de qualidade neste âmbito, como altos cargos administrativos e de serviços financeiros, a maior parte das ocupações criadas exige menor qualificação e oferece baixa remuneração (KALLEBERG, 2011; SILVA et al., 2006). Com o encolhimento na capacidade de renda da população, também se estabelece uma restrição no crescimento do mercado interno. Por outra parte, na relação com os demais países, esse estilo de desenvolvimento leva a um crescimento da dependência econômica e da vulnerabilidade a choques externos (OUREIRO; FEIJÓ, 2010; CANO, 2012; LACERDA, 2011).

**Neste contexto de desigualdades, diversos fatores concorrem para estimular a informalidade:** 1) as economias são consideradas pouco atrativas para investimentos em atividades de maior produtividade, assim como em pesquisa e desenvolvimento (P&D), restringindo o crescimento de ocupações formais; 2) o excedente de força de trabalho se mantém, o que não permite criar uma pressão por condições melhores

e formais de trabalho; e 3) com mercados tipicamente muito competitivos e com reduzidas barreiras à entrada, prevalecem práticas de concorrência em que a sobrevivência dos negócios depende fortemente das estratégias que se desviam das normas e dos regulamentos legais.

**Esses desafios têm sido agravados devido ao avanço de certas tendências.** São processos que surgiram em décadas anteriores e que se estendem em direção ao futuro e que têm alterado profundamente a dinâmica da produção capitalista. Esses processos impactam as estratégias empresariais, as relações de trabalho e as formas de regulação dos mercados e do próprio trabalho. Entre esses processos inter-relacionados estão:

**A flexibilização da produção também tem impactado as relações de trabalho, contribuindo para o aumento da informalidade e para a precarização da formalidade.**

- **Reestruturação produtiva** - A partir das décadas de 1980 e 1990 a globalização financeira e comercial é acelerada, impulsionada pela disseminação das tecnologias da informação e comunicação. Com isso, vai se consolidando no mundo um conjunto de mudanças que torna as atividades de produção e circulação de bens e serviços mais responsivas à demanda, e que tem a flexibilidade como uma de suas características principais (HARVEY, 1992). Essa tendência de flexibilização da produção nos mais diversos setores econômicos ocorre tanto do ponto de vista dos mercados quanto das relações de trabalho e serve em muitos momentos como orientação geral para as políticas públicas. Como resultado, essas mudanças têm levado ao aumento do desemprego e à flexibilização das relações de trabalho, contribuindo para o aumento da informalidade e para a precarização da formalidade. Este processo continua a ser aprofundado por meio da digitalização da economia, que cria novas formas de gerar valor e modelos de negócio, mas que também torna o mercado de trabalho mais exigente, elimina ocupações mais rotineiras e fragmenta atividades – prejudicando especialmente os grupos mais vulneráveis (MACHADO, 2017).
- **Financeirização** - Esse modelo produtivo mais flexível é impulsionado pelo acirramento da concorrência entre empresas no nível global sob a lógica de alto risco e da busca por resultados de curto prazo, seguindo a lógica financeira. A financeirização, enquanto uma tendência, consiste no “aumento da importância do setor financeiro e seus parceiros no sistema econômico e em suas instituições governamentais, tanto a nível nacional como internacionalmente” (SILVA, 2016, p.15). Com isso, há uma preferência pelo lucro financeiro e uma diminuição da disposição para investir no longo prazo, o que impulsiona a busca pela redução de gastos, particularmente os trabalhistas (CHESNAIS, 1996; DOWBOR, 2018; BORSARI, 2018).
- **Cadeias globais de valor** - Outro desdobramento do processo de reestruturação produtiva é o avanço da consolidação de grandes empresas multinacionais e da fragmentação da produção em diferentes países. Estudo publicado pela UNCTAD (2013) estimou que cerca de 80% do comércio global se dava por meio das cadeias globais de valor lideradas por corporações transnacionais. A OIT também calculou que um em cada 5 empregos no mundo estavam relacionados a uma cadeia global (OIT, 2015). Essas cadeias são marcadas por relações assimétricas, que têm no seu topo corporações transnacionais que possuem alta produtividade e que descentralizam partes de

seus processos produtivos em unidades empresariais menores. A produção é terceirizada ou quarteirizada para essas unidades menores e os riscos e custos dessas atividades são repassados para elas. Devido ao seu grande poder de compra, as grandes empresas são capazes de influenciar e determinar muitas das condições de produção ao longo de sua cadeia de subcontratação (BONACICH, WILSON, 2008; GEREFFI, 1994; ABERNATHY, 1999) e em sua busca pela redução de custos podem estimular formas precárias e informais de trabalho. Quanto mais perto da base das cadeias<sup>2</sup>, maiores

**Quanto mais perto da base das cadeias de valor, maiores são as possibilidades de encontrar formas e relações de trabalho informais e maiores são os déficits de trabalho decente**

são os déficits de trabalho decente (ABRAMO, 2021). Tanto a pandemia como o conflito recente entre Rússia e Ucrânia têm levado a um questionamento deste modelo de organização e têm estimulado uma maior internalização dos processos produtivos nos países de capitalismo avançado (LINSI, 2021).

**Esses fatores causais da informalidade são resultado de um processo histórico e por essa razão são mais consolidados e difíceis de serem modificados pelas pessoas e até mesmo pelos governos no curto prazo.** São características que resultam de vários processos externos e anteriores à vontade e ao escopo imediato dos indivíduos. Essas características estruturais devem ser consideradas porque elas influenciam e limitam as possibilidades que os indivíduos e grupos sociais têm de tomar decisões e podem representar obstáculos à ação das pessoas. Isso não significa que sejam imutáveis, mas mesmo havendo vontade política e iniciativa dos agentes sociais em superar o problema da informalidade, a efetividade de sua ação deve considerar esses limites e dificuldades advindos desses fatores estruturais. Trata-se do terreno que condiciona os potenciais de ação.

**Conjugada com a estrutura produtiva, a conjuntura econômica também produz impactos sobre a informalidade em um país.** O crescimento econômico é apontado como uma das condições mais importantes para diminuição da informalidade. Quando a atividade econômica está aquecida, tanto as unidades produtivas quanto os empregados encontram condições mais propícias para o estabelecimento de atividades comerciais e ocupações formais. Além disso, o crescimento econômico leva à expansão da arrecadação pública, que permite ampliar o alcance das instituições de fiscalização e monitoramento do sistema de regulação do trabalho. Assim, o aumento ou diminuição da informalidade pode estar associado aos momentos de crescimento ou de crise econômica (KREIN et al., 2018; MANZANO et al., 2021; BALTAR; MANZANO, 2020; SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTANA, 2018; INFANTE, 2018; OIT, 2014).

**O crescimento econômico é apontado como uma das condições mais importantes para diminuição da informalidade.**

**Do lado dos negócios, a ampliação das vendas de forma prolongada tende a melhorar a situação financeira do empreendimento e abrir um horizonte de expectativas positivas.** Para seguir crescendo é necessário ampliar a capacidade produtiva e con-

<sup>2</sup> A busca constante das grandes transnacionais por contextos produtivos cada vez mais baratos levou ao que alguns estudiosos chamam de "corrida para o fundo do poço" (ROSEN, 2005). Entre os casos gravíssimos de tragédias em cadeias globais de valor, está o do edifício *Rana Plaza* em Bangladesh que em 2013 desabou matando mais de mil pessoas, na sua maioria trabalhadoras da confecção. O edifício é um símbolo dos processos de proliferação das chamadas "sweatshops" ou "fábricas de suor". Casos como esse levaram à condenação de grandes marcas por trabalho análogo ao escravo em suas cadeias produtivas e impulsionaram iniciativas para amenizar esses problemas, por exemplo através de regulações privadas por setor econômico e certificações. Contudo, pesquisa da OIT (2017) mostra que apenas 41% dos contratos no comércio global possuem cláusulas relativas a padrões de trabalho.

tratar mais trabalhadores, o que em geral é feito tanto com recursos próprios quanto por meio do crédito. Para se financiar junto a bancos e demais atores financeiros formais, o empreendedor necessita constituir empresa oficialmente, o que é um movimento oportuno nesse cenário de expansão. Além da necessidade do crédito, a informalidade é uma barreira para o próprio crescimento de pequenos negócios, uma vez que para continuar se expandindo necessitam interagir com parceiros comerciais no âmbito da formalidade. Com a expansão das receitas e lucros dos empreendimentos, também se torna mais exequível a incorporação dos custos derivados da formalização do empreendimento, assim como da contratação de mão de obra formal.

**Do lado dos que procuram emprego, o crescimento econômico acompanhado de baixa taxa de desocupação do mercado de trabalho desenha um quadro favorável para a geração de ocupações formais.** A expansão das firmas com o aumento do investimento e do emprego coloca uma corrida por força de trabalho. Uma vez que o mercado de trabalho está aquecido, encontrar mão de obra adequada que aceite uma relação informal de trabalho torna-se mais complicado, visto que a melhoria geral das ofertas de emprego amplia as possibilidades de escolhas de grande parte dos trabalhadores. Com o maior poder de barganha da classe trabalhadora, as empresas que oferecerem melhores condições de trabalho – inclusive o emprego formal – tendem a atrair a força de trabalho em detrimento de ocupações mais precárias. Além disso, o crescimento econômico pode favorecer a saída de alguns grupos do mercado de trabalho que haviam se inserido de forma precária para apoiar o orçamento familiar, como muitas vezes é o caso de jovens ou de pessoas aposentadas.

**Contudo, é importante observar que o impacto do crescimento econômico na dinâmica de ocupação e renda das famílias está fortemente relacionado à estrutura produtiva existente.** A constatação de que a atividade econômica está aquecida deve ser acompanhada da análise dos motivos do crescimento e da conexão entre os setores que o lideram com os demais setores. Em outras palavras, para identificar os impactos sobre a formalização é necessário compreender a relação entre o crescimento e a estrutura produtiva da economia (OIT, 2014). Em economias com estruturas produtivas de baixa complexidade e elevado diferencial de produtividade entre os setores, mesmo o crescimento econômico pode ter efeitos limitados sobre a redução da informalidade. Em uma estrutura produtiva fortemente dependente da exportação de bens primários, por exemplo, o crescimento pode advir de uma situação internacional favorável capaz de elevar a demanda por produtos primários, impactando o volume de exportação e os preços dos bens comercializados. Mas, do ponto de vista da dinâmica local de geração de emprego e renda, esse crescimento pode ser pouco relevante, já que os setores primários geram poucas ocupações e muitas vezes estão pouco articulados ao restante da economia<sup>3</sup>.

**Em economias com estruturas produtivas de baixa complexidade e elevado diferencial de produtividade entre os setores, mesmo o crescimento econômico pode ter efeitos limitados sobre a redução da informalidade.**

<sup>3</sup> No caso brasileiro, por exemplo, parte significativa dos insumos, fertilizantes e equipamentos tecnológicos utilizados na agricultura é importada, o que significa que a produção e as ocupações associadas a esses bens ocorrem predominantemente fora do país.

**Dessa forma, investir no desenvolvimento da estrutura produtiva é crucial para elevar a participação dos ocupados nos setores de maior produtividade e taxa de formalidade.** Em contextos de forte crescimento econômico, medidas de estímulo setorial podem potencializar os ganhos de produtividade e geração de emprego em ramos de atividade intensivos em força de trabalho, o que contribui para a elevação da participação de ocupações formais no mercado de trabalho (OIT, 2014). A experiência recente da América Latina mostra que para seguir avançando na formalização é importante priorizar o desenvolvimento produtivo, tendo em vista transformações econômicas e sociais capazes de gerar ocupações formais de maior qualidade (SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTANA, 2018). Estima-se que 60% da redução da informalidade nos países latino-americanos entre 2002 e 2012 pode ser atribuída à combinação de crescimento econômico com mudanças na estrutura produtiva (INFANTE, 2018).

## 2.2 Marcos regulatórios e políticas econômicas

**Um outro conjunto de fatores causais da informalidade está fortemente relacionado às definições estabelecidas pelo poder público.** Nesse sentido, é útil destacar o papel desempenhado pelos marcos regulatórios estabelecidos e pelas políticas econômicas empreendidas.

**Os marcos regulatórios são as normas públicas que definem os limites da legalidade e, por consequência, da formalidade.** As medidas dos marcos regulatórios são tipicamente resultado de intensos debates e disputas de interesses na vida da sociedade e, por isso, sua orientação muda ao longo do tempo. Existem controvérsias sobre o tipo de regulação pública<sup>4</sup> que pode ser mais adequado em cada caso. No entanto, não se

**A depender da regulação existente em um país, a prática da informalidade pode ser estimulada em maior ou menor medida.**

deve subestimar a importância desses instrumentos para criar regras mínimas para as relações econômicas e promover oportunidades para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. A depender da regulação existente em um país, a prática da informalidade pode ser estimulada em maior ou menor medida.

Há três formas de regulação pública que são particularmente relevantes para a informalidade, cada uma cumprindo um papel distinto:

- **Regulação das relações de trabalho.** Esse tipo de regulação pode versar sobre diversos aspectos relacionados aos vínculos de trabalho, desde as formas de contrato, jornada, remuneração, até questões de saúde e segurança e dos direitos coletivos de representação. Essas medidas buscam definir certos padrões e parâmetros que assegurem os direitos dos trabalhadores, que em geral estão numa relação assimétrica com seus contratantes. No Brasil, as relações de trabalho são estabelecidas principalmente por meio da lei e tiveram seu início com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) na década de 1940. Desde então, diversos elementos foram flexibilizados, buscando atender as demandas dos setores produtivos, fragilizando os direitos dos trabalhadores.

<sup>4</sup> A regulação pode ser entendida como os processos associados ao estabelecimento de regras para o exercício de determinada atividade, o que pode ser definido de diferentes maneiras. Elas podem ser estipuladas por meio de leis ou atos administrativos, mas também podem ser negociadas entre as partes envolvidas ou fundadas em tradições e costumes (Gonzales et al., 2009). A regulação pode se dar no âmbito público, ou seja, regulamentadas pelo Estado, ou por meio de relações privadas, como ocorre no caso das negociações coletivas entre empregadores e empregados. A efetivação dessas regulações se beneficia do acompanhamento de institutos e mecanismos de pesquisa, da possibilidade de arbitragem do sistema de justiça e da existência de órgãos de fiscalização.

- **Regulação das atividades econômicas.** Esse tipo de regulação parte do entendimento de que os mercados e a concorrência por si só não criam condições equitativas para o desenvolvimento econômico do país. Especialmente quando se consideram países em desenvolvimento como o Brasil, a falta de regulação pode levar a um aprofundamento das desigualdades, à precarização do trabalho e à inviabilização de inúmeros negócios<sup>5</sup>. Dessa forma, de maneira geral, esse tipo de regulação tem como objetivo criar um ambiente de maior igualdade nas condições de concorrência entre esses agentes e pode estimular uma maior integração e diversificação da economia (BALTAR; MANZANO, 2020). Ela pode ocorrer de forma direta, quando o Estado concede a prestação de serviços e regulariza sua utilização (estabelecendo por exemplo condições de preço e produção) ou de modo mais indireto por meio de normas que afetam a ação dos agentes econômicos. A criação do MEI é um exemplo desse último caso. Ao criar um dispositivo de formalização simplificada, o governo cria possibilidades para um melhor funcionamento e inserção de empreendedores nos mercados formais.
- **Sistemas de seguridade social.** Esses sistemas são o núcleo da proteção social nos países e estabelecem normas e direitos a que os cidadãos devem ter acesso no período de inatividade, em caso de aposentadoria e na perda de sua capacidade de trabalho, temporária ou permanente. Entre as experiências dos países com sistemas de seguridade social, é possível identificar dois tipos de lógica distintos. Uma delas se apoia fortemente nos vínculos de trabalho formais e a outra é de caráter universalista. Esses dois modelos são brevemente explicados no Box 1.

### Box 1 – Os dois tipos de lógica para os sistemas de seguridade social

Um primeiro tipo de lógica para os sistemas de seguridade social é inspirado no modelo alemão de Bismarck e funciona como um sistema de seguro social para os trabalhadores formais. Assumindo que todo cidadão poderia ter acesso a um emprego formal, o sistema tem como foco manter a renda dos trabalhadores em momento de “risco social” por ausência de trabalho. Os benefícios recebidos são condicionados à sua contribuição direta anterior e proporcionais às contribuições realizadas, e o sistema como um todo é financiado principalmente por empregadores e empregados. Assim, neste modelo, a tributação recai especialmente nas relações de trabalho.

A segunda lógica que inspira sistemas de seguridade social tem como referência a experiência inglesa do Plano Beveridge. Neste sistema, a seguridade social está mais vinculada à uma lógica do bem-estar social, de modo que os direitos são universais, ou seja, destinados a garantir um mínimo a todos os cidadãos em condições de necessidade, de modo que o seu princípio orientador é a luta contra a pobreza. Neste modelo, os benefícios de seguridade social não estão associados ao vínculo de trabalho formal, mas ao fato de ser cidadão. Neste caso, a tributação recai sobre a renda e os lucros (BOSCHETTI, 2009).

No caso brasileiro, é possível identificar a presença dos dois modelos, constituindo um caso híbrido. O sistema de seguridade social, conforme constituído a partir da Constituição de 1988, é composto pelo acesso a três conjuntos fundamentais de direitos: previdência, saúde e assistência social. Nosso sistema de previdência é muito próximo do modelo alemão bismarckiano, em que trabalhadores e empregadores

<sup>5</sup> Nesse sentido, é importante ter cautela na comparação entre países, já que as circunstâncias e os estilos de desenvolvimento adotados podem ser muito diferentes.

financiam um sistema de benefícios apenas para os empregados formais que contribuíram, de forma proporcional ao tempo de trabalho e ao valor de contribuição. Com isso, uma parcela muito expressiva dos trabalhadores não consegue ter acesso a esses direitos. Já o sistema de saúde, a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) garante esse direito universal a todas as pessoas que necessitarem de atendimento no território nacional, enquanto a assistência social é dirigida àqueles que necessitarem (BOSCHETTI, 2009).

**Para além da definição desses marcos, o poder público também empreende políticas econômicas que impactam a informalidade.** Essas políticas estão associadas a determinadas visões da participação do Estado na economia e na sociedade, bem como a um projeto político de determinado governo em exercício. Entre as políticas que podem ser mobilizadas estão: as políticas macroeconômicas, a política tributária, a política industrial e a política de salários. Essas políticas em geral buscam promover mudanças no setor formal da economia, o que gera rebatimentos para a informalidade. Nesse sentido, é importante distinguir os conjuntos de políticas que apresentam uma preocupação clara com a geração de empregos e a melhoria das condições de trabalho daqueles que a desconsideram.

No âmbito das políticas econômicas, é importante distinguir quais apresentam uma preocupação clara com a geração de empregos e a melhoria das condições de trabalho e quais desconsideram esses objetivos.

**No contexto que se apresenta a um país<sup>6</sup>, a escolha das políticas econômicas pelos governos pode levar a diferentes padrões de crescimento.** Esse padrão pode ser lido de acordo com os parâmetros de duração, distribuição e produtividade, favorecendo ou não o potencial de redução da informalidade da economia. Quanto à duração, períodos de crescimento econômico duradouros são mais propícios à redução da informalidade em relação a dinâmicas do tipo “*stop-and-go*”, uma vez que oferecem maior previsibilidade para os agentes econômicos, estimulando decisões de investimento e de contratação (BALTAR; MANZANO, 2020). Com relação à distribuição, essa é preferível a dinâmicas mais concentradoras, já que a distribuição dos rendimentos gera efeitos importantes na capacidade de gasto da população, elevando a demanda agregada da economia e propiciando um ambiente favorável para a continuidade dos investimentos, o que, por sua vez, contribui para a geração de ocupações formais. Por fim, se o crescimento é acompanhado de ganhos de produtividade em diversos setores, há uma situação mais propícia para a formalização das atividades e ocupações associadas.

### 2.3 Agência individual

**Os fatores causais discutidos acima ajudam a compreender que a informalidade é, em muitos casos, um produto do processo de desenvolvimento econômico e social.** Em outras palavras, a informalidade de um país não resulta de processos naturais, acidentais ou da ação intencional individual. Ela é parte de um processo em que a geração de riqueza e o desenvolvimento da economia gera, entre outras desigualdades, um déficit de oportunidades de trabalho e renda. Diante disso, as pessoas

<sup>6</sup> Esse contexto inclui a estrutura produtiva do país, sua conjuntura política e econômica, assim como a conjuntura econômica externa, os ciclos financeiros de capitais, os ciclos de commodities, fatores diversos da geopolítica internacional, entre outros.

atingidas vão construir suas próprias estratégias para garantir seus meios de vida e, para tanto, muitas vezes são levadas a recorrer à informalidade.

**Frequentemente a discussão sobre agência, na literatura sobre informalidade, se concentra na análise de custos e benefícios que a decisão de se formalizar implica.**

Essa abordagem é condizente com as visões voluntarista e legalista da informalidade e busca identificar, por exemplo, quais são os custos e benefícios da formalização percebidos pelos empreendedores informais. O quadro a seguir apresenta alguns fatores identificados em evento promovido pela Aliança Empreendedora. Os tipos de intervenção que emergem a partir desse entendimento da agência das pessoas são abordagens que buscam aprimorar a comunicação dos benefícios e esclarecer percepções possivelmente equivocadas dos custos implicados.

**Quadro 2:** Custos e benefícios percebidos para a formalização de empreendedores informais

	Custos	Benefícios
Permanecer na informalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo de ser pego pela fiscalização e ter o negócio interdito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não perder o acesso a programas de proteção social<sup>7</sup>.</li> </ul>
Passar à formalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo de entrada: custo para obter o registro de ser formal</li> <li>• Custo de se manter formal: impostos, contribuições e custos administrativos implicados durante a operação do negócio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a produtos e serviços bancários</li> <li>• Acesso a mercados formais e possibilidade de emitir notas fiscais</li> <li>• Benefícios de proteção social (como a Previdência).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em evento realizado pela Aliança Empreendedora.

**Ao mesmo tempo, há outros esforços na literatura que buscam esclarecer fatores que condicionam a agência dos atores sociais, buscando superar a ideia do “cálculo econômico racional”.** De maneira geral, essas abordagens argumentam que, para entender como as estratégias das pessoas são desenvolvidas, é preciso considerar não só a atitude individual de busca de maior benefício para si, mas como as ações das pessoas estão influenciadas pelas suas origens, suas trajetórias, suas perspectivas, seus valores, seus contextos e seus arranjos familiares e comunitários. Nesse sentido, compreender a complexidade da informalidade exige admitir que a ação dos sujeitos vai além do que geralmente os estudos econômicos consideram como a lógica de “escolha racional”. Ou seja, a decisão sobre como obter os meios de vida e as possibilidades que são consideradas dentre as disponíveis não se resume a um simples cálculo para a maximização das vantagens e benefícios individuais. Trata-se de um processo ativo, de pessoas que estão pensando, criando e tomando decisões na busca de meios de vida para si e para os seus.

<sup>7</sup> Muitos empreendedores relatam o receio de perder o benefício do Bolsa Família ao se formalizar como MEI. Recentemente o governo tem criado regras de transição para lidar com esse desafio.

Nesse sentido, há pelo menos três questões que têm sido ressaltadas por diferentes autores:

- **A busca por autonomia.** À medida que as oportunidades de trabalho formal se tornam mais escassas ou que as possibilidades de crescimento neste setor se configuram como mais restritas e precárias para alguns segmentos da população, a opção pela informalidade pode parecer mais interessante devido às expectativas de mobilidade social, à maior flexibilidade nos horários de trabalho e à maior autonomia em comparação com a condição de empregado. Estudos têm mostrado que, especialmente para trabalhadores de baixa qualificação, diante dos empregos precários e de baixos salários, ter seu próprio negócio pode garantir rendimentos maiores. Ademais, apesar das longas jornadas de trabalho, ter seu próprio negócio significa não ter que se submeter às humilhações, aos preconceitos e ao autoritarismo, que é marca das relações de trabalho em muitos dos empregos mais desvalorizados. Nesse sentido, apesar da instabilidade, é muito valorizada a condição de “trabalhar para si mesmo” (RANGEL, 2019). Contudo, há algumas situações de trabalho em que a expectativa de autonomia pode implicar ainda mais instabilidade e precarização do trabalho. Pesquisas sobre os trabalhadores por aplicativos, por exemplo, indicam que os aspectos mais valorizados da autonomia, que seriam dados pela possibilidade de determinar sua própria jornada de trabalho e pela ausência de exclusividade, podem trazer mais benefícios para as empresas, mas de fato não trazem muitas vantagens para os considerados prestadores de serviços. Quando a empresa dona do aplicativo não tem obrigação ou não oferece garantias em relação à remuneração e à carga de trabalho, é comum que, para garantir uma renda mínima, os trabalhadores se vejam na necessidade de exercer jornadas extensas, abolir dias de descanso, e “aderir a mais de uma empresa-aplicativo para poder garantir sua remuneração” (ABÍLIO, 2020, p.116).
- **O papel dos arranjos familiares e comunitários.** Outros autores reforçam a importância de um olhar para além dos indivíduos que busque entender como as estratégias de sobrevivência criam soluções para o problema da renda e do trabalho em contextos familiares e comunitários. Nessas decisões, pode-se levar em conta quais são as fontes de renda familiar, como se organiza o cuidado das crianças – com o acesso à creche ou a ajuda dos vizinhos –, e se há uma percepção da necessidade de ajudar vizinhos desempregados. Atividades informais são muitas vezes o arranjo possível que se ajusta a esses contextos de invenção e produção da sobrevivência. As decisões de jovens ou de mulheres mães, por exemplo, sobre permanecer estudando e se qualificar para um emprego melhor ou conseguir alguma forma de renda imediata e informal é fortemente influenciada pela sua condição e pelas perspectivas que observam a partir da realidade de seus familiares e sua própria trajetória (GUIMARÃES, MARTELETO, BRITO, 2018; GUIMARÃES, VIEIRA, 2020).
- **A relação com a institucionalidade pública.** Outra questão identificada pela literatura está relacionada à existência (ou não) de experiências positivas com a institucionalidade pública. Exemplos de experiências negativas em geral podem ser encontrados

**A opção pela informalidade pode se dar tanto pela falta como pela precariedade das oportunidades existentes no setor formal. A busca pela autonomia e mobilidade social na informalidade, no entanto, apresenta seus próprios desafios.**

nos territórios mais vulneráveis, onde geralmente há concentração da população negra. Devido ao racismo estrutural no Brasil, esses territórios são marcados pela repressão, medo e desconfiança na relação com o governo. Para muitas pessoas, a informalidade é o único formato possível de inserção no mercado de trabalho experimentado por si e por pessoas de sua relação. Adalberto Cardoso (2014), por exemplo, destaca como a formalidade pode ser uma perspectiva distante quando gerações sucessivas de pessoas buscam obter seus meios de vida em ambientes predominantemente informais, desde a ocupação do solo urbano até o acesso à infraestrutura urbana. Diante dessas circunstâncias, a relação com a institucionalidade pública é distante e, muitas vezes, de desconfiança, de modo que a perspectiva de uma atividade produtiva no mercado formal de trabalho parece improvável.

**Para as pessoas em que a relação com a institucionalidade pública é marcada pela repressão e pela desconfiança, a formalização pode não ser considerada uma possibilidade.**

**As empresas, especialmente as de maior tamanho, também podem exercer agência sobre a informalidade existente no seu corpo de funcionários e na sua cadeia de fornecedores.** A formalização para os funcionários de uma empresa implica estabelecer uma política de contratação formal, especialmente via CLT, e pode se beneficiar do reconhecimento das representações sindicais e da valorização da negociação coletiva<sup>8</sup>. Já do ponto de vista da cadeia de fornecedores, a grande empresa principal que contrata os serviços de outras empresas pode estimular a formalização requerendo que as contratadas cumpram com a legislação trabalhista ou que os negócios se formalizem. Aqui, novamente, pode haver uma análise de custo e benefício implicada. Enquanto essas decisões implicam, geralmente, em custos maiores do ponto de vista financeiro, a formalização pode ter um impacto direto no nível de produtividade dos trabalhadores ou no fortalecimento dos pequenos negócios, ampliando os seus resultados.

**Entre as principais discussões em curso neste âmbito está a pertinência de novas formas de contratação frente à transformação digital.** Esse processo tem impulsionado a flexibilização das relações de trabalho, como mencionado anteriormente. Diante desse cenário, algumas vezes da sociedade defendem a obsolescência ou incompatibilidade das categorias jurídicas existentes, as quais seriam inadequadas para responder às necessidades em constante mudança dos mercados e para se ajustar às flutuações da carga de trabalho, além de dificultar a inovação. Com isso, há uma defesa de modelos mais flexíveis, que permitam a contratação e demissão de trabalhadores com facilidade de acordo com as circunstâncias. Por outra parte, outras vezes menos recorrentes argumentam que vínculos de trabalho estáveis também podem conferir flexibilidade e capacidade de inovação às organizações. Argumenta-se que esse tipo de vínculo permitiria um exercício mais pleno da capacidade de gerência, uma flexibilidade interna para realocar a força de trabalho conforme necessário e permitiria o desenvolvimento de capacidades das organizações por meio de treinamentos, fomentando um maior alinhamento entre empregadores e empregados (ALOISI; DE STEFANO, 2020).

<sup>8</sup> Nem todas as empresas consideram o processo de negociação entre entidades representativas uma alternativa, mas ela pode ter um impacto significativo tanto para empresários como para trabalhadores na medida em que a negociação pode resultar em uma convenção coletiva ou acordo coletivo em que estejam formalizados os termos da relação e das condições de trabalho para os empregados de vínculo celetista. Com isso, tanto trabalhadores quanto empregadores têm segurança sobre os termos que, se desrespeitados, podem ser questionados judicialmente.

### 3. Consequências da informalidade

**A informalidade é, em geral, compreendida como um fenômeno negativo do mercado de trabalho dos países.** Seus riscos e consequências são diversos, afetando a vida social contemporânea nas dimensões individual, empresarial, do setor público e do setor econômico.

**No nível individual, as pessoas ocupadas em empregos informais estão expostas aos riscos da não regulação pública da relação empregatícia, ou seja, estão desprotegidas das garantias que a CLT promove<sup>9</sup>.** Há, ao menos, quatro tipos de riscos que atingem esse público: i) *Riscos relacionados ao exercício da atividade laboral*, tais como condições de trabalho precárias (acidentes, adoecimentos, insalubridade), jornada de trabalho extenuante (sem garantia de descanso e férias remuneradas) e ausência de garantia de alimentação ou transporte adequados; ii) *Riscos associados a períodos de inatividade*, tais como a impossibilidade de gozar de licença remunerada, do seguro-desemprego, aposentadoria (INSS) e da poupança em caso de despedida (FGTS); iii) *Riscos de insegurança financeira*, como a ausência de uma remuneração mínima do trabalho (salário mínimo) e imprevisibilidade quanto ao futuro, maior chance de perda do emprego (despedida), jornada de trabalho insuficiente (ou irregular) para proporcionar um rendimento adequado, dificuldade de receber aumentos salariais (nominal ou real; muitas vezes devido à falta de convenção coletiva) e sujeição às instabilidades decorrentes do ciclo econômico; e iv) *Riscos de não cumprimento dos “direitos” (“enforcement”)*, representados tanto pela falta de acesso a sindicatos que poderiam fazer valer seus direitos quanto pela maior dificuldade de acesso à justiça do trabalho. Devido a esses riscos, muitos dos trabalhadores informais vivenciam situação de pobreza e pobreza extrema. Outros grupos de trabalhadores informais que não estão abaixo da linha da pobreza, mas que têm níveis baixos de salário, também enfrentam situação de vulnerabilidade, de modo que alguma instabilidade (seja econômica, sanitária ou de outra natureza) pode os levar rapidamente à situação de pobreza (SALAZAR-XIRINACHS, CHACALTANA, 2018).

**No nível empresarial, as unidades produtivas informais tendem a ser pequenas e enfrentam uma série de dificuldades para garantir a sua sobrevivência e para fomentar seu crescimento.** No limite, tais unidades são representadas por somente um trabalhador em conta própria. A despeito de terem menores custos do que as unidades formais, por não pagarem impostos, taxas e licenças para funcionamento, frequentemente os negócios informais se restringem à força de trabalho familiar, que é privada de direitos trabalhistas em suas relações de emprego. Assim, sua sustentabilidade econômica não é viável em um contexto de cumprimento pleno das normas

**A despeito de terem custos menores, os negócios informais tem uma série de desvantagens por não poder acessar serviços e mercados mais promissores.**

<sup>9</sup> Dentre essas garantias, destaca-se: uma remuneração mínima do trabalho (salário mínimo), férias remunerada, contribuição previdenciária (INSS), “proteção” em caso de adoecimento ou acidente em decorrência do trabalho (licença remunerada; INSS), seguro-desemprego, mecanismos de poupança compulsória (FGTS) e de desincentivo à despedida (multa sobre o saldo do FGTS), pagamento de custos com transporte e alimentação relativos ao exercício do trabalho a cargo do empregador, regulação da jornada de trabalho e descanso (jornada máxima diária e semanal, descanso mínimo, intervalo intrajornada, tempo mínimo para refeição), condições salubres de trabalho que reduzam os riscos de acidentes de trabalho e adoecimento por conta da atividade laboral, regulação do pagamento das horas-extras, livre organização dos trabalhadores para representação de seus interesses (sindicatos), acesso pleno à justiça do trabalho.

e exigências legais. Além disso, tais negócios enfrentam desafios como a impossibilidade de se envolver em transações ou celebrar contratos com outras unidades formais (inclusive licitações, compras públicas, importações e exportações) e de incorrer em responsabilidades no seu próprio nome. Também são excluídas do acesso à maior parte das linhas de financiamento por conta da ausência de garantias legais e do fato que os proprietários são pessoalmente responsáveis, sem limites, por quaisquer dívidas ou obrigações incorridas no processo de produção, ampliando o risco (HUSSMANN, 2004; DEELEN, AMESTOY, 2018; OIT, 2021a; OIT, 2021b). Soma-se o risco relacionado a eventuais eventos de fiscalização, que podem vir a bloquear a atividade do negócio, além de outras situações de interrupção involuntária da atividade. Por fim, quando falta uma contabilidade específica do negócio, há uma dificuldade

**A informalidade também restringe as possibilidades de arrecadação e atuação do Estado e põe em risco a coesão social.**

na identificação de custos e rendimentos, inviabilizando um cálculo econômico que permita uma tomada de decisão informada por parte dos proprietários ou de terceiros (clientes ou financiadores).

**Já os riscos relacionados ao setor público dizem respeito ao fato de que a existência de empresas e trabalhadores que atuam na informalidade implica em evasão fiscal e, portanto, em perda de recursos tributários volumosos para os três níveis de governo da federação<sup>10</sup>.** Ao não cumprirem com suas obrigações sociais e fiscais, esses negócios também oneram o setor público, que se vê obrigado a acolher demandas que, por lei, deveriam ser atendidas ou custeadas pelas empresas, como os custos associados à seguridade social. Além disso, a ampla ocorrência de atividades informais e sua intersecção com outras atividades formais exige grandes esforços e estruturas de fiscalização e monitoramento, o que implica em custos anuais bastante expressivos para a gestão pública. Nesse sentido, a informalidade implica em um custo muito alto para o setor público e, sobretudo, para a sociedade, pois sua existência significa a perda de recursos fiscais que poderiam financiar investimentos produtivos e programas sociais focados no Estado de bem estar e na justiça social, além de incertezas sobre a situação fiscal futura (NERI, FONTES, 2010; SALAZAR-XIRINACHS, CHACALTANA, 2018).

**Ainda há riscos relacionados ao sistema econômico e à coesão social.** A persistência da informalidade constitui um elemento de desvirtuamento das boas práticas econômicas, o que ocorre especialmente nos setores de atividade marcados por ausência ou reduzidas barreiras à entrada, que premiam negócios que fogem à regulação em detrimentos daqueles que buscam a formalização. Ou seja, configura-se um ambiente de competitividade espúria que, embora possa servir aos objetivos de curto prazo do empresário individual, constitui um elemento desfavorável à dinâmica do sistema econômico como um todo. Adicionalmente, como a remuneração dos trabalhadores tende a ser reduzida e o acesso ao crédito é restrito, há uma perda da capacidade de consumo geral na sociedade. Além disso, por estarem excluídos do “pacto social”, a persistência da informalidade reforça a fratura social e o sentimento de injustiça que marca as sociedades. A falta de oportunidades de qualidade e os desafios não resolvidos da desigualdade social contribuem para reforçar ressentimentos e a percepção de que não estão todos “no mesmo barco” (SALAZAR-XIRINACHS, CHACALTANA, 2018), dando inclusive espaço para o crescimento de visões de governo mais autoritárias (TENENTE, 2022).

<sup>10</sup> Estudo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial estima que no Brasil a perda tributária associada à informalidade e à ilegalidade alcançava cerca de 17% do PIB em 2020 (NALIN, 2021).

## Considerações finais

**As considerações apresentadas neste capítulo evidenciam que a informalidade é um fenômeno complexo, o qual tem sido entendido por uma pluralidade de visões.**

Essas visões são, por vezes, contraditórias e interagem constantemente no debate público. Enquanto algumas reforçam o papel de processos econômicos, outras dão destaque a questões do marco regulatório. Enquanto alguns veem a informalidade como algo passageiro e marginal, outros a descrevem como um elemento constitutivo da dinâmica capitalista. Ainda, outros a condenam e a criminalizam. Por mais que algumas dessas visões tenham claramente um poder explicativo maior que outras, nenhuma pode por si só explicar e abordar as diferentes situações existentes no país. Elas são melhor entendidas como um conjunto que revela diferentes facetas da informalidade e que oferece possibilidades de caminhos para lidar com esse desafio.

**A discussão apresentada sobre os fatores causais da informalidade revela o seu caráter multideterminado e reforça a importância de observar esse fenômeno a partir de perspectivas complementares.**

Analisar a estrutura e a conjuntura econômica permite entender a informalidade como um desafio constitutivo dos países e ajuda a superar uma perspectiva ingênua que reduz a informalidade a decisões pessoais ou a estratégias de negócio. Considerar os marcos regulatórios e as políticas econômicas permite entender os diferentes instrumentos do poder público que podem contribuir para um ambiente mais ou menos favorável para a formalização. A relação entre o desenvolvimento da atividade econômica e as políticas empreendidas no país ao longo do tempo é melhor analisada no Capítulo 2 desta publicação. Por fim, ao incluir considerações de agência, tanto das pessoas como das empresas, é possível introduzir outros determinantes da informalidade para além do “cálculo econômico”, como a busca pela autonomia e a influência das famílias e da relação com a institucionalidade pública. Analisar a informalidade a partir de apenas um desses vieses oferece necessariamente um olhar fragmentado, que limita as possibilidades e a efetividade das intervenções.

**Por mais que a informalidade seja um fenômeno complexo, muitos dos seus determinantes têm uma origem comum, com elementos compartilhados nas suas consequências, que se estendem para todo o funcionamento da sociedade.**

Colocar a informalidade em evidência permite visibilizar um conjunto significativo de atividades econômicas e ocupações nas quais as pessoas envolvidas estão privadas, em diferentes níveis, do acesso à proteção social, o que gera situações de vulnerabilidade e insegurança. Para grande parte dessas pessoas, a informalidade não é simplesmente resultante da vontade individual, mas um produto das escolhas possíveis diante das oportunidades limitadas e das necessidades de sobrevivência. Assim, a informalidade é melhor entendida como um problema social, que precisa ser pensado coletivamente e ser objeto de políticas públicas.

## Referências

- ABERNATHY, F. H. et al. **A stitch in time**: Lean retailing and the transformation of manufacturing – lessons from the apparel and textile industries. New York: Oxford university Press, 1999.
- ABÍLIO, L.C. Uberização: a era do trabalhador just-in-time? **Revista Estudos Avançados**, 34 (98), 2020.
- ABRAMO, L. Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina. **Serie Políticas Sociales**, nº 240 (LC/TS.2021/137), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- ALOISI, A.; DE STEFANO, V. Regulation and the Future of Work: The Employment Relationship as an Innovation Facilitator. **International Labour Review**, 159, 1, pp. 47–69, February 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3572584>. Acesso em: 2 fev. 2022.
- BALTAR. P. E. MANZANO, M. **O problema da informalidade ocupacional na periferia do capitalismo**. Texto de discussão nº379. Campinas: CESIT/IE, maio de 2020.
- BONACICH, E.; WILSON, J. B. Getting the Goods: ports, **labour and the Logistics Revolution**. New York: Cornell University Press, 2008.
- BORSARI, P.R. **Impactos da financeirização sobre o trabalho**: uma revisão bibliográfica. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2018.
- BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. Brasília, DF: CFESS, 2009. Disponível em: [http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf) Acesso em 01 de fev. de 2022.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831–851, dez. 2012.
- CARDOSO, A. **Informalidade e políticas públicas para combatê-la**: o caso do Brasil. Trabalho apresentado no Foro Internacional “Empleo informal y precario”. México, 24–25 de novembro de 2014.
- CHEN, M. A. **The Informal Economy**: Definitions, Theories and Policies. WIEGO Working Paper nº1. Agosto de 2012.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Sectores y empresas frente al COVID- 19**: emergencia y reactivación. Informe especial Covid-19, n. 4, 2020a. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf). Acesso em 20 jul. 2020.

DEELEN, L.; AMESTOY, L. H. Esquemas especiales para micro y pequeñas empresas. In: SALAZAR-XIRINACHS, JOSÉ MANUEL; CHACALTANA, J. (Org.), **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**, 1. ed. Lima, OIT, 2018. p. 215–242.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**: a arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

GEREFFI, G. The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). **Commodity chains and global capitalism**. Westport: Greenwood Press, 1994. p. 95–122.

GUIMARÃES, N. MARTELETO, L.; BRITO, M.M. **Transições e Trajetórias Juvenis no Mercado Brasileiro de Trabalho**: Padrões e Determinantes. Brasília: OIT, 2018. Disponível em: [http://www.oit.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_748393.pdf](http://www.oit.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_748393.pdf) Acesso em 01 de fev. de 2022.

GUIMARÃES, N., VIEIRA, P.P. As “ajudas”: o cuidado que não diz seu nome. **Estudos Avançados** [online]. 2020, v. 34, n. 98, pp. 7–24. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LN8Ygwx9J7Xgr67tZTVjf9B/?lang=pt> Acesso em 01 de fev. de 2022.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HUSSMANN, R. **MEASURING THE INFORMAL ECONOMY**: From employment in the informal sector to informal employment. Policy Integration Department, Bureau of Statistics, International Labour Office, 2004. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_079142.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf) Acesso em 25 jan. 2022.

INFANTE, Ricardo. Crecimiento, cambio estructural y formalización. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

KALLEBERG, A. **Good Jobs, Bad Jobs**: The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s to 2000s. New York: Russell Sage Foundation, 2011. 292 pp.

KREIN, J. et al. Las buenas prácticas que explican el avance de la formalización en Brasil durante el período 2003–2014. In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; CHACALTANA, J. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018, 484 p. Disponível em: [https://labordoc.ilo.org/permalink/41ILO\\_INST/1s2ok2m/alma995007293102676](https://labordoc.ilo.org/permalink/41ILO_INST/1s2ok2m/alma995007293102676) Acesso em 01 de fev. de 2022.

LACERDA, A. C. Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa. **Revista do Conselho Federal de Economia**, Ano II, n. 6, out./nov. 2011.

LINSI, L. Speeding up “Slowbalization”: The political economy of Global Production before and after COVID-19. **Global Perspectives**, 2(1), February 2021.

MACHADO, A. Existe polarização no mercado de trabalho brasileiro? **Revista Radar**, n. 53, out. 2017.

MANZANO, M.; KREIN, J. D.; ABÍLIO, L. The Dynamics of Labour Informality in Brazil, 2003–2019. **Global Labour Journal**, n. 12(3). Genebra: International Labour Organizations, 2021. Disponível em: <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/4434> Acesso em 01 de fev. de 2022.

NALIN, C. **Atividades informais e ilegais movimentam R\$ 1,3 tri no Brasil, o equivalente ao PIB da Suíça**. *Economia, O Globo*, 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3e4DS40> Acesso em 01 de fev. de 2022.

NERI, M.; FONTES, A. **Informalidade e Trabalho no Brasil**: Causas, Consequências e Caminhos de Políticas Públicas. Rio de Janeiro, RJ – 2010 – FGV Social – 34 páginas. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/es61-Infomalidade-e-trabalho-no-Brasil-causas-consequencias-e-caminhos-de-Politicas-Publicas-Marcelo-Neri.pdf> Acesso em 01 de fev. de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Transition to Formality in Latin America and the Caribbean. **Thematic Labour Overview**, 1. Lima: ILO, Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2014. 76p.

OIT. **World employment social outlook**: the changing nature of jobs. Geneva: OIT, 2015.

OIT. **Formalização de empresas: Uma introdução**. Thematic Brief No.1. 2021a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_766156.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_766156.pdf). Acesso em 12 dez. 2021.

OIT. **Theory of Change: Enterprise formalization for decent work**. 2021b. Disponível em: [https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_820591/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_820591/lang--en/index.htm). Acesso em 12 dez. 2021.

OUREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 219–232, abr./jun. 2010.

RANGEL, F. **A empresarização do comércio popular em São Paulo: trabalho, empreendedorismo e formalização excludente**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/12099>.

RODRIK, D. Premature deindustrialization. **Journal of Economic Growth**, v. 21, n. 1, p. 1–33, 2016. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w20935>. Acesso em 15 ago. 2020.

ROSEN, E. I. The Wal-Mart Effect: the world trade organization and the race to the bottom. **Chapman Law Review**, v. 8, n. 1, p. 253–274, 2005.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; CHACALTANA, J. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018.

SILVA, A.; KUBOTA, L.; GOTTSCHALK, M.; MOREIRA, S. Economia de serviços: uma revisão da literatura. **Texto para discussão** nº 1173. Brasília, IPEA, abril de 2006.

SILVA, F.C.M. O processo de financeirização da economia brasileira no período de 1995–2014. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 17, 2016, Diamantina. **Anais**. Disponível em: [https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2016/294-505-1-RV\\_2016\\_10\\_09\\_00\\_35\\_27\\_533.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2016/294-505-1-RV_2016_10_09_00_35_27_533.pdf). Acesso em 10 de dezembro de 2021.

UNCTAD. **World Investment Report 2013**: Global Value Chains: investment and trade for development. Geneva: UNCTAD, 2013.

TENENTE, L. Cientista social brasileira ganha R\$ 11 milhões de agência europeia para fazer pesquisa sobre governos autoritários. G1, 21 de março de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/03/21/cientista-social-brasileira-ganha-r-11-milhoes-de-agencia-europeia-para-fazer-pesquisa-sobre-governos-autoritarios.ghtml>. Acesso em 20 de maio de 2022.

CAPÍTULO 2

# TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E INFORMALIDADE



# SUMÁRIO

<b>1888-1930</b>	<b>41</b>
<b>1930-1980</b>	<b>44</b>
<b>1980-1990</b>	<b>50</b>
<b>1990-2006</b>	<b>56</b>
<b>2006-2015</b>	<b>65</b>
<b>2015 - 2021</b>	<b>72</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>87</b>

## Capítulo 2 – Transformações econômicas e a informalidade no Brasil

No estudo realizado pelo Instituto Veredas, em 2019, sob coordenação da Fundação Arymax e do Fundo Pranay (VAHDAT et al., 2019), foi ressaltada a influência dos aspectos estruturais, constituídos ao longo da história do Brasil, nos problemas relacionados à inclusão produtiva no país. No entanto, a discussão naquele estudo não detalhou as políticas que foram empreendidas em cada momento, os direitos que eram conferidos ou retirados dos trabalhadores, e como as decisões tomadas pelo governo refletiam a ideia que se tinha sobre o trabalho em cada período. Além disso, a análise apresentada não aprofundou o debate sobre a situação diferenciada que existia entre os diferentes grupos de trabalhadores, estando alguns em melhores condições que outros. Este texto tem como objetivo avançar nesses aspectos.

Para tanto, o percurso histórico do país é revisitado e são trazidas à luz as principais medidas que foram tomadas ao longo do tempo no âmbito do governo federal com vistas a inserir a população mais vulnerável no mundo do trabalho, ilustrando o enfoque de políticas que foi adotado. Para discutir a situação diferenciada entre os trabalhadores, o texto analisa as mudanças na formalidade e na informalidade ao longo do percurso, abordando particularmente mudanças no entendimento da informalidade e a sua evolução no contexto brasileiro. Adicionalmente, ao longo da discussão foram incluídas referências às circunstâncias diferenciadas enfrentadas por mulheres e pela população negra, grupos historicamente marginalizados no mercado de trabalho e em oportunidades de emprego de maior qualidade.

Para realizar essa discussão, a periodização do estudo de 2019 foi em grande medida mantida, sendo adicionada apenas uma subdivisão para ressaltar mudanças importantes que ocorreram em meados da década de 2000. Assim, foram definidos os seguintes seis períodos para a análise: **1888-1930, 1930-1980, 1980-1990, 1990-2006, 2006-2015 e 2015-2021.**

A discussão apresentada revela que as transformações na atividade econômica repercutiram nos tipos de trabalho e no enfoque de políticas adotado. Ao passo que as políticas oscilaram entre medidas mais ou menos favoráveis para os trabalhadores formais, também é possível notar uma atenção crescente e focalizada com os grupos mais vulneráveis especialmente a partir dos anos 1990 – ainda que distante de resolver os problemas estruturais existentes. Além disso, é possível observar, ao longo do tempo, que ocupações de maior qualidade, ou mais formais, em certa medida se apoiaram em ocupações de menor qualidade, ou mais informais, criando uma dinâmica de relações mútuas. A discussão revela, ainda, que a informalidade não se manteve a mesma ao longo do tempo, mas foi se modificando de acordo com as transformações socioeconômicas e tecnológicas em curso, revelando um quadro cada vez mais complexo.

Ao final da discussão sobre os períodos é apresentado um quadro síntese com os principais destaques de cada período em termos do contexto social e econômico, do enfoque de políticas empreendido e das concepções sobre a informalidade. A última parte do texto é dedicada para algumas considerações finais.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

## 1888–1930

### Contexto social e econômico

**O passado escravocrata e colonial brasileiro deixou marcas profundas na organização social, econômica, política e, conseqüentemente, no mercado de trabalho** (PRADO JR., 2011). Durante aproximadamente trezentos anos, a principal mão de obra utilizada no Brasil foi a escrava. O Brasil foi o país do Continente Americano que mais recebeu pessoas negras escravizadas, totalizando 4,86 milhões de pessoas entre 1501 a 1900 (FIGUEIREDO, 2018). Historiadores como Laurentino Gomes indicam que os grupos de pessoas negras trazidas ao Brasil contavam com habilidades especiais, por exemplo de mineração e metalurgia, que foram fundamentais para a exploração de diferentes

As tecnologias e conhecimento utilizados para explorar diferentes produtos que marcaram os ciclos econômicos dos primeiros séculos de história do Brasil têm origem africana e foram trazidos ao país pela população negra escravizada.

produtos que marcaram os ciclos econômicos do país. Segundo Gomes, as tecnologias e o conhecimento utilizados eram de origem africana (PEREIRA, 2021). Por uma combinação de condições internas e externas, na segunda metade do século XIX, foi implementada uma série de leis que progressivamente eliminaram o caráter legal da escravidão no país. Em 1888 o Brasil formalmente aboliu a escravatura, sendo o último país a fazê-lo nas Américas.

**O produto com maior dinamismo no país nesse período era o café<sup>1</sup>, cuja demanda de mão de obra começou a ser fornecida por trabalhadores livres, frente à escassez de mão de obra escrava.** A partir da segunda metade do século XIX, a expansão das fazendas de café e a elevada demanda desse produto para exportação levaram à escassez de oferta de mão de obra escrava<sup>2</sup> nas regiões produtoras (especialmente centro oeste de São Paulo e algumas áreas de Minas Gerais). O alto preço dos escravos advindos do tráfico interno, a impossibilidade de crescimento vegetativo da população escrava devido à Lei do Ventre Livre<sup>3</sup>, de 1871, e a proibição do tráfico de escravos imposta pela Inglaterra foram fatores decisivos para que as primeiras experiências com trabalhadores livres se concentrassem nessas regiões (MENDES, 2015).

**Com isso, a mão de obra livre e assalariada no Brasil se difundiu a partir da expansão da economia cafeeira e impulsionou os processos de urbanização nessas regiões.** Ao monetizar a economia local, gerou-se uma dinâmica econômica de consumo interno em que o comércio e a indústria de bens de consumo voltados aos tra-

<sup>1</sup> O Brasil era um país predominantemente rural com diferentes produtos primários voltados para o mercado externo. Até 1930 o país era constituído por regiões que formavam “arquipélagos regionais”. Isso porque, até então, porções do território do país se vinculavam com o exterior seguindo uma lógica primário-exportadora, cada uma com o seu produto – como a borracha na Amazônia, o açúcar no Nordeste e o café em São Paulo. Não havia relações significativas entre as regiões do país (OLIVEIRA, WERNER, 2014).

<sup>2</sup> Nas décadas anteriores à abolição, a população negra no Brasil vivenciava relações de trabalho heterogêneas, resultando em diferentes classificações sociais: trabalhadores cativos, trabalhadores libertos e trabalhadores que já nasceram “livres” (RIOS, MATTOS, 2004). Muitos grandes proprietários ofereceram alforria aos trabalhadores submetidos à escravidão em uma estratégia de antecipação ao choque das medidas abolicionistas, buscando sustentar tais relações de trabalho por meio de laços afetivos e do sentimento de “gratidão” e manter os trabalhadores em suas terras por meio de vínculos informais.

<sup>3</sup> A Lei do Ventre Livre estabelecia que seriam livres todos os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir setembro de 1871, data da promulgação da Lei. A partir de então se rompeu com o crescimento vegetativo (ou natural) de escravos na população brasileira.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

balhadores assalariados se tornaram possíveis. Essa dinâmica viabilizou a produção fabril nascente e levou a processos de urbanização. A partir de então, configura-se na sociedade brasileira um mosaico de segmentos sociais com distintos graus de integração e marginalização em relação às atividades econômicas e sociais. Além das pessoas escravizadas libertas, havia também a população remanescente dos ciclos econômicos do açúcar e dos minérios, que viviam em condições de subsistência em núcleos de povoamento isolados e que com o tempo passaram a se integrar à economia cafeeira na medida em que essa expandia sua importância (CANDIDO, 2017; FURTADO, 2017).

**O trabalho livre e assalariado gerou uma dinâmica econômica de consumo interno no país, viabilizando a produção fabril nascente e levando a processos de urbanização. A partir de então, configura-se na sociedade brasileira um mosaico de segmentos sociais com distintos graus de integração e marginalização em relação às atividades econômicas e sociais.**

**As mulheres representavam um contingente importante da força de trabalho do país no final do século XIX.** Segundo os dados oferecidos pelo primeiro recenseamento efetuado no Brasil, em 1872, as mulheres representavam 45,5% do total da força de trabalho. 35% das ocupações estavam na agricultura, 33% no setor de serviços domésticos, 20% como costureiras, 5,3% nas indústrias de tecidos e 6,7% em outras atividades. O recenseamento de 1900 revelou uma continuidade na presença da mulher no mercado de trabalho, mas em 1920, a participação das mulheres se reduziu devido à ampla utilização da força de trabalho masculina no desenvolvimento da indústria<sup>4</sup>. Com isso, muitas mulheres passaram a se dedicar aos serviços domésticos (remunerados ou não) e ao cuidado com a família. No caso das mulheres jovens de renda média, geralmente as ocupações eram de professora primária, enfermeira ou parteira (SAFFIOTI, 1985).

### Políticas empreendidas no período

**A abolição da escravatura não foi acompanhada de iniciativas de integração das pessoas negras ao regime de trabalho assalariado, ao contrário, buscou-se a substituição dessa mão de obra por trabalhadores europeus brancos<sup>5</sup>.** A transição do sistema escravocrata para o trabalho livre e assalariado não foi linear, e, já no início da década de 1880, políticas de financiamento da vinda de força de trabalho imigrante para o Brasil foram criadas. Em 1881, por exemplo, a Lei Provincial nº 36 determinava o oferecimento de 150 contos para custear passagens de imigrantes, determinando também a construção de uma hospedaria. O Estado brasileiro passou a financiar a criação de núcleos coloniais no país e, em 1885, a Lei nº 14 permitiu a concessão de verba pública para empresas ou particulares que introduzissem imigrantes em sua força de trabalho (GONÇALVES, 2017). Desse modo, embora o trabalho da população negra tenha sido largamente utilizado nos ciclos econômicos

<sup>4</sup> Anteriormente, a existência quase que exclusiva de manufaturas de tecidos era responsável pelo predomínio das mulheres nas atividades industriais.

<sup>5</sup> O negro cidadão é aquele que não é mais juridicamente escravo, que foi posto na condição de trabalhador livre, mas que não é aceito plenamente ao lado de outros trabalhadores livres (IANNI, 1972).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

anteriores à abolição da escravidão no Brasil, na segunda metade do século XIX, se intensificaram medidas de substituição de trabalhadores negros por imigrantes europeus<sup>6</sup>. Embora o governo brasileiro priorizasse a vinda de camponeses, também houve imigração de indivíduos com conhecimentos mais especializados, que contribuíram para o desenvolvimento industrial no Sul do país (APESP, [s.d.]; ZANINI, 2007).

**Isso foi determinante para a marginalização da população negra, que passou, cada vez mais, a desempenhar atividades de subsistência, de baixa remuneração e grande instabilidade** (ROCHA, 2017). Sem nenhum tipo de iniciativa ou política para integrar a população negra na sociedade e no mercado de trabalho, agravaram-se as desigualdades sociais e se diversificaram as formas de discriminação. Esta foi a origem do que, algumas décadas mais tarde, seria chamado de ‘setor informal’, já que, naquele momento, o conceito não existia (MARQUES et al., 2018).

**A exclusão da população negra passou a se reproduzir no mercado de trabalho do país, pela ausência de políticas de integração e reparação e pela definição de leis de cunho explicitamente racista.**

**Na cidade de São Paulo, por exemplo, entre 1912 e 1920, pessoas negras perderam postos de trabalho, foram prejudicadas por leis que as proibiam de exercer algumas profissões, e foram expulsas de terras onde desenvolviam agricultura de subsistência.** Na segunda década após a abolição da escravidão, com o processo de industrialização da cidade de São Paulo, as pessoas negras perderam as ocupações que antes exerciam, como ama-seca, domésticas e criados. Nesse período, foram promulgadas leis que proibiam pessoas negras de exercerem essas profissões, seguindo um discurso de que não eram adequadas para o trabalho assalariado<sup>7</sup>. Além disso, muitos escravos libertos, que antes da abolição se dedicavam à pecuária e à agricultura familiar de subsistência, foram obrigados a abandonar as terras e a se mudar para regiões remotas da cidade. Isso porque o poder público determinou que as terras deveriam ser concedidas aos considerados “homens bons”: brancos, cristãos e pais de família (DIAS, 2013). Nas cidades, a população negra tampouco conseguia oportunidades de trabalho, e os centros urbanos se tornavam um reflexo das condições existentes no campo (PRADO JÚNIOR, 2011).

<sup>6</sup> O recenseamento de 1893, bem como as estimativas realizadas em 1902 e 1913, evidenciaram a predominância da mão de obra estrangeira no mercado de trabalho paulista. Em 1893 os estrangeiros representavam 79% dos trabalhadores das fábricas, já em 1902 o percentual era de mais de 90%. Em 1913, estimava-se que 80% dos trabalhadores do setor de construção eram italianos (SILVA, 2013). Esses trabalhadores deixaram a Europa por enfrentarem dificuldades econômicas e de inserção no mercado de trabalho, mas a nova vida no Brasil não foi isenta de desafios de integração, de relações de trabalho e de acesso a terras (APESP, [s.d.]; ZANINI, 2007).

<sup>7</sup> A população negra foi muito impactada com a promulgação da Lei de Contravenções Penais, ou Lei da Vadiagem. O termo “vadio” já estava presente no Código Penal de 1890, que proibia “exercícios de habilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação de capoeiragem” (VILLELA, 2016). Ou seja, o termo já se relacionava com uma expressão cultural da população negra. Em vigor a partir de janeiro de 1942, a Lei da Vadiagem previa a punição da ociosidade de uma pessoa apta a trabalhar. Era considerado vadiagem “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita” (BRASIL, 1941). Até os anos de 1970 era comum que a prisão por vadiagem se relacionasse à falta de documentos comprobatórios de vínculos com trabalhos considerados lícitos (VILLELA, 2016).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

## 1930–1980

### Contexto social e econômico

**Durante o período entre 1930 e 1980, o Brasil experimentou um avanço do seu processo de industrialização, o qual se aprofundou ao longo de duas fases sucessivas.**

De 1930 até a metade da década de 1950, ocorre um processo denominado de industrialização restringida e, da segunda metade de 1950 até o final do período em 1980, ocorre a chamada industrialização pesada. As mudanças desencadeadas geraram impactos tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas.

**A partir de 1930, a industrialização, o assalariamento e a proteção social se estabeleciam no Brasil em condições tardias, parciais e precárias.** Com a queda da bolsa de Nova Iorque em 1929, o governo brasileiro buscou criar uma nova lógica econômica no país, que tinha como principal objetivo o fortalecimento do mercado interno, já que a deterioração dos preços internacionais impactava a economia brasileira. Buscou-se, então, construir uma estratégia de independência econômica e, a partir do chamado “processo de substituição de importações” (PSI), o setor produtivo interno foi reforçado com políticas de estímulo industrial (TAVARES, 2000). O período que se inicia em 1930 estabelece no Brasil as bases de uma regulação do capitalismo.

**Nesse contexto, o meio rural foi se ajustando para responder às demandas que lhe eram impostas.** Até a metade da década de 1950, a estratégia adotada para as áreas rurais – iniciada décadas antes – tinha como base uma política de colonização, por meio da qual se buscava expandir a fronteira agrícola em terras férteis. Naquele momento, a principal atividade do meio rural era a produção agrícola, caracterizada por um padrão de crescimento extensivo e pelo uso de mão de obra barata. Frente ao baixo custo dos fatores de produção e à fertilidade natural das novas terras, não se considerou como relevante prestar atenção a outros aspectos do desenvolvimento rural, como o desenvolvimento da infraestrutura física e social (SANTANA et al., 2014).

**O desenvolvimento industrial dos anos 1930 não resultou em aumento substancial da mão de obra feminina no mercado de trabalho.** O que ocorreu foi uma ampliação, nas décadas seguintes, do número de mulheres que se dedicavam exclusivamente às atividades domésticas não remuneradas. Em 1950, as mulheres representavam 90,3% nas atividades domésticas não remuneradas e nas atividades escolares discentes. Ao padrão doméstico se relaciona a queda da participação das mulheres nas atividades econômicas remuneradas. Como a economia não tinha capacidade de absorver a totalidade da força de trabalho potencial da nação, as mulheres foram marginalizadas do processo produtivo sob as justificativas das concepções tradicionais dos papéis femininos na sociedade, relacionados ao cuidado (SAFFIOTI, 1985).

**A partir de 1956, acontece uma mudança no padrão estrutural da indústria, que passa da industrialização restringida para a industrialização pesada.** A mudança no perfil industrial ocorre a partir da instalação de grandes indústrias multinacionais no Brasil, especialmente nos setores automobilístico, químico e farmacêutico. O seg-

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

mento que mais se desenvolveu foi o de bens duráveis: elétrica, autopeças, veículos e eletrodomésticos, que atendia às classes média e de alta renda (MELLO, 1991). Novos padrões tecnológicos foram incorporados, elevando tanto o nível de produtividade quanto a taxa de lucro.

**Apesar disso, mantinham-se achatados os salários e houve aumento das desigualdades sociais.** A modernização produtiva convivia e interagia com ocupações infor-

**A modernização produtiva do setor industrial convivia e interagia com ocupações informais e precárias exercidas por aqueles que não eram absorvidos pela indústria ou pelo setor formal dos serviços urbanos. Exemplos desse grupo são os camelôs, feirantes e diaristas**

mais e precárias exercidas por aqueles que não eram absorvidos pela indústria ou pelo setor formal dos serviços urbanos. Exemplos desse grupo são os camelôs, feirantes e diaristas (OLIVEIRA, 2003). Essa dualidade no mercado de trabalho pode ser atribuída ao caráter conservador do desenvolvimentismo brasileiro no período – já que este foi marcado pelo autoritarismo – e às limitações do Estado Social<sup>8</sup>, pois as políticas eram predominantemente voltadas para

trabalhadores urbanos<sup>9</sup> e movimentos de trabalhadores tinham sua organização limitada (MEDEIROS, 2001).

**No período conhecido como “milagre econômico”, que se iniciou em 1968, apesar dos bons resultados para a economia, as desigualdades sociais e a precarização do trabalho foram aprofundadas.** O cenário político autoritário interditava a atuação dos sindicatos, inibindo o poder de barganha dos trabalhadores. A política oficial vigente de reajuste salarial, que previa reajustes de acordo com as projeções inflacionárias para o ano seguinte, corroía os salários reais ao subestimar a inflação futura. Como resultado, a quantia média de horas trabalhadas necessária para a compra da alimentação mensal mínima mais que dobrou em menos de quinze anos, saltando de 65 horas e 05 minutos em 1959 para 101 horas e 35 minutos em 1968 – e totalizando em 147 horas e 04 minutos em 1973 (ALVES, 2005).

**Nas áreas rurais, o lento crescimento da produção de alimentos frente à rápida urbanização colocou em questão o padrão de desenvolvimento da agricultura até a década de 1950.** O padrão de crescimento se mostrou cada vez mais insuficiente e com isso as principais cidades brasileiras sofreram crises de abastecimento, a elevação dos preços agrícolas fomentou a inflação e com ela surgiram disputas salariais. Adicionalmente, as exportações agropecuárias se mostraram insuficientes para atender à demanda por recursos para financiar o processo de industrialização (SANTANA et al., 2014). Com isso, foram ampliadas as pressões por um novo padrão de crescimento da atividade agrícola. Para responder a esse desafio, dois diagnósticos diferentes disputavam o enfoque que a política agrícola deveria tomar. Um propunha a reforma agrária como estratégia central para ampliar a produção agrícola, enquanto o outro atribuía centralidade ao atraso tecnológico da agricultura brasileira, defendendo a modernização tecnológica (BUAINAIN, 1999).

<sup>8</sup> O Estado como principal provedor de políticas sociais e responsável pelo desenvolvimento socioeconômico.

<sup>9</sup> A seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal, ou seja, entre indivíduos de um mesmo grupo, do que em um sistema de redistribuição vertical, em que as políticas e benefícios alcançam diferentes grupos.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

**Apesar da tentativa de conciliar as duas perspectivas por meio do Estatuto da Terra de 1964, prevaleceu o diagnóstico associado à modernização, que marginalizou os pequenos agricultores.** A partir de 1970, as mudanças se concretizaram, sendo fortemente impulsionadas pelo Estado a partir de um conjunto de incentivos gerais e um amplo conjunto de instrumentos de política<sup>10</sup>. Este processo modernizador elevou substancialmente a produção agrícola e gerou uma série de benefícios à economia brasileira, mas foi uma “modernização conservadora” (GRAZIANO DA SILVA, 1982) que favoreceu os grandes e médios produtores rurais e marginalizou a grande maioria dos pequenos agricultores, aprofundando a heterogeneidade do campo<sup>11</sup>. O crescimento acelerado da mecanização desencadeou um intenso processo de migração campo-cidade e provocou a difusão da figura do bóia-fria e do trabalhador temporário sem qualquer vínculo empregatício, estabilidade ou proteção social.

**O crescimento acelerado da mecanização da agricultura a partir dos anos 1970 desencadeou um intenso processo de migração campo-cidade e provocou a difusão da figura do bóia-fria e do trabalhador temporário sem qualquer vínculo empregatício, estabilidade ou proteção social.**

### Políticas empreendidas no período

**O processo de industrialização impulsionou mudanças institucionais relevantes, com destaque para as ocorridas na regulação do trabalho.** A industrialização mobilizou a população para as áreas urbanas<sup>12</sup>, em um contexto de maior regulamentação das relações de trabalho. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que passou a ser o responsável pelas questões trabalhistas, até então tratadas no Ministério da Agricultura (CPDOC, [s.d.]). As instituições criadas e a regulamentação do mercado de trabalho precederam e viabilizaram a criação de leis voltadas à garantia de direitos sociais, como o estabelecimento do salário mínimo em 1940, que representava o valor monetário necessário para a subsistência do trabalhador.

**A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, é um marco da atuação do Estado na chamada “questão social”.** Internacionalmente a “questão social” emergiu no século XIX, no contexto da Revolução Industrial. Foi um movimento de demandas por políticas sociais em prol da classe operária, que enfrentava a pobreza. Portanto, a questão social se relaciona com a desigualdade social e com o trabalho na sociedade capitalista. No Brasil, as origens da questão social se relacionam com as origens do capitalismo, a partir da introdução do trabalho livre e assalariado. A formação da classe trabalhadora brasileira se caracterizou pela superexploração, ausência de garantia de direitos e dificuldades de organização sindical autônoma devido ao caráter autoritário do Estado. Assim, a precariedade do trabalho e o desemprego podem ser apontados como características estruturais da questão social no Brasil

<sup>10</sup> O principal deles era o crédito rural, incluindo também os segmentos de infraestrutura de comercialização. A partir da vinculação entre o crédito e a adoção de pacotes tecnológicos, ocorreu uma “modernização compulsória” entre os produtores (BERNARDELLI et al., 2020; BUAINAIN, 1999).

<sup>11</sup> A estratégia de modernização resultou em diversos problemas socioeconômicos, como o acirramento do conflito fundiário (GUANZIROLI et al., 2001). Enquanto alguns estabelecimentos se integraram e aumentaram sua competitividade, outros – a maioria – foram marginalizados e milhares desapareceram, sendo incorporados por vizinhos por meio de compra ou simplesmente abandonados como unidade de produção (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2010).

<sup>12</sup> Esse movimento de urbanização tornou elevada a oferta de mão de obra nas cidades, por isso os salários se mantinham em níveis baixos.

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

(SANTOS, 2012). Durante o período de 1888 a 1930, a questão social foi criminalizada e reprimida. Com a intensificação das atividades industriais, a partir de 1930, aumentou o número de trabalhadores organizados e, conseqüentemente, o debate sobre a questão social passou a ganhar espaço no cenário político<sup>13</sup> (FGV, [s.d.]).

**Por meio da CLT, passaram a ser garantidos a todos trabalhadores direitos como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, as férias anuais remuneradas, a indenização por dispensa sem justa causa e o direito de funcionamento autônomo dos sindicatos.** Para ampliar a proteção social dos trabalhadores formais urbanos e rurais, nas décadas seguintes, outras políticas foram criadas. Para os trabalhadores urbanos, foram desenvolvidas novas legislações para garantir a sua proteção social, como a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, e a Lei nº 6.019, de 1974, que dispunha sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas.

No contexto do processo de industrialização, a discussão sobre os direitos dos trabalhadores ganhou força e foi traduzida em leis. No entanto apenas uma parcela da população foi protegida, marcando a divisão entre formais e informais.

Em relação aos trabalhadores rurais, foi criado, em 1963, o Estatuto do Trabalhador Rural, em um esforço de estender a cobertura previdenciária também a esse grupo de trabalhadores. O Estatuto regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade do pagamento do salário mínimo aos trabalhadores rurais e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural. Em 1973, o Estatuto foi substituído pela Lei nº 5.889, que instituiu normas reguladoras do trabalho rural (MARANHÃO, VIEIRA FILHO, 2018).

**A partir da instituição da legislação trabalhista, a população negra avançou na conquista de direitos para acessar postos formais de trabalho (ARAÚJO, 2013).** Em resposta a demandas da Frente Negra Brasileira<sup>14</sup>, o decreto n. 19. 482/30 – também conhecido como Lei dos 2/3 – determinou que qualquer empresa situada no Brasil deveria ter pelo menos 2/3 de sua força de trabalho composta por brasileiros natos, de modo a compensar a priorização dada pelos empregadores à mão-de-obra de imigração europeia. Essa medida buscou, em certa medida, incluir no mercado de trabalho os indivíduos que estavam à margem do sistema produtivo desde a abolição da escravidão (ARAÚJO, 2013). Além da Lei dos 2/3, a instituição da Carteira de Trabalho possibilitou o registro de toda a vida profissional dos trabalhadores, subsidiando as decisões para contratações, aposentadorias e conflitos trabalhistas, e permitiu incluir a população negra no trabalho formal e nos benefícios trabalhistas.

**Apesar do desenvolvimento institucional e das legislações trabalhistas, o processo de assalariamento e proteção social era parcial, atingindo apenas uma parte da população.** Estabelecia-se, no mercado de trabalho brasileiro, uma divisão entre dois pólos: um dinâmico, integrado à economia mundial e dotado de alguns mecanismos de proteção social; e outro capaz de integrar amplas parcelas da população trabalhadora, mas sob padrões precários. Assim, a partir desse momento havia uma divisão

<sup>13</sup> Apesar disso, os avanços em relação às legislações eram muito limitados e não possuíam caráter nacional. Apenas os trabalhadores mais organizados conseguiam garantir a aplicação da legislação social e a cobertura se restringia a São Paulo e ao Distrito Federal (FGV, [s.d.]).

<sup>14</sup> Movimento pioneiro do ativismo negro no país.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

entre o que futuramente se denominaria de trabalhadores formais e informais, ainda que este conceito ainda não estivesse formulado (FONSECA, 2003; OLIVEIRA, 2011).

**Com isso, passou a operar uma associação entre cidadania, ocupação e formalização dos vínculos ocupacionais, a partir do que Santos (1979) chamou de cidadania regulada.** Três instituições eram as bases da cidadania regulada: a regulamentação das profissões (nas áreas urbanas), a carteira profissional e o sindicato oficial controlado pelo Estado. Tratava-se de uma cidadania parcial pois era concedida a uma parcela restrita da população trabalhadora, ou seja, aos assalariados formalizados. Assim, eram considerados cidadãos todos os indivíduos que se dedicavam a ocupações reconhecidas e definidas em lei, enquanto eram considerados “pré-cidadãos” aqueles que não cumprissem com esse requisito. A cidadania regulada fornecia a base para uma percepção das relações de trabalho profundamente marcada, a partir de então, pela diferenciação formal-informal (SANTOS, 1979). Produziu-se nesse período uma desigualdade nas condições de trabalho e de vida entre trabalhadores rurais e urbanos, “nortistas” e “sulistas”, da indústria e dos serviços, qualificados e não qualificados, assalariados e autônomos, formais e informais (OLIVEIRA, 2011).

É durante este período que o conceito de informalidade começa a ser discutido internacionalmente e também no Brasil. O Box 3 apresenta brevemente as discussões que levaram ao surgimento do conceito.

### Box 1: O surgimento do conceito de informalidade

No final dos anos 1960 e início de 1970, estudos pioneiros introduziram o conceito de informalidade no debate sobre as economias dos países subdesenvolvidos. Keith Hart (1973) introduziu a ideia em seus estudos sobre oportunidades de emprego e renda em Gana, e essa também foi utilizada no relatório da Organização Internacional do Trabalho sobre o emprego no Quênia (OIT, 1972). Os estudos identificaram o então nomeado “setor informal da economia urbana”, que foi entendido como típico de países subdesenvolvidos, onde os trabalhadores enfrentavam baixa remuneração e o funcionamento do mercado de trabalho era inadequado<sup>15</sup>.

Nesse momento, as atividades informais foram pensadas como componentes de um setor que englobava empresas e indivíduos envolvidos na produção de bens, na prestação de serviços pessoais ou no pequeno comércio (OIT, 1972). Os termos formal e informal substituíram a dicotomia entre setor tradicional e setor moderno, que até então vinha sendo apresentada na literatura. O setor informal, assim, passou a ser entendido como um fenômeno moderno e resultante do processo de urbanização (KREIN; PRONI, 2010).

<sup>15</sup> Geralmente apresentando elevadas taxas de desemprego e falta de políticas para alterar esse quadro.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

Ao mesmo tempo, no final da década de 1960 a OIT criou o *Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc)*, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de estratégias de geração de empregos e elevação dos salários na região. O programa considerava o setor informal urbano como uma manifestação do excedente estrutural de mão-de-obra. Apesar de terem iniciado seus processos de industrialização, a demanda por mão-de-obra na indústria ainda era insuficiente para absorver a população. Assim, se argumentava que a heterogeneidade da estrutura produtiva dos países originava dois setores: e o mercado informal, relacionado a atividades de baixo nível de produtividade exercidas por trabalhadores por conta própria e por empresas muito pequenas e não organizadas. Acreditava-se que o setor informal tenderia a desaparecer com a expansão e crescente viabilidade econômica do mercado formal<sup>16</sup> (SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTANA, 2018).

O Prealc argumentava que havia heterogeneidade no interior do setor informal. Segundo o programa, coexistiam dois subsetores, um superior e outro inferior, determinados pelo tipo de atividade e pela capacidade de expansão. No estrato superior estariam os produtores informais que empregavam de três a nove trabalhadores, com níveis de produtividade relativamente mais altos e um potencial de crescimento. Essas atividades tinham o potencial de se tornarem formalizadas. No estrato inferior estariam as unidades muito pequenas, de baixo grau de produtividade e mais propensas ao desaparecimento. Nesse segundo estrato estaria concentrado o “núcleo irreduzível” do setor informal, ou seja, não havia possibilidade de formalização das atividades (KREIN; PRONI, 2010).

Na segunda metade da década de 1970 a discussão sobre a informalidade ganha interesse no Brasil. O crescimento das desigualdades no país e o aumento das ocupações informais e precárias impulsionaram esse interesse, em especial nas pesquisas acadêmicas (TOMAZINI, 1995). Duas correntes teóricas buscavam analisar a informalidade brasileira. Uma delas argumentava sobre a existência de um mercado de trabalho segmentado ou dual, assumindo uma homogeneidade dos trabalhadores nos diferentes segmentos. A segunda partia de análises da transformação econômica, focando nas unidades produtivas para delimitar o setor informal. Com o avanço do debate acadêmico sobre o tema, a categoria “setor informal urbano”, proposta pela OIT, foi percebida como limitada para explicar a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, na medida em que havia diferentes formas de expressão e determinantes da falta de empregos em cada região do país (HIRATA, MACHADO, 2007).

<sup>16</sup> Porque partia-se da ideia de que o mercado formal determinava o nível de emprego e renda da economia e se responsabilizava pela introdução do progresso técnico, enquanto o informal absorvia o excesso de mão-de-obra nos períodos recessivos e liberava mão-de-obra para o setor estruturado na fase de crescimento acelerado (SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTANA, 2018).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

## 1980–1990

### Contexto Social e econômico

**A década de 1980 foi marcada pela deterioração do modelo de crescimento baseado na substituição de importações (e expansão do mercado interno) para impulsionar a industrialização do país.** Uma vez que o modelo estava baseado em um maciço volume de financiamentos externos firmados a taxas de juros variáveis, a elevação abrupta dessas taxas no final de 1979 fez com que o montante da dívida externa contraída pelo país explodisse. Isso levou a uma grave crise financeira, trazendo à tona a vulnerabilidade da economia brasileira aos condicionantes externos. Desse modo, o modelo de crescimento via expansão do mercado interno foi severamente atingido, especialmente entre os anos de 1980 e 1983 (TAVARES; ASSIS, 1985). Um dos resultados da crise e da deterioração do modelo de crescimento foi o início de um processo de desindustrialização no Brasil.

**Com a deterioração do modelo de industrialização baseado no endividamento externo, a atividade agrícola passou a ser considerada como um meio para gerar divisas para pagar a dívida externa do país.** A capacidade do Estado de orientar a produção agrícola, contudo, foi limitada, dado o crescente desarranjo e contradições da política econômica, e a consequente perda de consistência das intervenções setoriais (SANTANA et al., 2014). O enfraquecimento da política agrícola, combinado com a crescente importância das poderosas cadeias agroalimentares e o surgimento do agribusiness, levaram a mudanças importantes no meio rural ainda na década de 1980. Entre essas, está a mudança nos meios de subsistência das famílias rurais. A atividade agrícola deixou de ser suficiente para prover os meios necessários para a reprodução social das famílias, o que as levou a buscar outras fontes de renda além do trabalho agrícola, muitas vezes inclusive fora do espaço rural (SCHNEIDER, 2004).

**Nesse contexto de grande instabilidade, a década de 1980 foi marcada por diferentes fases no mercado de trabalho, com aumento da informalidade e dificuldades de absorção da crescente força de trabalho em alguns momentos.** As medidas de estabilização da economia, adotadas entre 1981 e 1983, afetaram especialmente as empresas de pequeno e médio porte, gerando elevados níveis de desemprego. Entre esses anos, a crise foi aguda e os efeitos foram intensos sobre as condições de vida e para os indicadores de trabalho. Em 1985, o mercado de trabalho apresentou melhoras pela primeira vez na década, com um crescimento de 11,55% em relação ao ano anterior, mas não foi capaz de atenuar a crise. Com a implantação do Plano Cruzado, que teve início em 1986, houve uma deterioração do setor formal do país, o que levou a um aumento expressivo dos trabalhadores por conta própria no total da população ocupada. Em 1985, o aumento havia sido de 3,4%, e, em 1986, o crescimento foi de 16,8%. Neste momento, pela primeira vez na história do país, o rendimento médio dos trabalhadores por conta própria se igualou ao dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Os anos seguintes são marcados por congelamento de preços, retração da atividade produtiva e estagnação do nível de ocupação. O país passa

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

a ter uma retomada do emprego a partir de 1988 devido a uma gradual articulação econômica em alguns setores da economia, como a construção civil, os serviços e o setor de exportação (ARANDIA, 1991).

**A progressiva recuperação do emprego no final da década ocorre, no entanto, no setor de serviços, enquanto as ocupações na indústria são reduzidas** (NERI, CAMARGO, REIS, 2000). Em 1982, o setor de serviços ocupava anualmente em média 44,46% da população brasileira, em 1984 a participação se elevou para 48,22% e se manteve nesse patamar até o final da década (47,51% em 1990) (CACCIAMALI, 2000). Por sua vez, a participação relativa da indústria de transformação no pessoal ocupado foi sendo sistematicamente reduzida. Em 1980 a participação era de 15,5% e em 1995 chega a 12,4%. No PIB, a participação da indústria caiu de 32,1% em 1986 para 19,7% em 1998 (OREIRO, FEIJÓ, 2010). Assim, tem início o processo de desindustrialização prematura no país, que será aprofundado nas décadas seguintes (RODRICK, 2016). Com isso, a expectativa de que o setor industrial continuaria a crescer, de forma a absorver cada vez mais a mão de obra do país e contribuir para a redução da informalidade, se mostra frustrada.

**Ao analisar o período da década de 1980, é possível identificar que diferentes fatores contribuíram para a ampliação do trabalho por conta própria e da informalidade.** Em primeiro lugar, houve uma deterioração dos empregos assalariados formais, em um contexto de recessão econômica, redução de níveis salariais e ausência de políticas públicas compensatórias. Segundo, especialmente para os trabalhadores

**A década de 1980 é marcada pela deterioração dos empregos formais, por oportunidades de ganhos maiores na informalidade para os trabalhadores de média e baixa qualificação e pela expansão do emprego no setor de serviços em segmentos de baixa qualificação – fatores que contribuíram para a expansão do trabalho por conta-própria e da informalidade.**

de média e baixa qualificação, tornou-se possível encontrar na informalidade oportunidades de ganhos superiores aos que essas pessoas teriam em ocupações formais. Terceiro, a expansão do emprego no final da crise se deu no setor de serviços, desassociado da indústria, em segmentos que exigem menor qualificação e são mais propensos à informalidade. Por fim, entre aqueles que já não se encontravam no mercado de trabalho, a informalidade continuou a ser a sua estratégia de sobrevivência possível em um contexto de grande instabilidade (CACCIAMALI, 2000).

**Assim, o Brasil, que já havia chegado no início da década de 1980 com uma profunda desigualdade e aumento da pobreza, viu o seu aprofundamento ao longo da década.** No ano de 1980 o país contava com 67% da população vivendo em cidades, e com 38,5% da população ocupada com um nível de remuneração compatível com o de miseráveis, tendo vários problemas socioeconômicos intensificados ao longo da década devido à crise financeira (BARROS, 2014). Em 1981, o percentual de indigentes na população era de 18,5%, enquanto o de pobres, 43,2% (VAHDAT et al., 2019). A desigualdade se aprofunda no período. Em 1981, os 50% mais pobres na população

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

detinham 13,4% da renda, já em 1989 a sua participação havia sido reduzida para 10,4% (IBGE, 1995). Nesse mesmo ano, os 10% mais ricos da população recebiam uma renda média cerca de 30 vezes superior à dos 40% mais pobres (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2000).

**Mesmo com os avanços da Constituição de 1988, as desigualdades raciais continuaram se expressando, e com particular intensidade no mercado de trabalho.** A população negra se localizava nas áreas menos desenvolvidas do país e ocupava a maior parte dos postos informais de trabalho. Dentre aqueles que conseguiam acessar postos de trabalho formais, ainda ocupavam um lugar subalterno na estrutura de distribuição de renda, o que inviabilizava o abandono das atividades informais, que muitas vezes funcionavam como atividades de complementação da renda. Além disso, o ingresso precoce das pessoas negras no mercado de trabalho prejudicava tanto o desenvolvimento da qualificação da mão-de-obra quanto a capacidade de mobilidade social e a quebra do ciclo da pobreza (DA COSTA SILVA, 2013).

**A década de 1980 também é marcada por um amplo processo de mobilização social, em que os movimentos sindicais tiveram um papel relevante.** Os movimentos sociais, que já ganhavam força desde a década de 1970, reivindicavam autonomia e liberdade sindical, fim do arrocho salarial<sup>17</sup> e melhores condições de vida. A atuação dos trabalhadores da grande indústria, como automobilística, metal, mecânica, siderúrgica e petrolífera, e também os trabalhadores rurais foi especialmente importante no processo de redemocratização. Um importante marco foi o longo período de greve dos metalúrgicos do ABC paulista, em 1978. A situação econômica do país e a pressão da sociedade foram alguns dos fatores que enfraqueceram as bases do regime ditatorial, que chegou ao fim em 1985 (PINHEIRO, FABRIZ, 2017; LARA, SILVA, 2015).

**Em relação à participação feminina no mercado de trabalho, ao longo da década de 1980 houve um crescimento contínuo no contexto urbano e diversificação dos postos de trabalho.** Em 1981, a participação feminina era de 31,2% e em 1990 chegou a 35,6%. Por um lado, o crescimento mais expressivo da participação feminina ocorreu em ocupações de nível superior, gerenciais e de empregadoras. Por outro, os afluxos de trabalhadoras autônomas em ocupações manuais representaram 20,9% entre 1981 e 1990. Esse crescimento esteve mais relacionado a uma visão do trabalho como um dever do que como um direito adquirido ou um marco da emancipação feminina, especialmente para um grande grupo de mulheres de baixa renda. Em um contexto de deterioração de rendimentos ao longo da década, muitas mulheres foram obrigadas a buscar ocupações remuneradas para apoiar o sustento da família (IBGE, 1995).

### Políticas empreendidas no período

**A principal mudança neste período foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, a qual trouxe avanços na regulação pública do trabalho.** Até a década de 1980 cerca de metade da população ocupada ainda não tinha acesso ao sistema de proteção social construído após 1940, especialmente ao

<sup>17</sup> Consequência de uma política salarial em que os reajustes não acompanham a inflação.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

salário mínimo e de uma série de legislações de regulação das leis do trabalho (DE-DECCA, 2005). A “constituição cidadã”, resultante do processo de redemocratização do Brasil e dos debates entre diversas organizações sociais constitucionalizou direitos trabalhistas previamente garantidos via legislação ordinária. Além disso, incluiu uma série de direitos ao capítulo referente a direitos e garantias fundamentais, se diferenciando das Constituições anteriores por não os incluir ao capítulo da ordem social e econômica. Dentre esses direitos e garantias fundamentais estão a redução da jornada semanal máxima de 48 para 44 horas de trabalho; ampliação da remuneração mínima das horas extras de 120% para 150% do salário normal; adicionais salariais; ampliação da licença maternidade de 90 para 120 dias; instituição da licença paternidade; garantia do aviso prévio proporcional ao tempo de serviço; redução dos riscos inerentes ao trabalho a partir de normas de saúde, higiene e segurança; direito à aposentadoria rural para trabalhadores em regime familiar; o seguro desemprego, dentre outras determinações (GONZALEZ ET AL, 2009).

**A Constituição de 1988 ampliou os direitos e garantias sociais dos trabalhadores formais, unificou o sistema de proteção social do país e fortaleceu as instituições dedicadas ao direito ao trabalho. A previdência rural, em particular, trouxe avanços na redução da pobreza e modificou o mercado de trabalho das áreas rurais.**

**A partir da Constituição Federal de 1988 a proteção social dos trabalhadores foi unificada, ou seja, a legislação equiparou os trabalhadores rurais aos urbanos e os trabalhadores rurais conquistaram igualdade previdenciária.** Até então os direitos previdenciários dos trabalhadores rurais existiam, mas eram bastante limitados e, em certa medida, pro forma. Primeiramente, a aposentadoria por idade era concedida aos trabalhadores rurais a partir de 65 anos, e o valor correspondia a 50% do salário mínimo de maior valor no país. Ocorre que, na década de 1970 por exemplo, a expectativa de vida era de aproximadamente 50 anos de idade, ou seja, a compensação era acessada apenas pelos trabalhadores rurais de excepcional longevidade. Ademais, o benefício era limitado a apenas um membro da família – geralmente o homem – excluindo dependentes e mulheres rurais. As novas regras presentes na Constituição Federal de 1988 equipararam as condições de acesso à aposentadoria para homens e mulheres e ampliaram a cobertura para todos os membros da família. Foi reduzida a idade mínima de acesso para 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres e o valor da aposentadoria rural foi aumentado, passando a corresponder a um salário mínimo (BELTRÃO, OLIVEIRA, PINHEIRO, 2000; MARANHÃO, VIEIRA FILHO, 2018).

**A unificação da proteção social dos trabalhadores elevou substancialmente a participação da renda previdenciária na renda familiar rural, mudando o mercado de trabalho nas áreas rurais.** Carvalho Filho (2008) estimou que a aposentadoria foi preferida por cerca de 40% dos idosos rurais entre 1988 e o início dos anos de 1990, reduzindo a mão de obra disponível nas lavouras. As mudanças na aposentadoria rural também contribuíram para a elevação da renda no campo e para a erradicação da pobreza (BELTRÃO, OLIVEIRA, PINHEIRO, 2000).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

**Outra mudança paradigmática introduzida pela Constituição está relacionada ao Ministério Público do Trabalho, que havia sido criado em 1956. Até 1988, o Ministério do Trabalho atuava como Órgão Interveniente, emitindo parecer nos processos judiciais.**

A partir de 1988, o órgão foi definido como permanente e passou a contar com independência administrativa e financeira. Foram criadas secretarias temáticas e incorporado corpo técnico especializado. A partir de então, o Ministério passou a contar com a competência e a legitimidade necessárias para atuar como órgão agente na defesa dos direitos coletivos e individuais dos trabalhadores (ZUBEN; VALENTIM, 2018). Possuindo independência institucional e caráter permanente, se fortaleceu o Ministério e foi reforçada a importância do direito do trabalho para a sociedade e para o interesse público, tornando possível inclusive o confronto com os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário no caso de violação de direitos (LACERDA, 2020).

### Box 2: O reconhecimento da informalidade como um objeto de políticas

Internacionalmente, nos anos 1980, os estudos sobre a informalidade no mundo do trabalho se complexificavam e passou a se dar maior atenção à questão da eficácia das políticas recomendadas para o mercado de trabalho em países em desenvolvimento. No âmbito internacional, esse debate ocorre em um cenário em que se buscava uma solução para o crescente desemprego e trabalho precário nos países avançados e no qual os países socialistas viviam seu período de crise e de transição.

Duas agendas são colocadas em oposição e constituíram, nas palavras do diretor da OIT durante 78ª Conferência Internacional do Trabalho em 1991, “o dilema do setor não estruturado”<sup>18</sup>. Por um lado, alguns defendiam que o trabalho informal deveria ser gradualmente eliminado e por isso deveria se buscar a integração do setor informal à modernização econômica. Por outro lado, outros alegavam que o potencial de geração de ocupação e renda para boa parte da população deveria ser aproveitado e por isso as políticas de bem-estar e proteção social dos ocupados no setor informal deveriam ser ampliadas. Naquele momento, a solução proposta para tentar conciliar as posições foi que o apoio ao setor informal deveria estar condicionado à superação de situações extremas de exploração e das condições de trabalho desumanas (KREIN; PRONI, 2010).

No caso da América Latina, na década de 1980, as políticas públicas ainda eram influenciadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela teoria do subdesenvolvimento<sup>19</sup> (debate que se consolidou a partir de 1950). Adicionou-se a essa teoria o entendimento de que os nexos entre as categorias formal e informal eram variados e se redefiniam continuamente.

<sup>18</sup> Esse dilema também remete às dificuldades de comparação entre a informalidade nos países, que adotavam definições e formas de mensuração próprias. Isso impulsionou o debate estatístico em 1993, que se centrava em unidades produtivas informais (individuais, familiares ou microempresas).

<sup>19</sup> Proposta por Raul Prebisch, a teoria do subdesenvolvimento defendia que as economias latino-americanas haviam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas, com um setor primário-exportador dinâmico. Essas economias eram incapazes de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários apresentavam uma evolução desfavorável em comparação aos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. O resultado dessa desigualdade era uma tendência ao que se chamou de “deterioração dos termos de troca”, que afetava negativamente os países latino-americanos, primário-exportadores (PREBISCH, 2000).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

Os diferentes tipos de relação foram considerados uma característica marcante das então chamadas “economias subdesenvolvidas”, como as latino-americanas. A partir desse entendimento, se buscava explicar a permanência da informalidade na estrutura produtiva dos países latino-americanos, já que esta ainda era marcante no final da etapa da industrialização pesada. Oliveira (2011) identifica que pelo menos três perspectivas sobre a informalidade foram difundidas na região.

- Uma perspectiva relacionava a informalidade com a lógica da sobrevivência a um contexto adverso, no qual um excedente estrutural de mão-de-obra pressiona o mercado de trabalho, tornando a oferta de empregos formais insuficiente.
- Outra perspectiva considerava que as causas da informalidade estavam associadas às mudanças na divisão internacional do trabalho na era da globalização, à adaptação das empresas modernas diante de uma demanda instável e à adoção de medidas de descentralização produtiva associadas à subcontratação de empresas e de mão-de-obra.
- Uma terceira forma de perceber e caracterizar o setor informal era aquela que o entendia como sinônimo de ilegalidade. Neste caso o que motivaria a informalidade seria o não pagamento de impostos federais ou municipais, assim como o não cumprimento da legislação trabalhista.

No caso do Brasil, até o fim dos anos 1980, predominava entre economistas, juristas e a opinião pública no Brasil uma visão que explicava o trabalho informal como um legado de uma economia semi-industrializada, cujo fim era uma questão de tempo e desenvolvimento (NORONHA, 2003). Essa perspectiva, no entanto, não encontrou respaldo na prática e foi perdendo seu sentido com as profundas transformações no capitalismo mundial, conforme será discutido a seguir.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

## 1990–2006

### Contexto social e econômico

**Frente à crise advinda do período anterior, os anos de 1990 foram marcados por mudanças importantes nos âmbitos político e econômico.** Do ponto de vista político, houve mudanças importantes devido ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, com os desafios de concretizar as garantias da Constituição Cidadã. Já do ponto de vista econômico, a década se caracterizou por uma reorientação da política econômica em consonância com o que vinha sendo proposto pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros<sup>20</sup> (GIAMBIAGI, MOREIRA, 1999).

**Dentre as transformações que se consolidaram na década de 1990, destacam-se: 1) a abertura dos mercados à concorrência internacional, 2) a reorganização da produção para modelos mais flexíveis e a 3) reorientação do papel do Estado para lidar com a “questão social”.** Essas mudanças no Brasil ocorreram em consonância com a nova dinâmica do capitalismo mundial, que já vinha se estabelecendo em outros países desde fins da década de 1970, e que tiveram profundo impacto na ampliação e na alteração das características do emprego e da informalidade.

**As mudanças que ocorrem no Brasil na década de 1990 já vinham em curso em outros países e levam a mudança significativa na inserção internacional do país.**

**O processo de abertura dos mercados (de bens, serviços e financeiros) inseriu o país no mercado internacional, ao mesmo tempo que modificou o tecido produtivo do país e impulsionou o processo de desindustrialização.** Para promover a abertura econômica<sup>21</sup>, retiram-se as regulações que colocavam barreiras à entrada de produtos, empresas e de capital externo, e que anteriormente tinham como objetivo proteger a produção nacional. Com mais investimentos e uma maior exposição à competição externa, se esperava que a produtividade das empresas do país seria ampliada. Os resultados foram ambíguos. Por um lado, os juros altos e a ausência de outras barreiras tarifárias tornaram mais rentáveis os investimentos externos e com isso houve um aumento elevado do fluxo de Investimentos Externos Diretos. Os investimentos se deram especialmente por meio das privatizações de empresas estatais e com os processos de fusão e aquisição de empresas<sup>22</sup>. Por outro lado, a ausência de barreiras protetivas e a valorização do Real

<sup>20</sup> As orientações oferecidas pelos organismos internacionais estavam especialmente focadas em ampliar a liberdade de operação dos mercados. Essas recomendações foram consolidadas no chamado “Consenso de Washington”, baseado na conferência realizada em 1989, e foram incorporadas, por exemplo, nas exigências do FMI como contrapartida para os empréstimos tomados pelos países, sobretudo da América Latina. Dentre as suas principais proposições estão: “a desregulamentação dos mercados de trabalho, de bens, de serviços e financeiros; desestatização e redução do aparelho estatal; e gestão estatal “responsável” das finanças públicas e da moeda” (NAKATANI; OLIVEIRA; 2010, p.24).

<sup>21</sup> A abertura do mercado financeiro nacional teve início ainda no governo José Sarney, possibilitando a entrada de capital especulativo no país. Já no governo Collor, a política de abertura comercial ocorre por meio da extinção de barreiras não-tarifárias e com a redução das alíquotas de importação que vão favorecer a importação e abrir a economia nacional à concorrência de produtos estrangeiros, política que será continuada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Na implementação do Plano Real observou-se um déficit crescente da balança comercial, ou seja, um aumento significativo das importações em relação às exportações com um rápido aumento da entrada de capitais externos no País.

<sup>22</sup> Em 1995, por exemplo, grupos econômicos internacionais compraram cerca de 300 empresas nacionais de diferentes ramos (LESBAUPIN, 1999). Considerando apenas os leilões de privatizações, no período de 1995 a 2002, 53% foram compras realizadas por investidores estrangeiros (LANDI, 2010).

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

fizeram com que muitas indústrias nacionais não tivessem condições de concorrer com os custos de produção de outros países e acabaram quebrando. O que se observou com o tempo foi uma desarticulação dos elos produtivos da indústria nacional em favor de uma crescente integração às cadeias globais de valor (CGV), por meio da produção de *commodities*, aprofundando o processo de desindustrialização no país e a vulnerabilidade do país a choques externos (RODRICK, 2016).

**Ao mesmo tempo, a reorganização da produção, estimulada pelo processo de globalização econômica e financeira e possibilitada pelo desenvolvimento de novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), levou à conformação de processos de trabalho mais flexíveis.** Muitas empresas deslocaram parte de sua produção para outros países em busca de custos menores, principalmente relacionados à força de trabalho. No caso do Brasil, as consequências foram diferentes a depender do setor, em alguns as empresas se deslocaram para localidades com melhores benefícios fiscais, em outros a produção foi descentralizada aproveitando as capacidades de outros países e em muitos houve redução da mão de obra. Com isso, além de acirrar a competição global, houve a substituição do modelo fordista de produção em massa por um modelo de produção flexível, no qual a produção é mobilizada a partir da demanda. Dessa forma, além do enxugamento das ocupações, os processos de trabalho foram modificados para que a disponibilidade e a intensidade do trabalho fosse ajustada às necessidades da empresa e às demandas do mercado (VAZQUEZ, 2008).

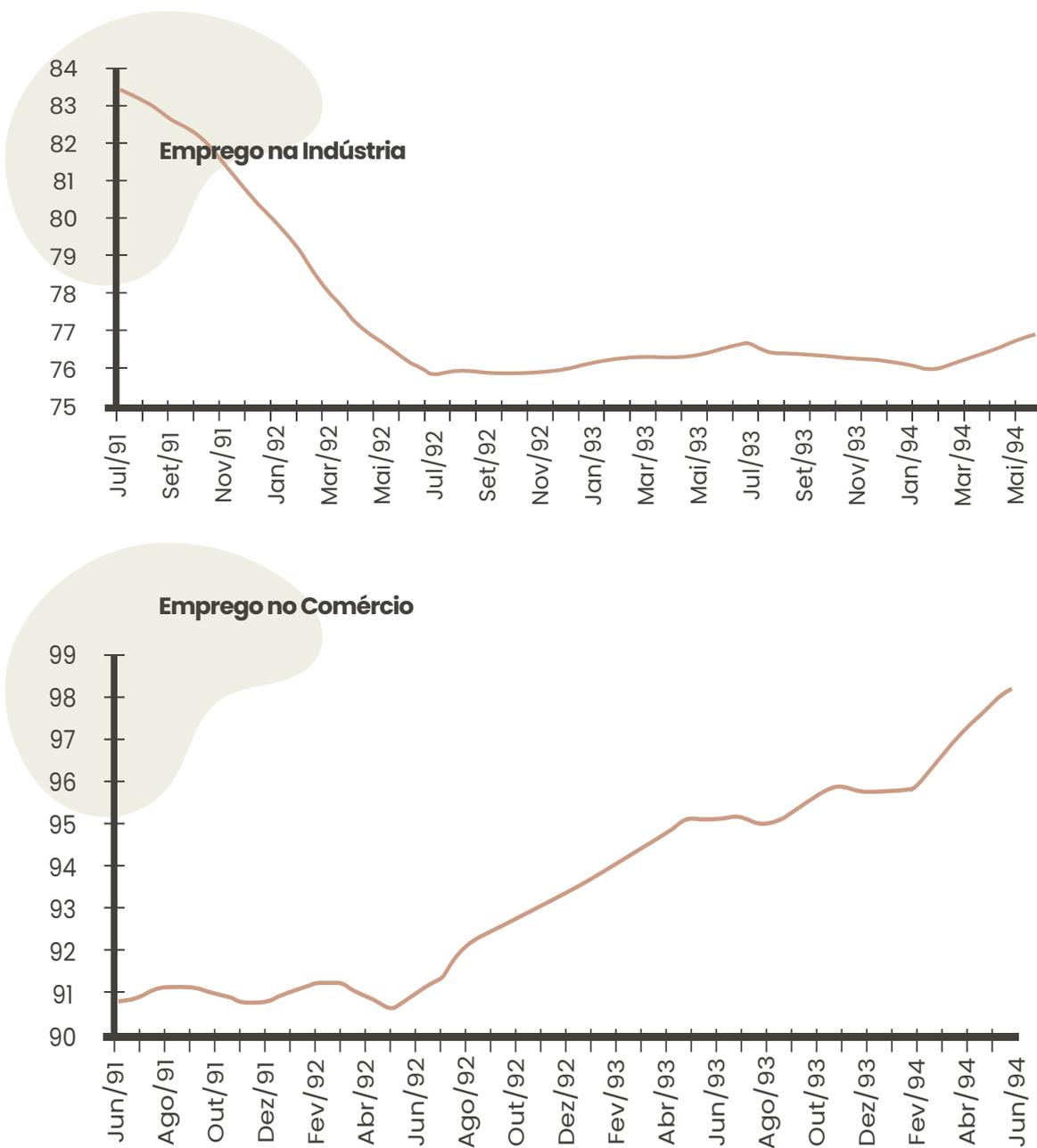
**Completando as mudanças neste período, há uma reorientação do papel Estado, que por um lado aumentou a governabilidade e governança, mas que por outro reduziu o grau de interferência e suas funções.** A partir da década de 1990, ganha força no Brasil a perspectiva da “Nova Gestão Pública”, que defendia que os modelos das organizações privadas poderiam ser transferidos às públicas para aprimorá-las. O enfoque, que valorizava eficiência e efetividade, se traduziu no processo de privatizações e em uma ênfase na gestão de programas individuais e na criação de Agências Reguladoras para a normatização, gestão e fiscalização de determinados serviços básicos, o que alterou as formas públicas de regulação vigentes até então (BRESSER PEREIRA, 1998). Com isso, ao invés de promover intervenções diretas na vida da sociedade, o Estado passa a ter o papel de regular as formas de competição nos mercados. Enquanto essa mudança permite a liberação de recursos estatais e promove a mobilização de recursos privados, também podem ser gerados conflitos entre a universalização dos serviços oferecidos e o interesse econômico.

**Essa combinação de transformações levou a taxas crescentes de desemprego, que passou a ser mais amplamente entendido como estrutural.** O aumento da produção deixou de ser acompanhado pelo crescimento dos empregos. De acordo com Pochmann, nos anos de 1990, para cada 1% de crescimento, o emprego aumentou apenas 0,1% (SOLIANI, 1998). Com o processo de desindustrialização e desnacionalização, 1,4 milhão de postos de trabalho da indústria de transformação foram eliminados nos anos de 1990. Os efeitos gerados se difundem para os demais setores e o resultado mais notável é a expansão do setor de serviços, notadamente nos seg-

**As mudanças desencadeadas na década de 1990 tornaram o desemprego um problema estrutural. O aumento da produção deixou de ser acompanhado pelo crescimento dos empregos.**

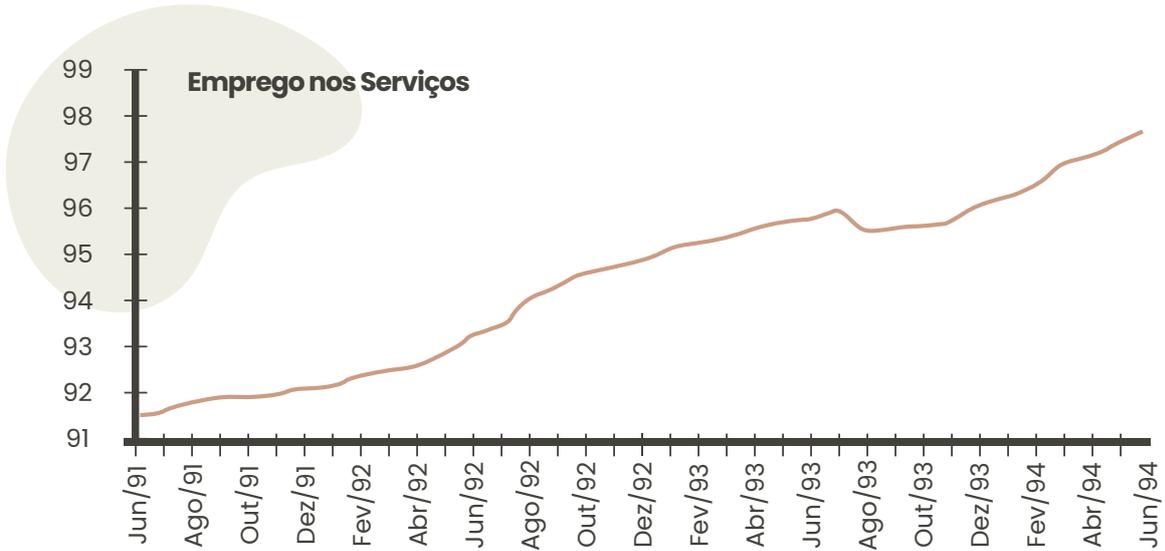
mentos que exigem menor qualificação e oferecem remunerações salariais inferiores à indústria (OREIRO; FEIJÓ, 2010). O excedente de mão de obra chegou a 5,1 milhões de desempregados nessa década, atingindo principalmente o trabalho mais jovem, no segmento entre os 15 e 24 anos, as mulheres e as pessoas que têm entre 4 e 7 anos de escolaridade (POCHMANN, 2001). A partir dos gráficos abaixo é possível verificar os níveis de emprego na indústria, comércio e serviços<sup>23</sup> no início da década:

**Gráfico 1:** Emprego na indústria, no comércio e nos serviços (Julho 1991- Maio 1994)



<sup>23</sup> Dados referentes às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Os dados de nível de emprego da PME/IBGE tiveram uma quebra em janeiro de 1990. Como os autores utilizaram médias móveis de 12 meses, consideraram os dados a partir de 1991.

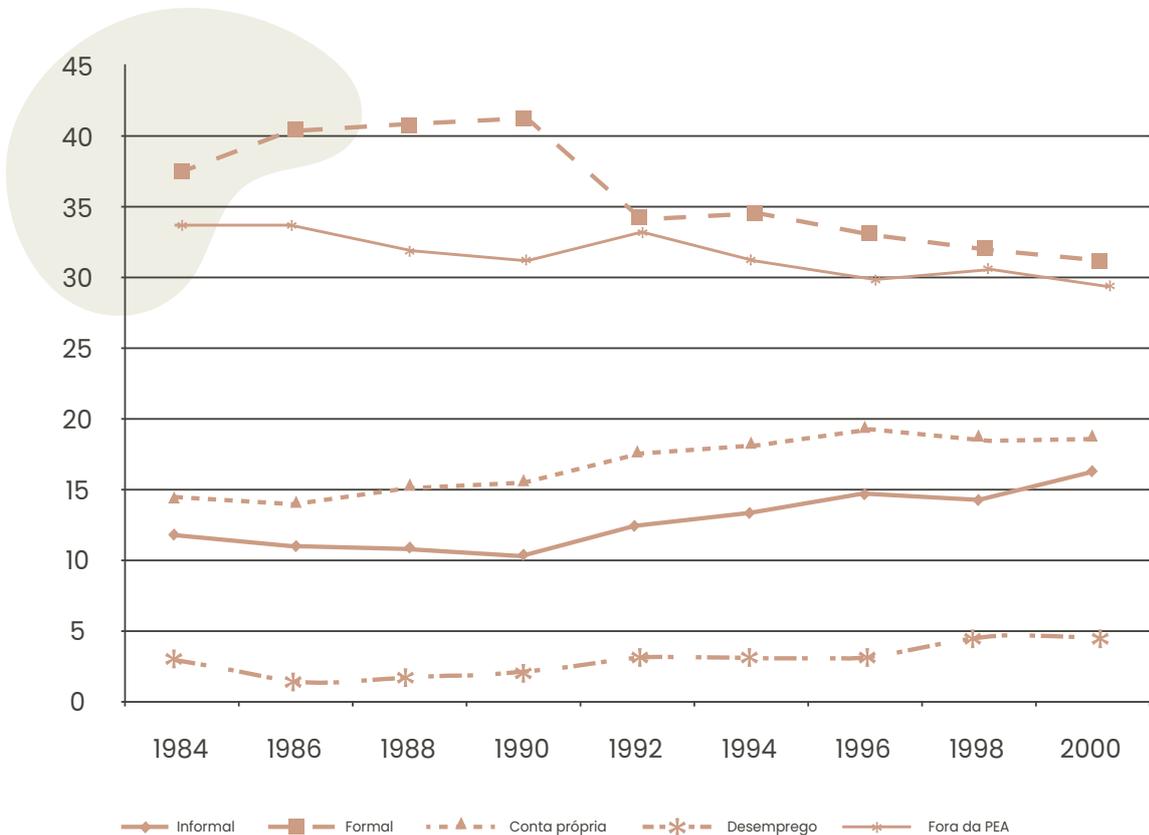
1888 – 1930    1930 – 1980    1980 – 1990    **1990 – 2006**    2006 – 2015    2015 – 2021



Fonte: Neri, Camargo, Reis (2000), p. 5-6

No gráfico 2 é possível observar uma queda expressiva no setor formal a partir de 1990, que passa de 40% para quase 30% em 2000. Um movimento que é acompanhado pelo aumento de trabalhadores por conta própria, de trabalhadores informais e do desemprego (CURI; MENEZES-FILHO, 2006).

**Gráfico 2:** Evolução do mercado de trabalho brasileiro (1984-2000)



Fonte: Curi e Menezes-Filho (2006)

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

**Outra consequência importante do modelo flexível de produção foi a “informalização da formalidade”.** Com o processo de desregulamentação, se rompeu com a tendência à formalização que predominou no período de 1930 a 1980 e se proliferaram situações de trabalho mais precárias. Tanto a jornada de trabalho quanto a remuneração dos trabalhadores passam a ser mais incertas, sendo definidas de acordo com as flutuações da dinâmica econômica e da estratégia das empresas, e pouca atenção foi dada aos impactos negativos que isso poderia ter do ponto de vista da rotina e da saúde dos trabalhadores. Nesse modelo, os trabalhadores deveriam estar mais disponíveis para se adequar às demandas do empregador (por exemplo, através do banco de horas). Além disso, a regulação do trabalho foi alterada, de modo a permitir que as empresas pudessem repassar aos trabalhadores os riscos e prejuízos dos momentos de crise. Isso ocorre, por exemplo, com as possibilidades de redução da jornada com cortes de salários, e de utilização de bancos de horas em vez do pagamento de horas extras no período de jornadas extensas que extrapolam a jornada regular (VAZQUEZ, 2008). Como explica Tavares (2002), com os mecanismos de flexibilização, as relações formais vão se tornando mais informais e, ao invés de alterar a subordinação entre empregador e empregado, o que ocorre é a intensificação da exploração do trabalho. Tornando o emprego formal mais próximo da condição de informalidade (OLIVEIRA, 2011).

**A flexibilização das atividades produtivas que marca este período também se estendeu para as relações trabalho tornando as jornadas de trabalho e a remuneração dos trabalhadores mais incertas – o que foi caracterizado como “informalização da formalidade”.**

**Além disso, a busca por emprego se tornou mais árdua e foram intensificadas as transições no mercado de trabalho.** Guimarães (2006) identifica que durante a década de 1990 houve uma elevação significativa do tempo de procura de trabalho, o qual dobrou em dez anos, tendo um crescimento especialmente acelerado a partir de 1997. Além disso, as taxas de subutilização da mão de obra cresceram e nos momentos mais críticos, o desemprego somado com o trabalho precário e o desalento chegaram a ultrapassar a marca de 20% da população em atividade. No entanto, a autora chama especial atenção para a instabilidade das ocupações. Ao analisar o mercado de trabalho na cidade de São Paulo em 2001, ela identifica que nada menos que três quartos dos indivíduos economicamente ativos mudavam de situação de trabalho a cada doze meses. Assim, a intensificação das transições no mercado de trabalho e a recorrência do desemprego passaram a ser questões relevantes no país. Essa deterioração do trabalho também é acompanhada de um aumento significativo da desigualdade de renda. Em 1993, a participação da renda dos 10% mais ricos no Brasil era de quase 42%. No final da década esse número já chegava aos 50%.

**Durante o período houve avanço na participação das mulheres no mercado de trabalho, ainda que elas se mantiveram em posições de menor qualidade na comparação com os homens.** Entre 1993 e 2005, o contingente de mulheres na população economicamente ativa (PEA) passou de 28 para 41,7 milhões, de modo que a taxa de atividade entre as mulheres aumentou de 47% para 53%. No conjunto total de trabalhadores, a participação feminina cresceu de 39,6% para 43,5%. Essa expansão se dá especialmente em ocupações de escolaridade média e superior, em atividades



majoritariamente ocupadas por homens, havendo uma expansão da presença no mercado formal. Ao mesmo tempo, os padrões diferenciados da inserção feminina e masculina nas diferentes atividades econômicas persistiram. Em 2005 quase 40% das mulheres estavam em três subsectores: “educação, saúde e serviços sociais”, “serviços domésticos”<sup>24</sup> e outros serviços sociais e 36% das trabalhadoras ganhavam menos de um salário mínimo. No mesmo ano, 3,3 milhões se dedicavam a atividades não remuneradas<sup>25</sup> e 2,7 milhões tinham trabalhos voltados para a produção para a subsistência (BRUSCHINI, 2007; BRUSCHINI et al., 2008).

**Com relação à população negra, de forma similar ao que ocorria para muitas mulheres, suas trajetórias ocupacionais eram marcadas por períodos mais longos em ocupações mais precárias e de menor prestígio** (GUIMARÃES, BRITTO, 2008). Enquanto na década de 1990 houve uma grande defesa da meritocracia na valorização da performance dos trabalhadores como critério de seleção, na prática persistiram mecanismos de discriminação. Guimarães (2002) identificou que os salários e rendimentos na indústria para o período de 1989 a 1999 continuaram a ser alocados com base em critérios de sexo e raça. Guimarães e Britto (2008) analisam a trajetória de homens negros e destacam sua presença predominante no emprego informal e de trabalho autônomo, com trajetórias de maior instabilidade do que os homens brancos. Os autores também afirmam que, enquanto para alguns grupos estar em uma ocupação precária é algo transitório, para muitas mulheres, como no caso das trabalhadoras domésticas, e para a população negra essa condição se estende por longos períodos. Uma situação especialmente dramática para as mulheres negras.

### Políticas empreendidas no período

**Nesse período, o Brasil viveu uma tensão entre a expectativa de avanços sociais com a redemocratização e os limites impostos pelas políticas de austeridade.** A Constituição de 1988 criou uma perspectiva de avanço social para muitos setores da sociedade e movimentos sociais, que buscaram a efetivação desses direitos. Ao mesmo tempo, o direcionamento das políticas econômicas de cunho mais liberalizante consolidaram não apenas o discurso, mas também políticas de austeridade e de ajuste fiscal. Isso impactou diretamente a capacidade de implementação e garantia de direitos constitucionais. Essa limitação pode ser observada, por exemplo, na redução dos orçamentos voltados para saúde, educação e cultura<sup>26</sup> ao passo que foram crescentes os gastos com pagamento da dívida pública.

**Para acompanhar as transformações na atividade econômica e a inserção do país no mercado internacional, neste período foram implementadas medidas de desregulamentação de legislações protetivas no mercado formal.** Durante este período, foi realizado um conjunto de reformas que teve como objetivo também o enxugamento da máquina e dos custos sociais do Estado, a exemplo das reformas admi-

<sup>24</sup> No emprego doméstico remunerado, as mulheres continuaram representando 90% das ocupações.

<sup>25</sup> No setor agrícola, segundo dados de 2002, 81% das trabalhadoras não recebiam remuneração, enquanto no caso dos homens, essa proporção foi de 27%.

<sup>26</sup> O governo Collor, em dois anos, reduziu em 49% a verba para educação e cultura e 30% a verba da saúde. Pesquisa da Unafisco mostrou que, em 1995, “os gastos com saúde, educação, transporte, habitação, segurança, cultura, agricultura, entre outros, somavam 47,2% do orçamento”. Em 2006 eles já eram quase metade: 26,5%. “Saúde reduziu de 9,57% para 6%; educação, de 6% para 2,67%, e, segurança, de 5,38% para 3%”. Em contraposição, o País gastava pouco menos de 20% do orçamento com a dívida pública em 1995 e em 2006 esse montante era de 42%. No período de 2000 a 2005 o gasto com a dívida foi o triplo do investimento em infra-estrutura e social (AMORIM, 2006).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

nistrativas, da previdência<sup>27</sup> e da legislação trabalhista, que reduzem as garantias de proteção das leis sociais (BRESSER PEREIRA, 1998). É neste contexto que surgem novas modalidades de contratação – como a terceirização, a contratação por CLT no serviço público sem direitos equivalentes ao do regime estatutário, a contratação por tempo limitado e por tempo parcial, a contratação como pessoa jurídica e as cooperativas de mão de obra<sup>28</sup> – e alterações nas jornadas de trabalho<sup>29</sup>. Também há medidas que enfraquecem a negociação coletiva e das instituições que deveriam assegurar direitos trabalhistas, como a Justiça do Trabalho<sup>30</sup>.

**As mudanças introduzidas na legislação trabalhista neste período criaram novas formas de contratação e introduziram medidas que reduziram as garantias dos trabalhadores formais.**

**Para responder aos desafios sociais que surgiram, o governo adotou políticas focalizadas, ao invés de universalizantes como se previa na Constituição de 1988.** Esse enfoque pode ser observado tanto na abordagem aos trabalhadores desempregados, como na maior atenção às pessoas em situação de pobreza. Ao invés de dar maior atenção às questões estruturais implicadas, a ênfase foi no apoio aos indivíduos, para que pudessem se inserir na vida da sociedade<sup>31</sup>.

**Diante da forte crise do emprego e das mudanças produtivas, um conjunto de políticas públicas com foco na empregabilidade e na qualificação foi implementado para apoiar especialmente os desescolarizados e desempregados.** O exemplo mais claro nesse sentido é o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)<sup>32</sup>, criado em 1995 e com vigência até 2002 com o objetivo de preparar os indivíduos para as mudanças em curso. Esse foco na alocação da mão de obra difere das políticas de emprego de períodos anteriores, mais orientadas para a criação de postos de trabalho (RAMOS, REIS, 1997; OLIVEIRA, 2012). Seguindo o paradigma da produção flexível, os programas de qualificação deveriam permitir que os trabalhadores desenvolvessem compe-

**Em resposta ao desemprego estrutural, o Estado assumiu o papel de oferecer programas de qualificação profissional que buscavam tornar as pessoas mais “empregáveis” em um mercado em constante mudança. Enquanto isso, a preocupação em criar novos postos de trabalho foi para o segundo plano.**

<sup>27</sup> Durante o período houve duas reformas da previdência. A primeira realizada no governo FHC foi concretizada por meio da Emenda Constitucional 20 de 1998. Dentre as principais mudanças está a alteração nas regras de cálculo da aposentadoria. O tempo de serviço é substituído pelo tempo de contribuição, o que vincula o valor dos benefícios às contribuições. Isso, junto com a introdução de uma idade mínima para a aposentadoria, acabou por estimular o prolongamento da contribuição e com isso, do tempo de trabalho para os empregados formais. Já a reforma promovida no primeiro governo do Presidente Lula se concretizou pela aprovação da EC 41/2003, que alterou as aposentadorias dos servidores públicos com a limitação do benefício pelo teto do INSS e também obrigando o vínculo à entidade fechada de previdência complementar.

<sup>28</sup> Essa modalidade foi utilizada massivamente para reduzir custos com a contratação direta, já que dispensa os encargos trabalhistas de uma contratação direta.

<sup>29</sup> Entre as mudanças introduzidas estão: a criação de banco de horas, jornada 12X36 (a cada 12 horas de trabalho o empregado tem direito a 36 horas de descanso e os dias da semana passam a ser indiferenciados, sem por exemplo, direito a folga ou pagamento adicional no trabalho aos fins de semana) e liberação do trabalho aos domingos.

<sup>30</sup> Um exemplo nesse sentido é a Lei de falências 11.101/2005 que estabelece a preferência do pagamento de dívidas bancárias em detrimento dos créditos de natureza trabalhista no processo de recuperação judicial e falência.

<sup>31</sup> Neste período também ocorre uma reforma do ensino técnico por meio da Lei 2208/97 que configurou uma nova institucionalidade para a educação profissional no país, estabelecendo uma separação mais enfática entre formação geral e a formação tecnológico-profissionalizante.

<sup>32</sup> O programa foi executado em parceria com terceiros, incluindo o Sistema S, centrais sindicais, ONGs, entre outros.

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

tências que fossem para além do saber “fazer” exigido no paradigma fordista. A qualificação deveria abordar também o saber “ser” e o saber “aprender”. Por essa razão o PLANFOR previa o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão. Com isso, esperava-se que o trabalhador se tornasse preparado para qualquer organização, tornando-se “empregável” e mantendo-se competitivo em um mercado em constante mudança. A partir dessa abordagem, o desemprego deixa de ser uma “questão social”, e para ser considerado uma questão de natureza individual, cabendo ao trabalhador se preparar e qualificar, enquanto ao Estado lhe corresponde o papel de oferecer as oportunidades para tanto por meio dos programas de educação profissional (OLIVEIRA, 2007).

**Outro foco de atenção do governo foi a população em situação de pobreza, que se reconhecia que não seria inserida no mercado formal.** As medidas pareciam reconhecer que o crescimento econômico não seria capaz de assegurar renda e condições mínimas de vida ao conjunto da população e por isso seria necessário adotar políticas direcionadas a grupos em situação de vulnerabilidade e pobreza. É nesse contexto que foram criadas as políticas de transferência de renda para a população em situação de pobreza, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Bolsa Escola e o Bolsa Família (as quais se ampliaram ao longo do período), assim como políticas direcionadas para atender as demandas produtivas de grupos vulneráveis, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, o qual estava direcionado para o grupo de agricultores em situação de maior vulnerabilidade e que não foram incluídos no processo de modernização do campo ocorrido na década de 1970. Aqui, mais uma vez, pouca atenção foi dada aos condicionantes estruturais da pobreza.

**Apesar de neste período não haver políticas direcionadas especialmente para os negócios e trabalhadores informais, houve um esforço de dimensionar a informalidade por meio da criação de uma pesquisa oficial, que foi encerrada na sua segunda edição.** A primeira tentativa de dimensionar e captar o papel da informalidade na economia a nível nacional ocorreu em 1997, com a Pesquisa sobre Economia Informal Urbana (ECINF), liderada pelo IBGE. A pesquisa buscava identificar os proprietários de negócios informais urbanos (trabalhadores por conta própria e pequenos empregadores) para investigar suas características de funcionamento e situação econômico-financeira. A pesquisa teve apenas duas edições, uma em 1997 e outra em 2003. Entre as duas edições da pesquisa foi observado um crescimento de 9,1% da informalidade em comparação a 1997. Dentre as principais dificuldades mencionadas pelos respondentes foram destacadas a falta de clientes, a concorrência, o baixo lucro e a falta de crédito e de capital próprio (IBGE, 1997, 2003).

**Ao final deste período também foram criadas medidas para combater o trabalho escravo que ainda persistia no país** (AZEVEDO, BURLANDY, 2010; CAMPOS, 2015). Entre essas medidas estão o acesso ao seguro desemprego para trabalhadores resgatados (lei 10608/2002), a modernização do conceito de trabalho análogo ao escravo no código penal (lei 10803/2003), a criação da chamada “lista suja” que apresenta o cadastro de empregadores que foram condenados por exploração em condições de trabalho análogas à de escravo (Portaria 540/2004).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

### Box 3: A complexidade da relação entre a formalidade e a informalidade

Durante a década de 1990, os estudos sobre a informalidade começaram a desenhar um quadro de maior complexidade e heterogeneidade do mundo do trabalho. Para além das iniciativas de subsistência, a informalidade passa a ser reconhecida também no trabalho assalariado sem carteira assinada e nas relações de trabalho das cadeias produtivas que envolvem grandes empresas, ou seja, observa-se a existência de distintos graus de formalização que vão desde a absoluta informalidade à total formalidade (KREIN; PRONI, 2010). Além disso, se reconhece que a informalidade não se restringe aos mercados de trabalho dos países em desenvolvimento, sendo admitido como um fenômeno que também atinge os países desenvolvidos. Neste contexto, a discussão de informalidade passa a estar fortemente associada à ideia de “flexibilização” (SILVA, 2003).

Assim, em 2002, a 90ª Conferência Internacional do Trabalho, a OIT reconhece a insuficiência de tratar a informalidade como um setor separado do setor formal e passa a se utilizar o termo **economia informal**<sup>33</sup>, de forma a englobar toda a diversidade e dinamismo encontrados neste universo complexo e heterogêneo. O conceito abarca tanto unidades produtivas informais (setor informal), como as ocupações informais (emprego informal), o qual também pode ocorrer em unidades formais. A economia informal refere-se a todas as atividades econômicas que não são abrangidas por disposições formais (OIT, 2005).

Nesse contexto, a discussão na literatura reforça a necessidade de adotar um olhar que permite ver a informalidade e a formalidade como um *continuum*, ao invés de uma dicotomia simplificada. Tanto entre os trabalhadores informais, como entre os formais há diferentes graus de formalização. Dentro do que se considerava formal, a literatura começa a utilizar conceitos como “processo de informalidade” e “nova informalidade” para as ocupações formais precárias que surgiram como resultado da globalização e da reestruturação da atividade produtiva, tais como trabalhadores terceirizados, relações de emprego disfarçadas, contratações por tempo determinado, falsas cooperativas (KREIN; PRONI, 2010).

Dessa forma, a partir de então o enfoque da OIT passa a ser a promoção do trabalho decente, o qual foi pela organização como: trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. As medidas recomendadas para promover o trabalho decente estão relacionadas à melhora dos direitos trabalhistas, aumento da proteção social, investimento em conhecimentos e habilidades dos trabalhadores, acesso ao crédito e outros serviços de apoio para os microempresários (OIT, 2002).

<sup>33</sup> Esse entendimento da economia informal também fomentou o desenvolvimento da discussão estatística registrada no esquema proposto por Hussmans (2004), o qual indica a necessidade de analisar o cruzamento entre diferentes situações de ocupação das pessoas (trabalhadores por conta própria, empregadores, ajudantes familiares, assalariados e membros de cooperativas de produtores) e os tipos de unidades produtivas em que se encontram (empresas formais, informais e os domicílios).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

## 2006–2015

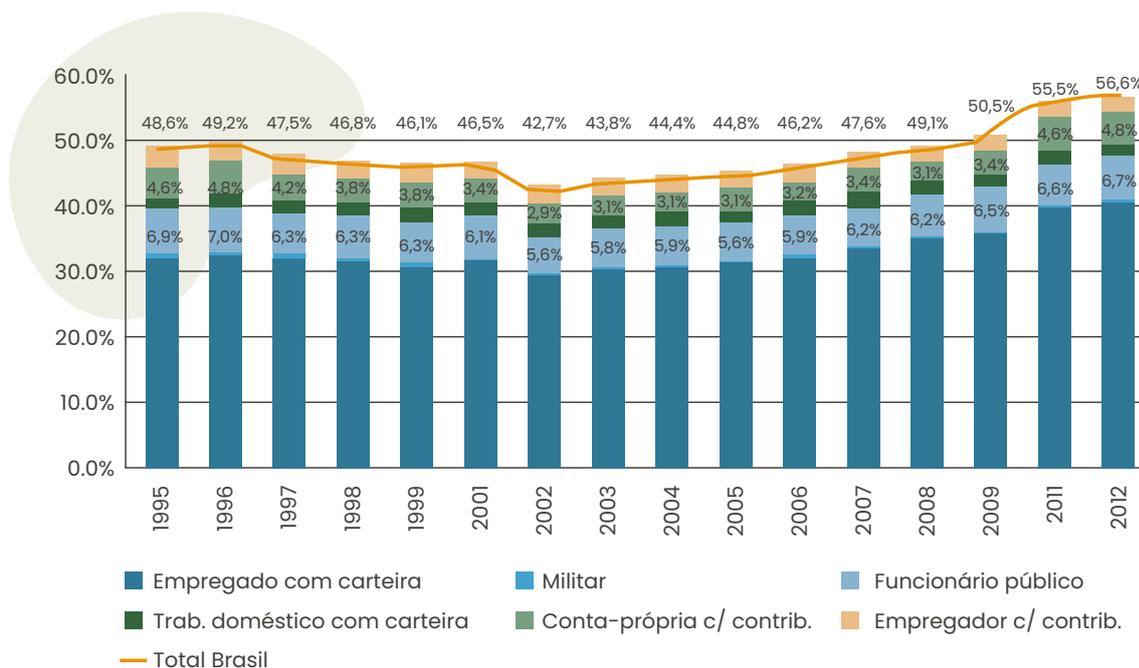
### Contexto social e econômico

**O período de 2006 a 2015 foi marcado por uma situação econômica e social muito mais favorável que a observada no período anterior, na medida em que se consolidou um cenário de maior crescimento econômico, fundamentado principalmente pela expansão do mercado interno.** Além de um cenário internacional favorável pelo ciclo de valorização das *commodities*, a situação econômica também foi impactada pela orientação das políticas, que não aprofundaram o ajuste fiscal. Ao contrário, buscou-se ampliar a política de valorização do salário mínimo e os investimentos públicos, por exemplo, com o Programa de Aceleração do Crescimento, as políticas do BNDES, e no funcionalismo público foram realizados novos concursos para repor as perdas das últimas décadas e os salários foram valorizados. Nesse modelo de desenvolvimento, o investimento público, especialmente de estímulo ao consumo, permitiu uma combinação de crescimento econômico sustentado, com a ampliação do consumo das famílias, fundada no crescimento do emprego, na valorização da renda e na expansão de políticas sociais de combate à pobreza. O aumento da renda dos extratos sociais mais pobres viabilizou a migração de milhões de famílias das classes D e E para a classe C, aumentando o tamanho da classe média brasileira (CRUZ et al, 2012; DIEESE, 2008).

**Durante este período, o país reverteu a tendência de desestruturação do mercado de trabalho dos anos 1990, o que se expressou na queda das taxas de desemprego, no aumento da renda média dos assalariados e no crescimento significativo das taxas de formalização do emprego.** O processo de formalização avançou tanto para os trabalhadores assalariados, como na formalização dos trabalhadores por conta própria e somou-se ao crescimento da participação dos funcionários públicos. No período entre 2002 e 2012, a formalidade entre as pessoas ocupadas aumentou de 42,7% para 56,6%, como apresenta o gráfico a seguir. Esse processo de crescente formalização se estende até 2014. No caso dos trabalhadores por conta-própria, uma das principais expressões da informalidade, sua participação no total de ocupados diminuiu de 24% em 2003 para 21,5% em 2014 ao mesmo tempo que também aumenta o percentual de trabalhadores por conta própria que contribuíam para a previdência de 6,8% em 2002 para 9,7% em 2014. A taxa de desocupação também atingiu níveis bastante baixos para os padrões do país: de 12,4% em 2002 para 4,8% em 2014 (OLIVEIRA, 2015; KREIN, MANZANO, 2014).



Gráfico 3: Evolução da taxa de formalidade no Brasil entre 1995 e 2012 (%)



Fonte: Krein e Manzano (2014) a partir de dados da Pnad

**A crise econômica que abalou o mundo e o Brasil em 2008/2009 representou uma pressão de rotatividade nos empregos assalariados formais, mas não foi suficiente para interromper completamente o processo de formalização em curso** (POCHMANN, 2009). Isso foi possível devido a um conjunto de fatores, como o aumento dos empregos e dos salários possibilitado pelo maior dinamismo da atividade econômica (KREIN, MANZANO, 2018), além de uma série de políticas que serão apresentadas na próxima subseção. Apesar disso, houve deterioração das condições do mercado de trabalho. A pressão para as empresas reduzirem custos, levou a demissões e novas contratações por salários inferiores, o que se denomina como pressão por rotatividade. Os trabalhadores que vivenciaram maiores chances de demissão foram os informais, subocupados, com menos tempo de serviço e menor rendimento. As demissões foram maiores entre os jovens e os seniores, entre os indivíduos com menores níveis de escolaridade e entre mulheres (SILVA, 2012). Em relação aos setores da economia, os setores mais afetados foram a construção civil e a indústria, que até o início da crise apresentavam as maiores taxas de crescimento das ocupações (SILVA, FONSECA NETO, 2014).

**Com a queda do desemprego, o poder de negociação dos trabalhadores e das suas organizações coletivas se ampliou.** Nesse período, os sindicatos recuperaram o poder de representação de suas categorias. Como resultado, houve melhoras na negociação dos salários, com mais categorias conseguindo aumentos reais (acima da inflação). Enquanto, em 2003, 18% das categorias haviam conseguido um aumento real, em 2012, foram 95%. Os canais de diálogo com o governo e outras instituições também melhoraram, de forma que a pressão pela formalização também foi reforçada pelas empresas (KREIN; MANZANO, 2014). Entre 2007 e 2015 foram registradas cerca

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

de 44 mil convenções coletivas e aproximadamente 238 mil acordos coletivos<sup>34</sup>. Em 2014, na maioria das convenções coletivas foram estipuladas normas relacionadas a remuneração, contratação, condições e relações de trabalho, jornada, saúde, segurança e relações sindicais (DIEESE, 2015). Apesar desses avanços, neste período os sindicatos já não são percebidos como uma instituição capaz de representar os interesses da base da pirâmide social, o que pode ser observado no baixo crescimento do número de associados. Entre 1999 e 2009, a porcentagem de trabalhadores formais associados aos sindicatos variou de 17,1% para apenas 17,3% (POCHMANN, 2012). Uma das razões para isso parece ser o tipo de ocupação que se ampliou neste período, as quais são de pouca tradição sindical.

**É importante notar, no entanto, que o aumento das ocupações não se deu em todas as faixas de renda, se concentrando especialmente nas ocupações de até 1,5 salário mínimo.**

O grupo que se expandiu no processo de formalização neste período foram os trabalhadores que recebem salário base (até 1,5 salário mínimo), tipicamente no setor de serviços, observando um aumento de 14,8% na sua participação no rendimento do trabalho na renda nacional. Durante esse mesmo período esses trabalhadores tiveram uma ampliação do seu poder de compra e seu nível de escolaridade. Assim, os seus principais beneficiários foram as mulheres, os jovens entre 25 e 34 anos, pessoas não brancas e trabalhadores das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Ao mesmo tempo

**O aumento das ocupações formais neste período se deu especialmente entre os trabalhadores que recebiam até 1,5 salários mínimos. Ao mesmo tempo, as ocupações nas demais faixas de renda se mantiveram estagnadas ou retrocederam.**

as ocupações nas demais faixas de renda se mantiveram estagnadas ou retrocederam. As ocupações de três a cinco salários mínimos se mantiveram estagnadas em relação à década de 1990, e as que recebiam cinco salários mínimos ou mais sofreram uma redução líquida de 3,3%, sendo o pior resultado na comparação com as três últimas décadas do século XX (POCHMANN, 2012).

**Durante este período, foram observados avanços na redução das profundas desigualdades existentes entre pessoas negras e brancas no Brasil, além da redução na desigualdade de gênero.**

Entre 2010 e 2012, o número de pessoas negras que entraram no mercado de trabalho formal foi superior a das pessoas brancas em diversas regiões<sup>35</sup>. Todavia, os dados apontaram a persistência de significativas desigualdades nas condições de trabalho, acesso e mobilidade social. A remuneração das pessoas negras, por exemplo, se apresentou inferior, sendo em média 63,9% do ganho-hora das pessoas brancas. Em relação à desigualdade de gênero, segundo pesquisa apresentada por Cotrim, Teixeira e Proni (2020), no processo de ampliação dos empregos no período de 2004-2014 houve considerável incorporação das mulheres no mercado de trabalho, acompanhada por um aumento da população feminina ocupada, que cresceu 21,9% no período. Com isso, a população feminina desocupada

<sup>34</sup> As convenções coletivas de trabalho são acordos de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho. Já os acordos coletivos estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito da empresa ou empresas acordantes, às respectivas relações de trabalho.

<sup>35</sup> As regiões metropolitanas estudadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (DIEESE/SEADE, MTE/FAT, ENTIDADES REGIONAIS, 2013) foram as do Distrito Federal, de Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza e Salvador



recuou de 4,5 milhões em 2004 para 4 milhões em 2014. Apesar desses avanços, a pesquisa também mostra que as mulheres permaneceram sendo as mais atingidas pela situação de desemprego (sendo 56,3% do total de pessoas desempregadas) (DIEESE/SEADE, MTE/FAT, ENTIDADES REGIONAIS, 2013).

### Políticas empreendidas no período

**Durante esse período econômico favorável, o país contou com uma diversidade de políticas que buscaram promover uma melhor inserção de diferentes grupos de pessoas no mercado de trabalho.** No período, é possível identificar ações voltadas aos trabalhadores formais, aos trabalhadores e negócios informais, assim como às pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema. Este é o primeiro momento em que os informais passam a ser um objeto claro de política pública com vistas a melhorar as suas condições.

**Com relação aos formais, foram definidas medidas que buscavam promover e assegurar os direitos dos trabalhadores.** Quatro medidas são destacadas como especialmente relevantes:

- Política de valorização do salário mínimo** - A partir do movimento e negociação com as Centrais Sindicais foi aprovada em 2007 uma política<sup>36</sup> de valorização do salário mínimo que considerava não apenas o repasse da inflação do período, mas também o aumento real pela variação do PIB de dois anos anteriores. Entre 2005 e 2016, a valorização real foi de 73,54% (DIEESE, 2019). Essa política é considerada de grande importância pois estimulou o consumo, permitiu que os ganhos de produtividade fossem absorvidos pelos trabalhadores e, apesar de não ter caráter universalizante, ela teve reflexo na vida de um grande contingente de trabalhadores e no conjunto da população que acessa benefícios sociais - o que favoreceu a diminuição da desigualdade de renda no período (DIEESE, 2014). Alguns autores, no entanto, apontam que uma das fragilidades dessa política foi o descompasso criado entre o aumento da remuneração e a produtividade dos trabalhadores, que se manteve em grande medida estagnada nas últimas décadas, o que gerou tensões na economia no país e posteriormente contribuíram para a deterioração dos níveis de remuneração (BARROS et al., 2018).
- PEC das domésticas**<sup>37</sup> - A extensão dos direitos previstos às trabalhadoras domésticas no Brasil em 2013 foi uma conquista importante que advém de reivindicações dos anos 1930. Tal medida estimulou a formalização ao assegurar às trabalhadoras domésticas direitos como o salário-mínimo, a jornada de trabalho de 8h por dia, o descanso remunerado, o salário-maternidade, o auxílio-doença, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o seguro-desemprego, a aposentadoria por invalidez, idade e tempo de contribuição, entre outros. Todavia sua aprovação foi acompanhada de uma brecha jurídica, incluída em 2015, que possibilita manter desprotegida parcela crescente

As políticas implementadas para os trabalhadores formais buscaram ampliar o apoio para grupos historicamente em desvantagem no país.

<sup>36</sup> A política foi aprovada por meio da Medida Provisória 421/2007 com validade até 2023. Em 2010, a política foi transformada na lei 12.255/2010 que previa duração da política de 2012 a 2023, mas este texto foi revogado pela lei 12.382/2011 que determinou que a política se estenderia até 2015.

<sup>37</sup> Trata-se da aprovação da Emenda Constitucional n.º 72/2013 e da Lei Complementar n.º 150/2015.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

de trabalhadoras diaristas<sup>38</sup>. Outro problema enfrentado é a recusa dos empregadores em cumprirem a legislação (SOUZA, 2018).

- **Fortalecimento de instituições públicas responsáveis pela efetivação dos direitos do trabalho:** Desde o início dos anos 2000, há um fortalecimento da Justiça do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho (MPT) e do sistema de fiscalização do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), os quais contribuíram para assegurar os direitos dos trabalhadores e um maior grau de formalização. A Justiça do Trabalho passou a estar em um número maior de municípios e teve um aumento do número de funcionários e magistrados, o que teve reflexos no número de processos, que cresceu 64% entre 2002 e 2012. Além disso, houve mudanças importantes na compreensão da aplicação da lei, como a regulamentação da terceirização<sup>39</sup> e o reconhecimento de fraude no caso de relações de emprego disfarçadas, que contribuíram para a preservação dos direitos trabalhistas. O MPT, que é responsável pela fiscalização de situações de não cumprimento da legislação social que afete coletivamente trabalhadores ou a sociedade como um todo, também ampliou o seu número de fiscais de 195 em 2001 para 587 em 2012. E o sistema de fiscalização do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) adotou uma postura mais ativa, lançou campanhas e políticas de combate ao trabalho análogo ao escravo e ao trabalho infantil e aperfeiçoou o seu sistema de forma que em 2007, por exemplo, ocorreram 700 mil formalizações como resultado dessas ações (KREIN; MANZANO, 2014).
- **Ações afirmativas no ensino superior:** Até o início dos anos 2000, apenas 2,2% dos pretos e pardos do país haviam concluído um curso de graduação no país. Por meio da mobilização do movimento negro, a adoção de cotas no ensino superior tornou-se progressivamente uma realidade<sup>40</sup>. Em 2012 o governo instituiu a Lei de Cotas Sociais e Raciais<sup>41</sup> para todas as universidades federais. Entre 2011 e 2016, a participação de alunos pretos e pardos nas matrículas no ensino superior subiu de 11% para 30% (BRITO, 2018). Em 2018, considerando as matrículas em instituições públicas de ensino superior do país, a participação de estudantes negros chegou a 50,3%<sup>42</sup> (NITAHARA, 2019). Ao dar acesso à formação em nível superior, jovens negros e negras se tornaram mais aptos a se candidatar às vagas do setor formal e a começar a participar da tomada de decisão dentro dessas empresas. Com isso, também se ampliam as possibilidades de oferecer referências simbólicas para as próximas gerações, permitindo ampliar suas perspectivas para horizontes que anteriormente poderiam ser considerados, em grande medida, inalcançáveis<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> De acordo com a Lei Complementar n.º 150, de 1º de junho de 2015 é considerado/a empregado/a doméstico/a “aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana”.

<sup>39</sup> O Tribunal Superior do Trabalho regulamentou a terceirização limitando a subcontratação nas atividades-fim e reconhecendo a responsabilidade subsidiária da empresa contratante dos serviços no cumprimento dos direitos trabalhistas e de seguridade.

<sup>40</sup> Os esforços do movimento negro neste caso teve como marco a conferência de Durban em 2001, que colocou em pauta a adoção de ações afirmativas para combater a discriminação racial. A discussão cresceu na sociedade brasileira desde então e ainda em 2001 a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) abriu caminho para implementar o sistema de cotas e foi seguida pela Universidade de Brasília (UnB) em 2003. Um outro marco importante foi a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, de 2010, que identifica como prioritária a implementação de ações afirmativas em diferentes áreas, como educação, cultura, trabalho e financiamentos públicos (BRITO, 2018).

<sup>41</sup> A Lei determinou o oferecimento de pelo menos metade das vagas para estudantes que cursaram escola pública e de renda familiar abaixo de 1,5 salário mínimo per capita, e também estabeleceu cotas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, seguindo a proporção relativa desses grupos na unidade da federação em que a instituição de ensino se encontra. Em 2014, foram definidas cotas para concursos públicos (BRITO, 2018).

<sup>42</sup> Um percentual ainda inferior à proporção da população negra no país, que era de 55,8%.

<sup>43</sup> Apesar das ações afirmativas serem associadas às medidas dos últimos anos em favor de grupos como a população negra, essas medidas também foram utilizadas em outro momento para corrigir desigualdades históricas associadas a outros grupos. Um exemplo não comumente referido é a Lei n.º 5.465, instituída em 1968 e popularmente nomeada como “Lei do boi”, criada para reduzir as desigualdades entre jovens das zonas rural e urbana. A lei tinha como objetivo inserir os jovens rurais (e em geral brancos) nas escolas agrícolas, e incentivava a formação em cursos de agronomia, medicina veterinária e técnico agrícola, com o objetivo de resolver o problema da baixa produção enfrentado naquele momento.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

**Para apoiar os trabalhadores e negócios informais, foram criadas políticas de formalização e simplificação para a regularização dos empreendimentos, assim como de microcrédito.** Entre as políticas criadas são destacadas:

- **Simples Nacional<sup>44</sup>** – Por meio do Simples Nacional, o governo buscou simplificar o regime de arrecadação para micro e pequenas empresas, superando a fragmentação que caracterizava o sistema tributário anteriormente.
- **Programa Microempreendedor Individual (MEI)<sup>45</sup>** – O programa MEI foi criado para estimular a formalização de empreendedores informais, tendo em vista especialmente os trabalhadores por conta própria. Ao se formalizar como MEI, o empreendedor pode acessar mais facilmente os serviços bancários e emitir notas fiscais, além de acessar benefícios sociais como aposentadoria por idade e auxílio doença.
- **Programa nacional de microcrédito produtivo orientado (PNMPO)** – O programa foi instituído em 2005 tendo como objetivo incentivar a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares (pessoas físicas e jurídicas com atividade de renda bruta anual de até 120 mil reais) e disponibilizar recursos e apoio técnico para o microcrédito produtivo orientado. No período de 2005 a 2014, cerca de 90% dos empréstimos foram contraídos por empreendedores individuais, quase dois terços para mulheres, com forte presença no Nordeste e em empréstimos voltados para capital de giro, mais do que para investimentos. Diferente da maioria das políticas de trabalho e renda, não está orientada para a formalização, mas para melhorar as condições de geração de renda entre os informais (CARDOSO, 2014).

Este é o primeiro momento em que os empreendedores informais passam a ser um objeto claro de política pública com vistas a melhorar as suas condições de inserção.

<sup>44</sup> O Super Simples foi instituído pela Lei Complementar nº 123/2006 que estabelece um tratamento tributário simplificado e diferenciado às micro e pequenas empresas, estabelecendo um regime único de arrecadação, em substituição ao Simples Federal (Lei 9.317/1996).

<sup>45</sup> A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008 (Projeto Empreendedor Individual) permitiu ao “trabalhador informal” criar um registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – (CNPJ).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

**Com relação à população em situação de pobreza, ao longo do período<sup>46</sup> o governo ampliou o seu enfoque de programas de transferência de renda para abarcar programas de inclusão produtiva.** O governo progressivamente reconhece que, quando são implementadas isoladamente, as políticas de transferência de renda não são capazes de reduzir a pobreza intergeracional. Assim, foram incluídas políticas complementares, especialmente as relacionadas à educação e à geração autônoma de renda com vistas a aumentar a probabilidade de superação da condição de pobreza (MARINHO, LINHARES, CAMPELO, 2011). Os programas de inclusão produtiva focaram em qualificar a mão de obra, estimular geração de trabalho e renda e gerar oportunidades de trabalho para populações em situação de vulnerabilidade, enfrentando dificuldades de inserção no mercado de trabalho. A principal iniciativa criada nesse sentido foi o Plano Brasil Sem Miséria, fruto do amadurecimento dos debates e do aprendizado institucional no campo dos direitos de cidadania (BRASIL, 2015). Entre os principais programas que compunham o plano estão o Pronatec e a rota rural de inclusão produtiva. Apesar do grande alcance do programa e da rede expressiva de organizações estabelecidas (COSTA et al., 2014), o Pronatec teve resultados limitados devido à sua desconexão com as demandas do mercado (BOTELHO, 2018). Já a rota rural foi efetiva em abordar diferentes necessidades dos agricultores familiares, mas enfrentou desafios na coordenação das intervenções (MELLO et al., 2014; BRASIL, 2009).

<sup>46</sup> Durante a década de 2000, o Brasil também acumulou experiências no campo da economia solidária. As políticas neste caso buscavam fortalecer iniciativas de associativismo entre trabalhadores tanto para a produção, comercialização, consumo e poupança e inseri-los como parte de uma agenda de desenvolvimento (FERREIRA et al., 2019). Uma das políticas que se apoiou neste enfoque foi a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), criada em 2010 e que estabeleceu parâmetros para os programas municipais de coleta seletiva e previa a integração dos catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2010; SILVA, 2020). Nessas experiências, o custo da formalização se apresentou como um dos grandes desafios enfrentados pelas cooperativas. Devido à dificuldade de acessar financiamento, as políticas de economia solidária foram progressivamente descontinuadas no Governo Federal (SILVA, 2011)

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

## 2015 – 2021

### Contexto social e econômico

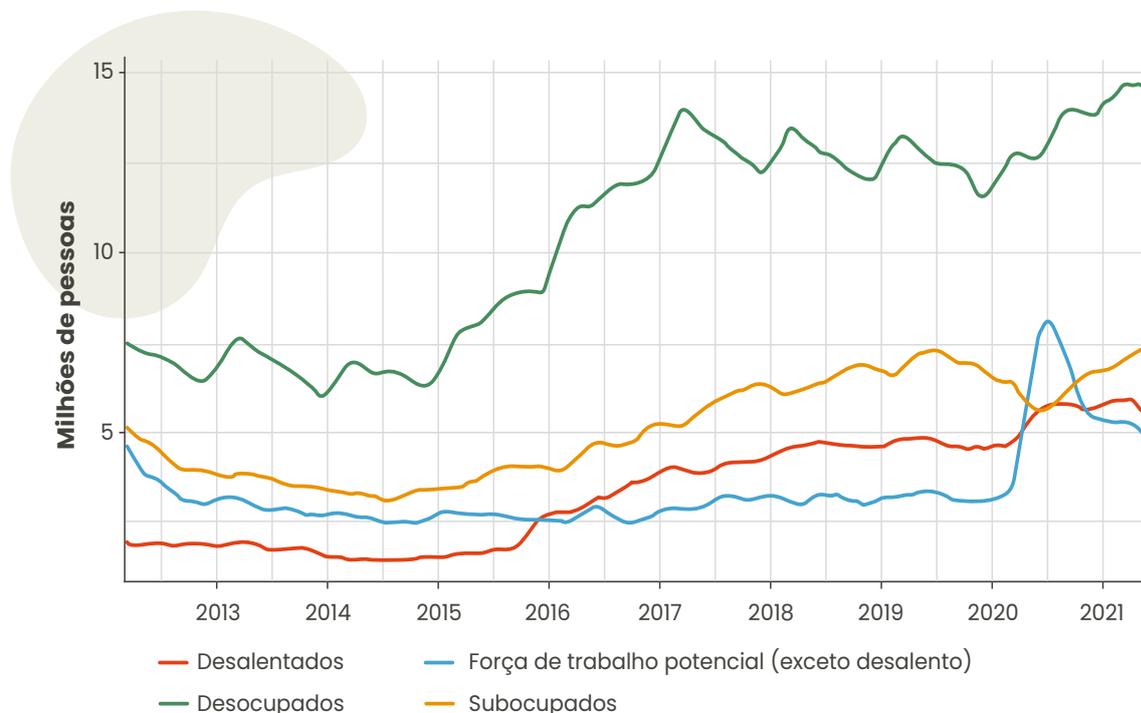
**O período a partir de 2014 foi marcado por três processos principais: 1) a crise econômica e política; 2) o aprofundamento das crises com a pandemia de Covid-19; e 3) a expansão do trabalho via plataformas digitais.** Desde 2011 o Brasil começava a sentir sinais de perda do dinamismo econômico, que se agravou a partir do esgotamento do modelo de crescimento alavancado no aumento do consumo das famílias em 2014 e pelos limites enfrentados nas políticas de estímulo ao investimento privado. Desde então o Brasil tem vivido uma crise econômica severa, com forte queda do Produto Interno Bruto (PIB), desde o segundo trimestre de 2014. Entre 2015 e 2016 a queda do PIB foi de 7,5% e houve lenta recuperação nos anos seguintes (MANZANO, 2021). Nesse cenário, os principais setores produtivos reforçaram as visões de que o problema da competitividade e da produtividade seria em parte fruto da rigidez e da inadequação da regulação do trabalho e, por isso, buscaram como saída a realização de profundas mudanças na legislação trabalhista, concretizada na Reforma de 2017, a qual será melhor detalhada na próxima subseção.

**Do ponto de vista do dinamismo da economia, a situação não melhorou ao longo do período e após a reforma trabalhista.** Além do alto nível de capacidade ociosa industrial, observou-se desemprego elevado e o crescimento da informalidade e da subutilização da força de trabalho (MANZANO, 2021). Leone et al. (2021) identificam que em 2019, o nível de consumo das famílias era ainda 1,4% menor do que em 2014 e o volume de investimento era 27,9% menor que o de 2013. Os autores também observam que, a partir de 2017, as ocupações cresceram especialmente entre os trabalhadores sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria. Além disso, destacam o aumento da população desalentada<sup>47</sup>, confirmando que “o desalento é uma manifestação importante do efeito da queda da atividade econômica sobre a condição de atividade das pessoas” (LEONE et al, 2021, p. 94). A deterioração da situação da ocupação pode ser observada no gráfico a seguir, que apresenta as diferentes categorias que compõem a taxa de subutilização da mão de obra.

<sup>47</sup> A população desalentada é definida como aquela que estava fora da força de trabalho por uma das seguintes razões: não conseguia trabalho, não tinha experiência, era muito jovem ou idosa, não encontrou trabalho, e se tivesse conseguido, estaria disponível para assumir a vaga (AGÊNCIA ESTADO, 2020).

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

**Gráfico 4:** Composição da Taxa composta de subutilização da força de trabalho (2012–2021)



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC-Mensal.

**A informalidade cresceu continuamente, em especial entre a população negra.** Em relação à informalidade<sup>48</sup>, Leone et al. (2021) explicam que 46,3% das pessoas ocupadas se encontravam nessa condição no ano de 2014, e em 2019 esse montante evoluiu para 50,5%. Crescendo continuamente entre 2014 e 2019, a informalidade no período se concentrou em determinados segmentos da sociedade: foi de 54,5% para homens negros e 53% para mulheres negras.

**A pandemia de Covid-19 impactou profundamente a atividade econômica dos países e levou a uma piora dos indicadores de emprego e a uma ampliação da pobreza e da fome.** Com a disseminação do vírus, em todo o mundo foram impostas restrições para a atividade econômica a fim de tentar conter a sua disseminação, o que levou a uma desaceleração da economia em todo o mundo. No Brasil, em 2020, o PIB caiu 4,1% (ROUBICEK, 2021) e para o ano de 2021, o IPEA previu um aumento de 4,5%, em um ano em que a inflação deve passar de 10% (NITAHARA, 2021). O gráfico acima apresenta a deterioração do mercado de trabalho, com o aumento do número de desocupados, subocupados e desalentados, além da ampliação da força de trabalho potencial. A pandemia também levou a uma ampliação da pobreza e da fome. Em 2019, antes da pandemia, 11% da população do país (24 milhões de pessoas) vivia em situação de extrema pobreza, nos primeiros meses de 2021 a proporção havia

<sup>48</sup> A informalidade é caracterizada pelos autores como um conceito mais abrangente do que o utilizado pelo IBGE na medida em que incorpora "o trabalho por conta própria com ou sem CNPJ, contribuinte ou não da previdência social e o empregado no setor público sem carteira ou não da previdência social e o empregado no setor público sem carteira" (LEONE et al, 2021, p.101).

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

passado para 16% (35 milhões de pessoas) (CANZIAN, 2021). De acordo com dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), no final de 2021, 116 milhões de pessoas (mais da metade da população brasileira) viviam com algum grau de insegurança alimentar e ao menos 19 milhões estavam passando fome (NEUMAN, 2021).

**No início da pandemia, as restrições sanitárias levaram a uma redução das atividades informais, mas essas têm despontado com maior crescimento no processo de retomada.** Segundo os dados da Pnad-Covid, no início da pandemia, os trabalhadores sem carteira assinada sofreram um impacto maior que os formais em termos do afastamento de suas ocupações devido ao distanciamento social. Para muitos desses trabalhadores, trabalhar remotamente não era uma opção e, ao não contar a carteira assinada, não havia custos para dispensá-los. Os trabalhadores informais

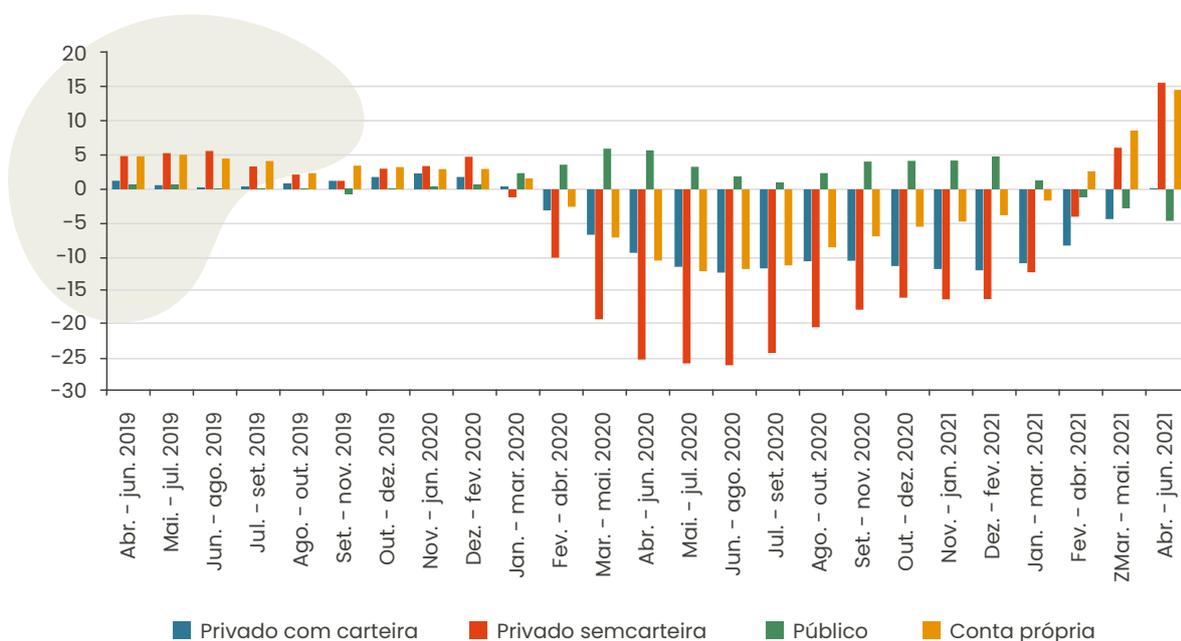
**Com a redução das restrições sanitárias e retomada da atividade econômica, a informalidade tem se tornado o principal vetor de crescimento das ocupações no país.**

também tiveram perdas de renda mais expressivas. Segundo a pesquisa do IBGE, em maio de 2020, por exemplo, os trabalhadores por conta própria tiveram uma queda nos rendimentos de 40,2%, a maior na comparação com as demais categorias de trabalhadores (IBGE, 2020). Com a redução das restrições sanitárias, as ocupações informais foram as primeiras a demonstrar sinais de recuperação. O gráfico abaixo, que apresenta a variação interanual da população ocupada de acordo com vínculos

empregatícios, apresenta as quedas durante o período da pandemia e a recuperação no ano de 2021. Como é possível observar, as ocupações que apresentaram crescimento no último ano foram os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores do setor privado sem carteira assinada. No segundo trimestre do ano, os trabalhadores sem carteira assinada cresceram 16,7% e os conta-própria 14,7%, enquanto os trabalhadores com carteira assinada apresentaram um aumento de 0,1% (o primeiro aumento desde o início da pandemia) e no setor público houve queda de 4,4% (IPEA, 2021).

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

**Gráfico 5:** Taxa de variação interanual da população ocupada por vínculo empregatício (em %)

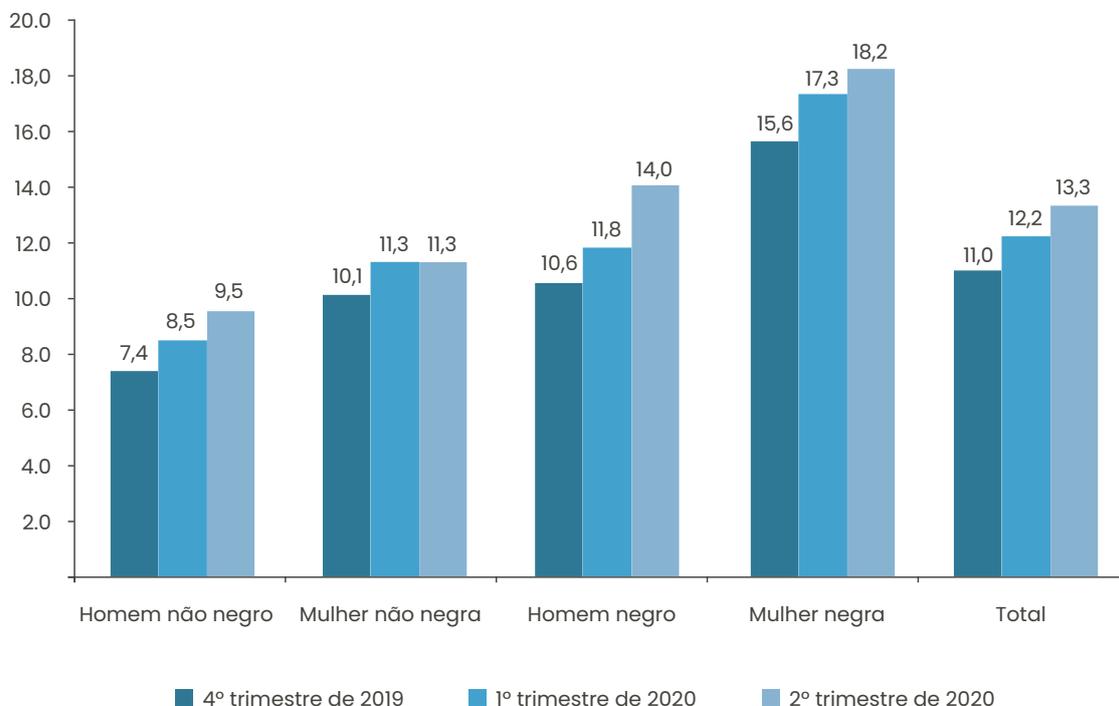


Fonte: IPEA (2021) com base em dados da Pnad-Contínua

**A população negra e as mulheres estavam entre os mais impactados pela pandemia de Covid-19.** Segundo publicação do DIEESE (2020), entre o 1º e o 2º trimestre de 2020, enquanto 2,4 milhões de pessoas brancas saíram da força de trabalho, entre as pessoas negras esse número foi de 6,4 milhões que perderam ou deixaram de procurar emprego. Dentre as 8 milhões de pessoas que perderam o emprego naquele mesmo período, 71% eram homens e mulheres negras. As mulheres de maneira geral também foram especialmente impactadas por estarem em setores que sofreram mais com as restrições de circulação e tiveram de lidar com um aumento do trabalho doméstico, do cuidado com as famílias e, em alguns casos, com situações de violência (VAHDAT et al, 2020). Entre 2019 e 2020, o país teve uma queda de 10% no número de mulheres empregadas, um total de 4,2 milhões de trabalhadoras, enquanto a queda na ocupação entre os homens foi de 7,9% (GOMES; BIRON, 2021). No gráfico abaixo é possível verificar a taxa de desocupação no país por raça/cor e sexo:



**Gráfico 6:** Taxa de desocupação por raça/cor e sexo (em %, 4º trimestre de 2019, 1º e 2º trimestre de 2020)



Fonte: DIEESE (2020, p. 4)

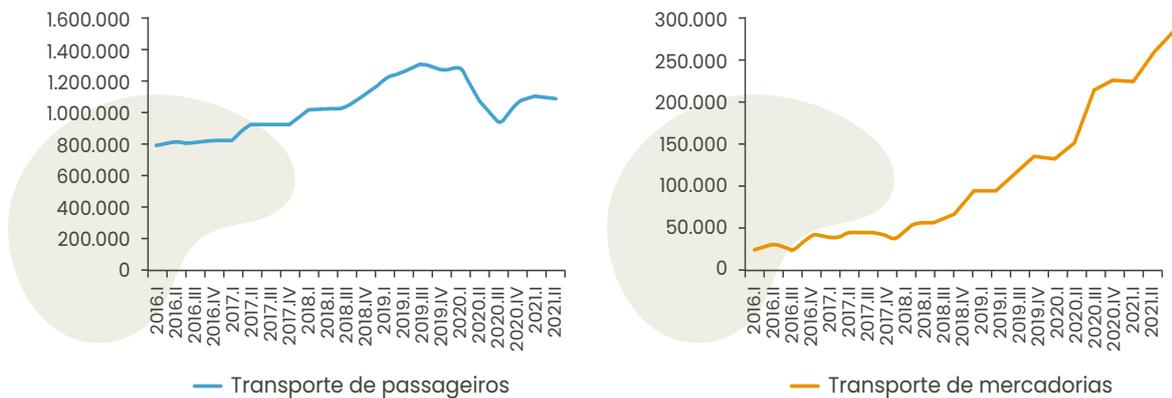
**Este período também é marcado por uma transformação importante: o crescimento de ocupações mediadas por plataformas.** O avanço tecnológico tornou possível a extração, processamento e gerenciamento de dados em enormes dimensões e ao mesmo tempo de forma centralizada, permitindo o mapeamento integral do processo produtivo. Mais recentemente esse mapeamento e gerenciamento se tornaram capazes de incorporar, de novas maneiras ainda pouco conhecidas, a vida cotidiana de trabalhadores, usuários e consumidores (ABÍLIO, 2020). Com isso, um número crescente de empresas passou a ter no centro de sua estratégia de negócios o armazenamento e a coleta permanente de dados, o que permitiu a muitas delas se tornarem mediadoras ou criadoras de mercado, alterando os tipos de trabalho existentes e a forma como são desempenhados. Além disso, essas empresas utilizam os dados obtidos para aperfeiçoar seu funcionamento (*machine learning*) e para produzir conteúdo que é rapidamente disseminado pela internet (SILVEIRA, 2021; KENNEY, ZYSMAN, 2018; ANTUNES, 2020). Com isso, novos tipos de ocupações têm surgido, num fenômeno que tem sido categorizado de diferentes maneiras, tais como *gig economy*, *crowdwork*, trabalho *on-demand*, *platform labour*, plataformação do trabalho e economia de plataforma (ABÍLIO, 2020).

**O avanço tecnológico no gerenciamento de dados levou ao surgimento de ocupações mediadas por plataformas. Essas ocupações serviram de alternativa de renda para um número crescente de pessoas em um contexto de crise econômica, mas também trouxeram novas perguntas sobre as relações de trabalho.**

1888 – 1930 — 1930 – 1980 — 1980 – 1990 — 1990 – 2006 — 2006 – 2015 — 2015 – 2021

Uma das principais expressões desse processo no Brasil pode ser percebida na **difusão do trabalho por aplicativos, particularmente motoristas e entregadores**. Para muitas pessoas impactadas pela crise econômica, os serviços via plataforma, como de motoristas e entregadores, têm sido uma importante alternativa de renda em um contexto de crescente desemprego. Estima-se que no segundo semestre de 2021 o Brasil contava com mais de 1,4 milhões de pessoas trabalhando nessas modalidades (GÓES; FIRMINO; MARTINS, 2021). Os gráficos abaixo mostram o crescimento dessas ocupações. Como é possível observar, ambos grupos têm trajetórias ascendentes até a pandemia. Quando essa se inicia em 2020, o transporte de passageiros é afetado negativamente, enquanto o crescimento do número de entregadores se torna mais intenso.

**Gráfico 7:** Evolução do número de pessoas ocupadas no setor de transporte de passageiros e de mercadorias no regime de conta própria no Brasil de 2016 a 2021 (em número de pessoas)



Fonte: Góes, Firmino e Martins (2021) a partir de dados da PNAD Contínua

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

**Box 4: A informalidade das ocupações “uberizadas”**

Abílio (2020) descreve as mudanças em curso na atividade econômica como um processo de “uberização” que não se restringe às plataformas. Para a autora, esta é uma tendência global que leva à informalização do trabalho, combinando tanto elementos de flexibilização do trabalho (com a eliminação de freios legais para a sua exploração do trabalho) como das terceirizações. Enquanto o crescimento dessas ocupações tem sido impulsionado por razões conjunturais – como nas crises econômicas em que as pessoas buscam uma nova ocupação ou uma renda adicional –, esse crescimento também pode estar relacionado a aspectos estruturais, com a mudança nas formas de contratação das empresas com vistas a flexibilizar horários de trabalho e reduzir custos de contratação (GÓES; FIRMINO; MARTINS, 2021).

Entre as características das ocupações “uberizadas” estão a ausência de vínculo formal na relação de trabalho (como carteira assinada), a possibilidade de prestação de serviço para vários demandantes e a jornada esporádica de trabalho. É uma forma de trabalho temporário ou em que se fazem trabalhos separados, sendo cada um pago separadamente. Empregos em locais e horários fixos são substituídos por formas mais flexíveis, com trabalhos sob demanda e remuneração por serviço. Essa mudança na organização do trabalho não se restringe aos motoristas e entregadores de aplicativos, também pode estar relacionada a freelancers em uma diversidade de ocupações (GÓES; FIRMINO; MARTINS, 2021).

As condições em que esses trabalhos são realizados podem aprofundar a precarização e difundir um novo arranjo de trabalho informal. Isso ocorre pela ambiguidade aparente que existe no papel das empresas proprietárias dos aplicativos.

Ao passo que a ocupação se aproxima de uma relação de vínculo empregatício, as empresas se apresentam como intermediadoras entre prestadores de serviços “parceiros” e os “clientes”. A experiência dos trabalhadores que ocupam essas posições revela que as empresas se beneficiam de parcela significativa do que é pago pelo serviço, controlam o valor, a rota e o conjunto de condições em que o serviço é realizado, ao mesmo tempo em que repassam riscos e custos aos trabalhadores.

Os trabalhadores, por sua vez, não têm acesso a nenhum benefício social, direito trabalhista ou mesmo um salário-mínimo assegurado, precisam cada vez mais estar disponíveis a todo momento para fazer jornadas de 10 a 12 horas por dia em média, a fim de garantir algum rendimento no mês. Com isso, a lógica de trabalho intermitente, de total disponibilidade e sem nenhum tipo de proteção social acaba se generalizando como uma marca dessas novas formas de trabalho. Com frequência essas condições são envoltas em um discurso do empreendedorismo, em que as pessoas são responsabilizadas pela gestão de sua sobrevivência (ABÍLIO, 2020; ANTUNES, 2020).

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

Tanto a reforma trabalhista como a difusão dos trabalhos por plataformas trazem novas complexidades e novas expressões para o fenômeno da informalidade, o que tem gerado debates intensos sobre os conceitos já estabelecidos. No entanto, ainda não há um consenso na literatura de uma nova definição que poderia ser adotada.

### Políticas empreendidas no período

**As políticas implementadas ao longo deste período buscam responder à mudança das circunstâncias ao longo do tempo.** Em um primeiro momento, elas se concentraram na flexibilização das relações de trabalho, sendo a sua principal expressão a reforma trabalhista de 2017. Com o início da pandemia inicia-se o segundo momento, quando o governo foi levado a realizar uma mudança expressiva no seu enfoque buscando lidar com os impactos gerados pela crise sanitária. Mais adiante, ainda que de maneira incipiente, foram iniciadas as discussões sobre a regulamentação dos trabalhadores de plataforma. A seguir serão apresentadas algumas das políticas empreendidas.

**A partir de 2016, a agenda de políticas tinha como pilares principais: a redução de gastos por parte do Estado e a flexibilização das relações de trabalho.** Em um contexto em que a austeridade se tornou a palavra de ordem no país, o enxugamento dos gastos do Estado se deu particularmente por meio da Emenda Constitucional 95, a qual estabelece um teto de gastos para o país com vistas a equilibrar melhor as contas públicas, e a reforma da previdência. Ambas medidas foram amplamente criticadas por setores da sociedade que identificaram que essas retiravam direitos dos trabalhadores e colocavam em risco as possibilidades de desenvolvimento do país. No campo da legislação trabalhista foi aprovada uma reforma em 2017 que alterava elementos centrais da relação de emprego possibilitando modalidades mais flexíveis de contratação, atendendo demandas do setor produtivo.

**A reforma trabalhista alterou elementos centrais da relação de emprego, como os vínculos contratuais, as jornadas de trabalho, as normas de saúde e segurança e as possibilidades de negociação e organização coletiva.** A reforma aprovada em 2017 alterou mais de cem artigos da CLT, o que evidencia o seu caráter abrangente e profundo para o trabalho assalariado formal no Brasil. A seguir são apresentados sinteticamente algumas das principais mudanças: ampliação das possibilidades de uso dos contratos de trabalho em tempo parcial, temporário e por terceirização; criação da modalidade de contrato intermitente<sup>49</sup>; legalização da contratação de trabalhador autônomo com exclusividade (deixa de configurar como vínculo empregatício ou uma relação de emprego disfarçada); criação dos acordos de dispensa de trabalhadores, que viabilizam a redução da indenização a ser paga pelas empresas, a dispensa do seguro-desemprego e a redução do acesso ao fundo de ga-

<sup>49</sup> O contrato intermitente permite a prestação de serviço de forma descontínua, com o pagamento apenas das horas efetivamente trabalhadas, seguindo a necessidade eventual do empregador, não há garantia de horas nem de remuneração mínima. Na Europa este tipo de contrato é denominado contrato zero hora.

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

No início deste período volta a vigorar o entendimento de que seria preciso reduzir a rigidez da legislação trabalhista para ampliar a competitividade das empresas do país. Nesse sentido, a reforma trabalhista de 2017 aprofundou a flexibilização das relações de trabalho em elementos essenciais das relações de trabalho. No entanto, os resultados positivos esperados não ocorreram.

rantia; ampliação da flexibilidade da jornada e das formas de compensação de maneira a reduzir o pagamento de horas extras, como no caso de trabalho aos finais de semana; criação das possibilidades de redução da remuneração por meio de acordos individuais e coletivos e de ampliação da parcela variável dos salários; desregulamentação de normas de saúde e segurança, podendo ser definidas em negociação coletiva; definição da prevalência do negociado sobre o legislado, de forma que os acordos podem se sobrepor à lei, mesmo quando estabelecem condições mais precárias; e fim do financiamento obrigatório dos sindicatos (TEIXEIRA et al., 2017).

**Na discussão que girou ao redor da reforma, diferentes perspectivas se contrapuseram com entendimentos divergentes sobre seus objetivos inclusive no que tange à formalização.** Da perspectiva do setor produtivo, as diferentes mudanças implementadas legalizaram práticas que já eram comuns no dia a dia de muitas empresas e que eram anteriormente consideradas informais ou ilegais. Com elas, seria possível adequar melhor a disponibilidade e a capacidade da mão de obra às demandas dos negócios, ampliando a produtividade e a competitividade das empresas. No âmbito do governo federal, além de atender às demandas do setor produtivo, a reforma foi defendida como uma estratégia para ampliar as contratações e viabilizar a formalização daqueles que se encontravam na informalidade. Já entre os trabalhadores e suas organizações representativas, as mudanças foram relacionadas ao processo de precarização das condições de trabalho, ou à informalização da formalidade, uma vez que ampliaram a insegurança, a instabilidade e a incerteza para os trabalhadores, permitiram salários reduzidos, retiraram direitos e garantias e fragilizaram as possibilidades de representação coletiva.

**A promessa da reforma trabalhista de ampliar a geração de empregos e o crescimento econômico, com aumento de investimentos, não se concretizou.** Dado o contexto recessivo, como explica Manzano (2021) não é possível separar “com acuidade o que são efeitos da dinâmica macroeconômica dos efeitos da desconstrução do marco de regulação trabalhista”. Contudo, é notável que as soluções propostas não tiveram o efeito positivo esperado, já que a situação do trabalho continuou a se deteriorar. Não apenas o desemprego aumentou, como também a informalidade e as formas de trabalho mais precárias.

**Com o início da pandemia, há uma mudança expressiva na orientação das políticas públicas, que buscavam três objetivos.** O primeiro objetivo era evitar a destruição de postos de trabalho formais. Dentre as medidas implementadas nesse sentido destaca-se a Medida Provisória 936/2020, que possibilitou a redução de jornada com redução de salário e a suspensão de contrato, os quais seriam acompanhados de

1888 – 1930

1930 – 1980

1980 – 1990

1990 – 2006

2006 – 2015

2015 – 2021

um subsídio do governo. O segundo objetivo, era criar as condições para que as empresas seguissem operando, especialmente as micro e pequenas. As medidas nesse sentido incluíram programas de subsídios governamentais, adiamento de impostos e programas de crédito, com destaque para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). O terceiro objetivo era assegurar a renda das famílias em situação de vulnerabilidade durante o período de isolamento. Isso se deu por meio do Auxílio Emergencial, o que se estendeu aos trabalhadores informais. Essas diferentes políticas produziram resultados importantes, mas também sofreram desafios expressivos, conforme discutido no estudo promovido pelas coordenadoras desta pesquisa no início da pandemia (VAHDAT et al., 2020). Com o fim das restrições sanitárias, o Auxílio Emergencial foi descontinuado e posteriormente substituído pelo Auxílio Brasil, o que deixou os trabalhadores informais sem proteção.

**Com a pandemia, o governo teve de ampliar a atenção dedicada a proteger tanto as ocupações formais como os trabalhadores que se encontravam na informalidade. Com a redução das restrições sanitárias, no entanto, o apoio oferecido para os últimos foi retirado.**

**Durante o período da pandemia também se ampliou a discussão sobre a necessidade de medidas para regulamentar a ocupação dos entregadores e motoristas de plataformas, com as propostas muitas vezes apontando para sentidos bastante diferentes.** Pesquisa realizada por Almeida, Kalil e Fonseca (2021) mostra que entre fevereiro e agosto de 2020, 47 projetos de lei foram protocolados no Congresso Nacional tratando diretamente do trabalho ou do trabalhador via plataforma digital, dentre os quais, 27 propunham uma regulação que fosse para além do período da pandemia. A polêmica ainda é bastante forte em relação a esses projetos, que refletem a diversidade de entendimentos que têm aparecido também nas decisões judiciais. Para alguns setores, esse trabalho configura uma relação de subordinação, de modo que esses trabalhadores deveriam ser cobertos pelos direitos garantidos na CLT. No outro extremo, estão aqueles que argumentam por uma condição de trabalhador autônomo ou prestador de serviço.

### Quadro 1: Síntese da análise histórica do país (1888-2021)

#### Contexto social e econômico

O Brasil era um país agrícola fortemente condicionado pela demanda externa. O produto que mais cresceu neste período foi o café, mas não era o único. Este período também é marcado pela expansão da mão de obra livre.

As mulheres tinham um papel relevante na força de trabalho do país, se ocupando especialmente em agricultura, serviços domésticos e costura. Enquanto a população negra começava a sair de um longo processo de escravização.

Período marcado por duas fases de industrialização: restringida (1930-50) e pesada (1950-80), por meio do processo de substituição de importações (PSI) e reforço do setor produtivo interno. Durante a segunda fase, foi impulsionado um processo de modernização agrícola para acompanhar a urbanização acelerada.

Neste período houve um crescimento do emprego formal e a população negra conquistou direitos para acessar postos formais de trabalho. No entanto, a desigualdade social foi aprofundada e não houve avanços na inserção de mulheres.

1888 - 1930

1930 - 1980

#### Políticas empreendidas

Em 1888, o Brasil decretou a abolição da escravatura, depois de mais de 300 anos utilizando mão de obra escrava.

No entanto, a abolição da escravatura não foi acompanhada de iniciativas de integração das pessoas negras ao regime de trabalho assalariado. Ao contrário, buscou-se a substituição dessa mão de obra por trabalhadores europeus brancos.

O processo de industrialização levou a mudanças institucionais com a criação de leis e regulamentações que definiam direitos dos trabalhadores na cidade e no campo, estabelecendo o padrão da legalidade. É neste momento que é criada a noção de formalidade por meio da CLT.

Apesar desse avanço, o processo de assalariamento e proteção social era parcial, atingindo apenas parte da população.

#### Avanços na concepção de informalidade

O conceito de informalidade não existia neste período, no entanto o processo de diferenciação das ocupações, calcado na discriminação racial, já era evidente.

Estudos pioneiros cunham o termo "informalidade", englobando as atividades urbanas que não haviam sido incorporadas pelo processo de modernização e industrialização e que pareciam estar limitadas a garantir a subsistência.

**Quadro 1:** Síntese da análise histórica do país (1888–2021) (Continuação)

**Contexto social e econômico**

Período de crise econômica e de deterioração do modelo de crescimento baseado no PSI, dando início à desindustrialização prematura do país e à expansão do setor de serviços.

Observa-se o aumento da informalidade, o aprofundamento da desigualdade social e dificuldades crescentes de absorção da força de trabalho.

Para a população negra, as desigualdades foram aprofundadas neste período. Enquanto para as mulheres houve um crescimento contínuo e a diversificação dos postos de trabalho.

Período marcado pela abertura dos mercados à concorrência internacional, pela reorganização da produção para modelos mais flexíveis e pela reorientação do papel do Estado, que reduziu o grau de interferência e suas funções.

Com o estabelecimento de cadeias globais de valor, há um crescente processo de “informalização da formalidade” ao mesmo tempo em que há uma redução das vagas de emprego. A população negra e mulheres enfrentam longos períodos em ocupações precárias.

1980–1990

1990–2006

**Políticas empreendidas**

Em um contexto de falência dos instrumentos de política pública, um desenvolvimento fundamental no período é a elaboração e promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

A Carta Magna trouxe avanços na regulação pública do trabalho, assegurando direitos para os trabalhadores formais, assim como direitos universais à população.

Por um lado, foram implementadas medidas de desregulamentação de legislações protetivas no mercado formal, gerando novas modalidades de contratação de menor qualidade.

Por outro lado, foi desenvolvido um conjunto de políticas para apoiar especialmente os indivíduos não-escolarizados e em situação de vulnerabilidade, seja para torná-los “empregáveis” ou para garantir a sua subsistência.

**Avanços na concepção de informalidade**

Tornam-se mais evidentes os nexos entre as categorias formal e informal, deixando de ser entendidos como setores separados, o que suscita a necessidade de políticas que abordem a informalidade.

Reconhece-se a existência de distintos graus de formalização que vão desde a absoluta informalidade à total formalidade. Além disso, passa-se a utilizar a ideia de “economia informal”, para englobar um fenômeno heterogêneo e complexo.

### Quadro 1: Síntese da análise histórica do país (1888–2021) (Continuação)

#### Contexto social e econômico

Período marcado inicialmente por um cenário econômico favorável, o que permitiu o crescimento. O dinamismo gerado foi utilizado para expandir o mercado interno. O aumento da renda dos extratos sociais mais pobres permitiu que passassem à classe média brasileira.

Neste contexto, é revertida a tendência de desestruturação do mercado de trabalho, com queda do desemprego, aumento da renda média dos assalariados e crescimento da taxa de formalização do emprego. Também é observada a redução das desigualdades de gênero e raça.

Com o tempo, mudanças no cenário econômico internacional levaram o país a um período de crise.

Período caracterizado por crises sucessivas. Inicialmente com quedas expressivas na atividade econômica com fraca recuperação, a situação é agravada com o impacto gerado pela pandemia da covid-19. O período também é marcado pela expansão do trabalho via plataformas digitais, que se tornou uma alternativa para um contingente crescente.

Nos anos iniciais, a informalidade e a desocupação cresceram. Com a pandemia há uma piora dos indicadores de emprego e a ampliação da pobreza e da fome. Nesses processos, mulheres e a população negra foram especialmente impactadas.

2006–2015

2015–2021

#### Políticas empreendidas

São empreendidas medidas que buscavam promover e assegurar os direitos dos trabalhadores, especialmente em posições de entrada no mercado de trabalho.

Pela primeira vez, são criadas políticas para facilitar a formalização de trabalhadores e negócios informais.

Há uma ampliação das políticas de combate à pobreza, passando a incluir também uma preocupação com a inclusão produtiva.

Nos anos iniciais foram empreendidas medidas que visavam reduzir os gastos do Estado e flexibilizar relações de trabalho, alterando elementos centrais das relações de trabalho.

Com o início da pandemia, foi empreendido um conjunto de medidas que visava manter os empregos formais, criar condições para que as empresas seguissem operando e assegurar a renda das famílias. Na garantia de renda, os trabalhadores informais foram reconhecidos.

#### Avanços na concepção de informalidade

Não há mudanças expressivas sobre a concepção de informalidade neste período, constituindo uma continuidade do anterior.

As mudanças em curso caracterizam um processo de “uberização” que não se restringe às plataformas de transporte e levantam novas questões sobre a informalidade e a precarização do trabalho. No entanto, ainda não há um consenso na literatura de uma nova definição que poderia ser adotada.

Fonte: Elaboração própria.

## Considerações Finais

**A revisão histórica apresentada nas páginas anteriores revela que a informalidade não é estática, mas sim um fenômeno em constante mudança devido às transformações socioeconômicas e tecnológicas em curso.** Quando o país era predominantemente agrário, mesmo na ausência do conceito de informalidade, era possível identificar especialmente entre a população negra, liberta da escravidão, a busca por meios de vida e de sobrevivência em um contexto de exclusão das oportunidades de trabalho assalariado, o que levou muitos a se dedicarem à agricultura de subsistência em condições precárias. Na sociedade crescentemente industrial, a população que migrava aos centros urbanos e não era absorvida pelo chamado setor moderno teve de criar suas próprias estratégias de sobrevivência, aguardando a sua suposta futura inclusão. Com o avanço da globalização e a reorganização da produção por meio da introdução de novas tecnologias, avança a informalização de atividades consideradas formais de maneira a reduzir os custos das empresas e ampliar a sua produtividade, ao mesmo tempo que se estimula a expansão de negócios informais ao longo das cadeias produtivas seguindo a lógica da subcontratação. E no surgimento de novas ocupações criadas particularmente pelas plataformas e aplicativos, novas questões se apresentam na definição de vínculos empregatícios e da fronteira entre o formal e o informal. Essas diferentes expressões de informalidade criadas ao longo do tempo se mantêm nos anos iniciais da década de 2020, e constituem um mosaico de situações que exigem atenção diferenciada.

**O olhar histórico reforça também a necessidade de entender a formalidade e a informalidade como fenômenos que se afetam mutuamente.** Ainda que, inicialmente, a informalidade tenha sido identificada como um setor separado da economia formal que, com o tempo, desapareceria, o que se observa é a sua profunda interconexão. A existência de um grande contingente de pessoas na informalidade em diversos momentos criou a possibilidade para contratações formais a baixos salários. Em momentos de crise econômica e de consequente redução das ocupações no setor formal, grandes contingentes de trabalhadores são levados à informalidade. Com o avanço do padrão tecnológico que poupa mão de obra e não cria novas ocupações, ou daquele que fragmenta e externaliza as atividades, as possibilidades de inserção no setor formal se tornam cada vez mais restritas, restando os caminhos oferecidos pela informalidade. Além disso, a pressão por redução de custos e aumento da produtividade tem impulsionado a informalização da formalidade, tornando os setores cada vez menos diferenciados, e talvez a formalidade menos atrativa, especialmente nas posições de entrada do mercado de trabalho.

**Por um longo período, as políticas para inserir as pessoas no mundo do trabalho favoreceram quase exclusivamente a estratégia de inserção no mercado formal e nas últimas décadas se diversificaram, primeiro incluindo as pessoas em situação de pobreza e mais recentemente os trabalhadores informais.** Ao longo de todo o histórico apresentado é possível observar a atenção das políticas à inserção da população no setor formal, num movimento que oscila da maior garantia de direitos e valorização real dos salários para a flexibilização e retirada desses direitos, de acordo com a situação econômica do país e a orientação política adotada, criando tensões entre trabalhadores e o setor produtivo. A partir da década de 1990, acom-

panhado do processo de abertura dos mercados, reconhece-se a necessidade de dar atenção a grupos da população que não poderiam ser facilmente inseridos no mercado formal e assim são criadas políticas focalizadas de qualificação, crédito, economia solidária e transferência de renda dando especial atenção aos segmentos da população em situação de pobreza ou pobreza extrema. No início da década de 2010, refletindo um entendimento do caráter multidimensional da pobreza, surgem os programas de inclusão produtiva, que buscam articular os diferentes programas em uma mesma abordagem coerente. Com relação aos trabalhadores informais – de alguma forma situados entre o setor formal e as pessoas em situação de pobreza – até o início dos anos 2000 a atenção dada a esses se restringia em grande medida aos mecanismos de fiscalização e controle do Estado. É apenas a partir de meados daquela década que os empreendedores informais passaram a ser objeto de política por meio de medidas de formalização e simplificação para a regularização dos empreendimentos. Com a pandemia, a sua vulnerabilidade foi mais amplamente reconhecida, o que permitiu a sua inclusão no programa do Auxílio Emergencial implementado pelo governo.

**Por fim, ao considerar o desafio dos próximos anos, o panorama histórico descrito sugere que será necessário buscar uma maior integração entre as políticas de crescimento e a inserção da população em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho.** Há um reconhecimento crescente de que a industrialização já não permite a disseminação dos ganhos de produtividade em toda a economia como se pensava anteriormente, e de que as indústrias de manufatura já não têm o potencial para absorver trabalhadores de baixa qualificação. Dessa forma, será necessário adotar um olhar para a política de crescimento que abranja as empresas informais e microempresas de baixa produtividade com baixa perspectiva de crescimento, tipicamente localizadas no setor de serviços e comércio, e responsáveis por grande parte do emprego (RODRICK, 2021). Nesse sentido, a abordagem adotada deve dar atenção aos diferentes grupos da população, abrangendo tanto a população em situação de pobreza, como os trabalhadores e empresas formais e informais. Para serem efetivas, as políticas devem manter em vista as transformações tecnológicas em curso, estando atentas à eliminação de ocupações e buscando aproveitar as novas oportunidades criadas. Para além disso, as políticas empreendidas precisarão considerar de que forma garantirão a proteção social da população em um contexto em que o acesso a direitos via vínculos empregatícios formais se torna cada vez mais restrita.

## Referências

AGÊNCIA ESTADO. IBGE: desalento aumenta 15,3% em um trimestre e atinge população recorde. **Correio Braziliense**, 30/06/2020. 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/30/internas\\_economia,868063/ibge-desalento-aumenta-15-3-em-um-trimestre-e-atinge-populacao-recor.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/30/internas_economia,868063/ibge-desalento-aumenta-15-3-em-um-trimestre-e-atinge-populacao-recor.shtml). Acesso em 17 de jan. 2022.

ALMEIDA, P. F.; KALIL, R.; FONSECA, V. A disputa política em torno da regulação do trabalho via plataforma digital e os entregadores motofretistas. 2021, capítulo 13, p. 473-511. In: KREIN et al (Orgs.). **O trabalho pós reforma trabalhista** (2017). São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, volume 1. Disponível em: [https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2021/06/VOL-1\\_A-reforma-trabalhista\\_21.06.21.pdf](https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2021/06/VOL-1_A-reforma-trabalhista_21.06.21.pdf). Acesso em 2 de jan. 2022.

ALVES, M. H. M. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

AMORIM, S. Investimento caiu à metade desde 95, aponta estudo. **O Estado de São Paulo**, 24/10/2006, Nacional, p. A11. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/322327/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 25 jan. 2022.

ANTUNES, R. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

APESP. **Imigração em São Paulo**. Estatísticas. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/imigracao/estatisticas.php>. Acesso em: 18 jan. 2022.

ARANDIA, A. K. O Mercado de Trabalho Frente a Crise dos Anos 80 e aos Planos de Estabilização. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 148-164, 1991.

ARAUJO, Ariella Silva. **A incorporação dos negros no mercado de trabalho**: um estudo de 1930 a 1945. 2013. 159 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2013.

AZEVEDO, D. C. De; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 201-209, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/XSjsJNrZSMqCYzYRtFBRfXb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 25 jan. 2022.

BARROS, G. S. Agricultura e indústria no desenvolvimento brasileiro. In: BUAINAIN, A. M. et al. **O mundo rural no Brasil do século 21**. Brasília: Embrapa, 2014.

BARROS, R. P. De; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-6909200000100009>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BARROS, R. P. et al. **Sustainable inclusive growth in Brazil: six challenges ahead**. Maio, 2018. Disponível em: [https://fundacaofhc.org.br/imagens/63/03/arq\\_16303.pdf](https://fundacaofhc.org.br/imagens/63/03/arq_16303.pdf). Acesso em: 13 dez. 2021.

BELTRÃO, K. I.; OLIVEIRA, F. E. B. de; PINHEIRO, S. S. **A população rural e a previdência social no Brasil**: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. 2000.

BERNARDELLI, L. V. et al. **Formalidade do mercado de trabalho e produção agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2561.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2561.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021.

BOTELHO, V. **Addressing inequalities and challenges to social inclusion through productive inclusion policies: Brazil's experience**. 2018. Disponível em: [https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/Brazil\\_BotelhoVinicius.pdf](https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/Brazil_BotelhoVinicius.pdf). Acesso em: 15 de fev. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome**. Inclusão produtiva – Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015, v.5, 84p., 2014. ISBN: 978-85-60700-68-4. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/5.pdf>. Acesso em 25 jan. 2022.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em 11 de janeiro de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em 25 jan. 2022.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Lei das Contravenções Penais, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em 25 jan. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em 25 jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 49-95, 1998. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/a\\_reforma\\_do\\_estado\\_dos\\_anos\\_90.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/a_reforma_do_estado_dos_anos_90.pdf).

BRITO, D. Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-05/cotas-foram-revolucao-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista>. Acesso em 25 jan. 2022.

BRUSCHINI, Maria Cristina Aranha. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol.37, nº.132, p. 537-572, set/dez, 2007.

BRUSCHINI, Cristina; RICOLDI, Arlene Martínez; MERCADO, Cristiano Miglioranza. Trabalho e gênero no Brasil até 2005: uma comparação regional. In: Costa et al.(org). **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: editora FGV, p.15-34, 2008.

BUAINAIN, A. M. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Instituto de Economia. Campinas, 1999

BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. **Economia agrícola**. São Carlos, 2010.

CACCIAMALI, M. C. A composição do mercado informal de trabalho e o papel do mercado de trabalho na redução da pobreza. **FIPE**. São Paulo, 2002a: Tema 52.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 9, n. 1, p. 153-174, 2000.

CAMPOS, A. Bem-Estar Social nos Anos 1990 e 2000: traços estilizados da História Brasileira. Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Brasília, n. 2025, p.36, 2015.

CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do rio Bonito**. São Paulo: Edusp. Ouro Sobre o Azul, 2017.

CANZIAN, F. Fenômeno dos anos Lula, classe C afunda aos milhões e cai na miséria. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 24 de abril de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/fenomeno-dos-anos-lula-classe-c-afunda-aos-milhoes-e-cai-na-miseria.shtml?origin=uol>. Acesso em 20 jan. 2022.

CARDOSO, A. **Informalidade e políticas públicas para combatê-las: o caso do Brasil**. Trabalho apresentado ao foro internacional “Empleo informal y precario”. México, 2014.

CARVALHO FILHO, I. E. Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil. **Journal of Development Economics**, v. 86, n. 1, p. 129-146, 2008.

COSTA, P. V. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_obrasilsemmiseria.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf). Acesso em: 25 jan. 2022.

COTRIM, L. R.; TEIXEIRA, M. O.; PRONI, M. W. Desigualdade de gênero no mercado de trabalho formal no Brasil. Texto para discussão. **Instituto de Economia**. Unicamp, Campinas [s. l.], n. 383, 2020.

CPDOC. A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas/anos30-37/PoliticaSocial/MinisterioTrabalho>. Acessado 25 de janeiro de 2022.

CRUZ, A. I. G. et al. **A Economia Brasileira: Conquista dos Últimos Dez Anos e Perspectivas para o Futuro**. Bndes 60 Anos – Perspectivas Setoriais, [s. l.], p. 40, 2012.

CURI, A. Z. E MENEZES-FILHO, N. A. O mercado de trabalho brasileiro é segmentado? Alterações no perfil da informalidade e nos diferenciais de salários nas décadas de 1980 e 1990. **Estudos Econômicos (São Paulo)** [online]. São Paulo, 2006, v. 36, n. 4 pág. 867-899. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612006000400008>. ISSN 1980-5357. Acesso em 25 jan. 2022.

DA COSTA SILVA, René Marc. **História dos trabalhadores negros no Brasil e desigualdade racial**. Universitas Jus, v. 24, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.rel.uniceub.br/jus/article/view/2542> Acesso em 02 de maio de 2022.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.25, n.1(97), p.94-111, jan./mar.2005.

DIAS, V. Após abolição, negro foi excluído do mercado de trabalho. **Agência USP de Notícias**. São Paulo, [s. l.], 2013. Disponível em: <http://www.usp.br/agen/?p=130331>. Acesso em 25 jan. 2022.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). **Política de valorização do Salário Mínimo aplicação da MP 421 em 1º de março**. Nota técnica nº62, março de 2008.

DIEESE. **A política de valorização do Salário Mínimo: persistir para melhorar**. Nota Técnica nº136, maio de 2014. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec136SalarioMinimo.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

DIEESE. **A importância da organização sindical dos trabalhadores**. Nota Técnica nº151, novembro de 2015. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec151ImportanciaSindicatos.pdf>. Acesso em 25 jan. 2022.

DIEESE. **Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998,00**. Nota Técnica nº 201, janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec201SalarioMinimo.html>. Acesso em 3 jan 2022.

DIEESE. **Desigualdade entre negros e brancos se aprofunda durante a pandemia**. Boletim Especial 10/11/2020. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2020/boletimEspecial03.html>. Acesso em 15 jan. 2022.

DIEESE/SEADE; MTE/FAT; ENTIDADES REGIONAIS. **A Inserção dos Negros nos Mercados de Trabalho Metropolitanos**. Pesquisa Emprego e Desemprego. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://phi.dieese.org.br/analiseped/2013/2013pednegrosmet.pdf>. Acesso em 25 jan. 2022.

FERREIRA, F. M., et al. políticas públicas de economia solidária: uma revisão da literatura. **Revista de Economia do Centro-Oeste**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 49-69, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/reoeste/article/view/60222>. Acesso em 25 jan. 2022.

FGV. Questão Social. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargasI/anos20/QuestaoSocial>. Acesso em: 22 jan. 2022.

FIGUEIREDO, Patrícia. Brasil foi o local que mais recebeu escravos nas Américas: Ciro Gomes (PDT) acertou ao mencionar dado em plano de governo; número de desembarcados no país foi de 4,8 milhões. Agência Pública, [S. l.], 22 ago. 2018. Truco, p. s/p. Disponível em: <https://apublica.org/checagem/2018/08/truco-brasil-foi-o-local-que-mais-recebeu-escravos-nas-americas/>. Acesso em 20 jan. 2022.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 138-153, 2020.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Companhia das Letras, 2017.

GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs). **A Economia Brasileira nos Anos 90 - BNDES**. Biblioteca Digital BNDES. Rio de Janeiro, 1999, 1ed., 488p. ISBN 85-87545-01-9. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999\\_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf). Acesso em: jan. 2022.

GÓES, G.; FIRMINO, A.; MARTINS, F. A Gig economy no Brasil: uma abordagem inicial para o setor de transporte. In: IPEA. **Carta de Conjuntura, n.53**. 4º trimestre de 2021, Nota de Conjuntura 5. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211216\\_nota\\_5\\_gig\\_economy\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211216_nota_5_gig_economy_brasil.pdf). Acesso em 10 jan. 2022.

GOMES, L.; BIRON, L. Mulheres e mercado de trabalho: a crise da COVID-19 no emprego feminino no Brasil. Ideação BID. 4 de maio de 2021. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/mulheres-e-mercado-de-trabalho-a-crise-da-covid-19-no-emprego-feminino-no-brasil/>. Acesso em 23 dez. 2021.

GONÇALVES, P. C. Escravos e imigrantes são o que importam: fornecimento e controle da mão de obra para a economia agroexportadora Oitocentista. **Almanack**, [s. l.], n. 17, p. 307-361, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-463320171710>. Acesso em 25 jan. 2022.

GONZALEZ, R.; GALIZA, M.; AMORIM, B.; VAZ, F.; PARREIRAS, L. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pósconstituinte. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise - vinte anos da Constituição Federal**. Brasília, IPEA, edição especial, n.17, v.2, 2009.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUIMARÃES, N.; BRITTO, M.M. Desemprego, padrões de trajetórias e segregação em Paris e São Paulo. In: Oliveira Costa et al. (orgs.). **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. FGV: Rio de Janeiro, 2008, pp. 69-87.

GUIMARÃES, N. A. Os desafios da equidade: reestruturação e desigualdades de gênero e raça no Brasil. **Cadernos Pagu**. Campinas, 2002, 17-18: 237-266. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-83332002000100009>. Acesso em 25 jan. 2022.

GUIMARÃES, N. A. Trabalho em transição: uma comparação entre São Paulo, Paris e Tóquio. **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2006, n. 76, pp. 159-177. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300008>. Acesso em 17 jan. 2022.

HART, Keith. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. **The journal of modern African studies**, v. 11, n. 1, p. 61-89, 1973.

HIRATA, G. I.; MACHADO, A. F. Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia. **IPEA**, 2007.

HUSSMANN, R. **Measuring the informal economy**: From employment in the informal sector to informal employment. Policy Integration Department, Bureau of Statistics, International Labour Office, 2004. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_079142.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf) Acesso em 25 jan. 2022.

IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

IBGE. **Economia Informal Urbana - ECINF 1997**. IBGE, Departamento de Emprego e Rendimento. Rio de Janeiro, 139p., 1997.

IBGE. **Economia Informal Urbana - ECINF 2003**. IBGE, Departamento de Emprego e Rendimento. Rio de Janeiro, 158p., 2003.

IBGE. **Indicadores sociais: uma análise da década de 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=281520&view=detalhes>. Acesso em 25 jan. 2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio-COVID19**. [2020]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html?=&t=downloads>. Acesso em 25 jan. 2022.

IPEA. **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise nº 72**. Brasília: IPEA, Outubro de 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/211125\\_bmt72\\_book.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/211125_bmt72_book.pdf). Acesso em 15 jan. 2022.

KENNEY, M.; ZYSMAN, J. Work and Value Creation in the Platform Economy. In: **Research in the Sociology of Work**. 2018.

KREIN, J. D. e MANZANO, M. Estudio de Caso: Brasil. **Oficina Regional para América Latina y el Caribe**, OIT, 2014.

KREIN, J. D., MANZANO, M., SANTOS, A.L.; DUARTE, C. Las buenas prácticas que explican el avance de la formalización en Brasil. 2018 In: Salazar-Xirinachs, J.M.; Chacaltana, J. **Políticas de formalización en América latina: avances y desafíos**. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf). Acesso em 25 jan. 2022.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. Economia informal : aspectos conceituais e teóricos. **OIT**: Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms\\_227055.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms_227055.pdf). Acesso em 25 jan. 2022.

LACERDA, R. R. D. Ministério Público do Trabalho. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A. A. e FREIRE, A. L. (Coords.). **Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho**. MANUS P. P. T. e GITELMAN, S. (Coord. de tomo). 1ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/389/edicao-1/ministerio-publico-do-trabalho>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LANDI, M. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus principais resultados e desdobramentos na infraestrutura. In: Marques; Ferreira;(org.). **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LARA, R.; SILVA, M. A. da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, p. 275-293, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NGwM4fhVhW4rhdnTNXZhpmm/?lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LEONE, E. TEIXEIRA, M.; BALTAR, P. Impactos da reforma trabalhista sobre o mercado de trabalho. In: **O Trabalho pós-reforma trabalhista** (2017) KREIN, J. D., etal., (Orgs.) [livro eletrônico]: vl. São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021.

LESBAUPIN, Ivo(org.) **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MANZANO, M. Impactos econômicos da reforma trabalhista. **O Trabalho pós-reforma trabalhista** (2017) KREIN, J. D., etal., (Orgs.) [livro eletrônico]: vl. São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Previdência rural no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro, 2018.

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil ? **Revista Brasileira de Economia**, (65) p. 267-288, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402011000300003> . Acesso em 25 jan. 2022.

MARQUES, L. et al. **Informalidade: Realidades E Possibilidades Para O Mercado De Trabalho**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 26p. 2018. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2018/08/Informalidade-final.pdf>. Acesso em 25 jan. 2022.

MARTUSCELLI, D. E. **A Crise Do Governo Collor E A Tática Do PT**. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) Campinas. Unicamp, 2005.

MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Texto para discussão no 852, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**. Brasília, 2001.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MELLO, Janine; ANDRADE, Bruno Teixeira; MELCHIORI, Cíntia Ebner; OLIVEIRA, Ysrael Rodrigues de. A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e Primeiros Resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014. p. 323–345.

MENDES, F. L. R. Uma história econômica da transição da escravidão para o trabalho livre no Brasil. **Almanack**, [s. l.], n. 09, p. 199–202, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-463320150916>. Acesso em 25 jan. 2022.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990– 2007. In: Marques e Ferreira(org). **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: saraiva, 2010.

NERI, M.; CAMARGO, J. M.; REIS, M. Mercado De Trabalho Nos Anos 90 : Fatos Estilizados E Interpretações \*. [s. l.], n. Texto Para Discussão No 743, **Instituto de Pesquisa Econômica Aílada - IPEA**. Brasília, 2000.

NEUMAM, C. 19 milhões de brasileiros vivem com fome; consequências na saúde são irreversíveis. CNN. São Paulo, 28 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/19-milhoes-de-brasileiros-vive-com-fome-consequencias-na-saude-sao-irreversiveis/>. Acesso em 12 jan. 2022.

NITAHARA, A. Pela primeira vez, negros são maioria no ensino superior público. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-11/pela-primeira-vez-negros-sao-maioria-no-ensino-superior-publico>. Acesso em 25 jan. 2022.

NITAHARA, A. Auxílio emergencial reduziu a pobreza em 23%. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 9 de outubro de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-10/auxilio-emergencial-reduziu-pobreza-em-23>. Acesso em 10 jan. 2022.

NITAHARA, A. Ipea revisa previsão do PIB de 2021 e expansão deve ser de 4,5%. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-12/ipea-revisa-previsao-do-pib-de-2021-e-expansao-deve-ser-de-45>. Acesso em 12 jan. 2022.

NORONHA, Eduardo G. “ Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 111-129, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WqC7d74FgfmJN9hhKPXhxpt/?lang=pt>. Acesso em 25 jan. 2022.

OIT. Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya. 1972.

OLIVEIRA, E. A. de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. **Serviço Social & Sociedade**, p. 493–508, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/QWG6ZhVGn5swT6SygxGxhkk/?lang=pt>. Acesso em 25 jan. 2022.

OLIVEIRA, Fábio Lucas Pimentel de; WERNER, Deborah. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil**. CEPAL. Santiago, 32p., 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/36633>. Acesso em 25 jan. 2022.

OLIVEIRA, N. Taxas de desemprego de 2014 são as menores da série histórica, diz IBGE. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-01/taxas-de-desemprego-de-2014-sao-menores-da-serie-historica-diz-ibge>. Acesso em 25 jan. 2022.

OLIVEIRA, N. Taxas de desemprego de 2014 são as menores da série histórica, diz IBGE. Agência Brasil. Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-01/taxas-de-desemprego-de-2014-sao-menores-da-serie-historica-diz-ibge>. Acesso em 10 jan. 2022.

OLIVEIRA, R. V. De; GOMES, D.; TARGINO, I. **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens**. Editora Universitária UFPB. João Pessoa, 2011.

OLIVEIRA, R. V. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. **Ariús**. Campina Grande, v. 13, n. 1, p. 51-59, 2007. Disponível em: [https://www.ch.ufcg.edu.br/sites/arius/01\\_revistas/v13n1/05\\_arius\\_13\\_1\\_momento\\_atual\\_da\\_politica\\_publica\\_de\\_qualificacao\\_profissional\\_no\\_brasil.pdf](https://www.ch.ufcg.edu.br/sites/arius/01_revistas/v13n1/05_arius_13_1_momento_atual_da_politica_publica_de_qualificacao_profissional_no_brasil.pdf)

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>. Acesso em 25 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A OIT e a Economia Informal**. In: 2005, Lisboa. Anais... Lisboa: Bureau Internacional do Trabalho (BIT), 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Decent work and the informal economy**. 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Seventeenth International Conference of Labour Statistics**. 2003.

PEREIRA, V. História apagou o quanto os africanos escravizados enriqueceram o Brasil, diz Laurentino Gomes. **BBC News Brasil**. São Paulo, 27 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57575496>. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

PINHEIRO, Priscila Tinelli; FABRIZ, Daury César. Movimentos sociais no contexto operário e o impacto na redemocratização. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 5, n. 10, p. 306-331, 2017. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/6675>. Acesso em 25 jan. 2022.

POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica no Brasil: Primeiros sinais. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 23, n. 66, p. 41-52, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200004>. Acesso em 25 jan. 2022.

POCHMANN, M. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo, Boitempo, 2012.

POCHMANN, M. **O emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. p. 69-136. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Editora Record, Rio de Janeiro, São Paulo, 2000. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1614/S33098N962Av1\\_pt.pdf?sequenc](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1614/S33098N962Av1_pt.pdf?sequenc). Acesso em 25 jan. 2022.

RAMOS, L.; REIS, J. G. A. Emprego no Brasil nos anos 90. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea**. Brasília, [s. l.], n. Texto para discussão 468, p. 28, 1997. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1988>. Acesso em 25 jan. 2022.

RIOS, A. M. & MATTOS, H. M. "O pós-abolição como problema histórico: balanços e perspectivas". In: Topoi, 2004; 5 (8): 170-198

ROCHA, F. D. **Vidas a meia luz: negros e pobres em são paulo (1890-1920)**. In: 8o Encontro escravidão e liberdade no Brasil Meridional. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www.escravidaoeliberdade.com.br>. Acesso em 25 jan. 2022.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**. Campinas, 2011, v. 1, n. 1, p. 113-139, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/HHjfN6yK4Pgy6PYMfPNp5BK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 25 jan. 2022.

RODRICK, D. The Metamorphosis of Growth Policy. **Project Syndicate**. 2021. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-growth-policies-for-developing-countries-by-dani-rodrik-2021-10>. Acesso em 25 Jan. 2022.

RODRICK, D. Premature deindustrialization, Journal of Economic Growth, v. 21, n. 1, p. 1-33, 2016. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w20935>. Acesso em 15 ago. 2020.

SAFFIOTI, H. I. B. Força de trabalho feminina no Brasil: no interior das cifras. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**. São Paulo, [s. l.], v. 8, p. 95-141, 1985. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/108258>. Acesso em 25 Jan. 2022.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; CHACALTANA, J. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018.

SANTANA, C. A. M., et al. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. **O mundo rural no Brasil do século 21**, p. 797-825, 2014.

SANTOS, J. S. **Questão Social: particularidades no Brasil**. Cortez: São Paulo,, 2012.

SANTOS, W. G. Dos. **Cidadania e Justiça- A política social na ordem brasileira**. Editora Campus Ltda: Rio de Janeiro, 1979.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**: Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222004000100006>. Acesso em 25 Jan. 2022.

SILVA, F. J. F. Da; FONSECA NETO, F. de A. Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras. **Nova Economia**: Belo Horizonte, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 265-278, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/jcyyd5KfPQTQppwbcsN5bwv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 25 Jan. 2022.

SILVA, F. J. F. Perfil dos demitidos durante a crise de 2008 no Brasil. In: **Encontro nacional de estudos populacionais: transformações na população brasileira: complexidades, incertezas e perspectivas**. ABEP: Águas de Lindóia, 18., 2012.

SILVA, L. M. Mercado de trabalho ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, M. A.; RAMALHO, J. R. (Org.) **Além da fábrica: sindicatos, trabalhadores e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SILVA, R. M. A. Políticas públicas de economia solidária: avanços, desafios e perspectivas. **Revista diálogos**. n.18, jan-jun 2011, p. 53-76. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5113512>. Acesso em 25 Jan. 2022.

SILVA, R. M. C. História dos trabalhadores negros no Brasil e desigualdade racial. **Universitas JUS**, v.24, n.03, p. 93-107, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2542>. Acesso em 15 dez. 2021.

SILVA, S. P. C. Políticas de inclusão produtiva: o “elo perdido” da proteção social. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, [s. l.], n. 27, 2020.

SILVEIRA, S. A. O mercado de dados e o intelecto geral. **Revista Margem Esquerda**, n. 36, 2021.

SOLIANI, A. Para emprego, os anos 90 são piores. **Folha de São Paulo**. 27 de setembro de 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27099822.htm>. Acesso em 25 Jan. 2022.

SOUZA, J. O XI Congresso Nacional das Trabalhadoras Domésticas e a luta por direitos no Brasil. **Revista Mundos do Trabalho**: Florianópolis, vol. 10, n. 20, jul/dez de 2018, p. 61-80. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2018v10n20p61>. Acesso em 25 Jan. 2022.

TAVARES, M.. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Record/CEPAL**: Rio de Janeiro, 2000-v. 1, p. 217-237, 2000. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5113512>. Acesso em 25 Jan. 2022.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 107p., 1985.

TAVARES, M. A. **Os fios (in) visíveis da produção: informalidade e precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo**. Tese de Doutorado em Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

TEIXEIRA, M. O. et al. (Org.). **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. UNICAMP/IE/CESIT: Campinas, 328 p. 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/reformatrabalista.pdf>. Acesso em 25 Jan. 2022.

TOMAZINI, S. T. **Emprego informal e trabalho por conta própria: um estudo da diversidade de manifestação do problema da falta de emprego no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Economia. Unicamp: Campinas, 1995.

VAHDAT, V. S. et al. **Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda**. Fundação Arymax, Fundo Pranay, Instituto Veredas: São Paulo, 2019. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/>. Acesso em 25 Jan. 2022.

VAHDAT, V. S. et al. **O futuro da inclusão produtiva no Brasil: da emergência social aos caminhos pós-pandemia**. Fundação Arymax, Fundo Pranay, Instituto Veredas: São Paulo, 2020. Disponível em: [https://www.veredas.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/05/63eaa2\\_183a77da313e42e08260d14c14215935.pdf](https://www.veredas.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/05/63eaa2_183a77da313e42e08260d14c14215935.pdf). Acesso em 25 Jan. 2022.

VAZQUEZ, D. A. Reestruturação produtiva e flexibilização do trabalho no Brasil. **ABET**: Uberlândia, [s. l.], v. VII, n. 1, p. 80–96, 2008.

VILLELA, G. Lei de 1941 considera ociosidade crime e pune 'vadiagem' com prisão de 3 meses. **O Globo**: Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/lei-de-1941-considera-ociosidade-crime-pune-vadiagem-com-prisao-de-3-meses-14738298>. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

ZANINI, M. C. C. Um olhar antropológico sobre fatos e memórias da imigração italiana. **Mana**: São Cristóvão, v. 13, p. 521–547, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-93132007000200009>. Acesso em 25 Jan. 2022.

ZUBEN, C. Von; VALENTIM, J. H. (Orgs.) **30 anos da Constituição Federal: atuação do MPT 1988–2018**. Gráfica Movimento: Brasília, 408p. 2018. Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/livros/30-anos-da-constituicao-federal-atuacao-do-mpt-1988-2018/@@display-file/arquivo\\_pdf](https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/livros/30-anos-da-constituicao-federal-atuacao-do-mpt-1988-2018/@@display-file/arquivo_pdf). Acesso em 25 Jan. 2022.

## CAPÍTULO 3

# TIPOS DE INFORMALIDADE NO BRASIL



# SUMÁRIO

<b>1. A DISCUSSÃO SOBRE A MENSURAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA INFORMALIDADE</b>	<b>101</b>
1.1 HISTÓRICO DA DISCUSSÃO	101
1.2 CARACTERIZAÇÃO DE GRAUS DE INFORMALIDADE	106
<b>2. DEFINIÇÃO DE ELEMENTOS ANALÍTICOS PARA A CONSTRUÇÃO DO RETRATO</b>	<b>110</b>
<b>3. CARACTERIZAÇÃO DOS TIPOS DE INFORMALIDADE</b>	<b>113</b>
3.1 INFORMAIS DE SUBSISTÊNCIA	113
3.2 INFORMAIS COM POTENCIAL PRODUTIVO	118
3.3 INFORMAIS POR OPÇÃO	122
3.4 FORMAS FRÁGEIS	126
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>139</b>

# Capítulo 3 – Tipos de informalidade no Brasil

**Um dos primeiros passos para desenhar intervenções de inclusão produtiva para trabalhadores e negócios informais é um entendimento mais claro das diferentes situações existentes nesses grupos.** Isso porque há uma grande heterogeneidade na informalidade. Por exemplo, alguns negócios informais são precários e buscam garantir com muita dificuldade a subsistência de uma família, enquanto outros podem ter margens de lucro expressivas que inclusive se aproximam das empresas formais. Entre as ocupações, a situação de um trabalhador por conta-própria é diferente daquela enfrentada por um assalariado, que por exemplo se encontra em relação de subordinação, e também difere do caso de um membro da família que apoia as atividades do negócio familiar sem receber remuneração.

**Este capítulo tem como objetivo avançar na caracterização da informalidade no país colocando em maior evidência a heterogeneidade existente.** Enquanto a ideia de que é preciso caracterizar essa heterogeneidade é facilmente aceita, não há um consenso na literatura de como apresentar um retrato da informalidade. Dessa forma, este capítulo busca sistematizar a discussão existente e avançar na proposição de uma forma de abordagem, a qual seguramente poderá ser aprimorada em futuros esforços de pesquisa.

**O capítulo está dividido em três seções principais, as quais representam passos sucessivos na construção de uma tipologia da informalidade.** A primeira seção se apoia na literatura disponível sobre informalidade e está dividida em duas subseções. Na primeira delas, é apresentado como a mensuração e a caracterização da informalidade evoluíram ao longo das últimas décadas, estabelecendo parâmetros importantes para a abordagem. Na subseção seguinte, é realizada uma sistematização das dimensões que podem caracterizar graus de informalidade, tanto para unidades produtivas como para as ocupações, enriquecendo as possibilidades de discussão. A partir desses elementos oferecidos pela literatura, a segunda seção detalha como foram definidas as categorias de análise para o retrato e como essas foram operacionalizadas na Pnad Contínua, de forma a oferecer uma expressão quantitativa das categorias definidas. A terceira seção apresenta a caracterização dos quatro tipos de informalidade definidos, abarcando diferentes posições de ocupação e oferecendo assim um panorama da heterogeneidade existente. Ao final é apresentada uma seção de considerações finais.

## 1. A discussão sobre a mensuração e caracterização da informalidade

### 1.1 Histórico da discussão

**Nas primeiras décadas de discussão sobre informalidade, havia diferentes entendimentos sobre o seu significado.** Conforme foi descrito no capítulo “Transformações econômicas e informalidade no Brasil”, o surgimento da ideia de informalidade remonta à década de 1970 nos estudos de Kenneth Hart sobre a economia de Gana.

Na sua origem, no entanto, o termo abarcou diferentes significados e foi utilizado de diversas maneiras. Por vezes, o conceito chegou a comportar elaborações contrastantes que expressavam tanto especificidades regionais como o desenvolvimento histórico do conceito. Com a intensificação do debate sobre informalidade no final da década de 1980 e início de 1990, devido às transformações em curso na atividade econômica, tornou-se cada vez mais latente a necessidade de definições e classificações mais claras e compartilhadas sobre o termo.

**Depois de um período com diferentes definições de informalidade, chegou-se a um consenso de que essa está associada a uma linha clara de demarcação na relação com a política pública.**

**Apesar da pluralidade de definições existentes, progressivamente emergiu um consenso que relacionava a informalidade com a ausência de uma regulação legal.** Rosaldo, Tilly e Evans (2012) identificam que essa definição foi proposta primeiramente por Portes e Castells em 1989 e depois foi amplamente aceita por outros autores. Nesse caso, o trabalho informal é relacionado com a criação de bens e serviços, mas sem abarcar a regulação ou proteção do estado com que outros trabalhos contam. Uma vantagem dessa definição é que situa a informalidade na relação com a política pública e estabelece uma linha clara de demarcação.

**O primeiro esforço de mensuração da informalidade deu especial atenção às unidades produtivas<sup>1</sup> informais, definindo o conceito de “setor informal”.** Este esforço ocorreu por meio da XV Conferência de Estatísticos do Trabalho (15ª CIET), promovida pela OIT em 1993. A definição do conceito de “setor informal” permitiria imprimir certa homogeneização ao debate, construir referências de análise e realizar comparações internacionais. Neste caso, o termo “setor” não é utilizado para identificar um ramo de atividade econômica, mas para agrupar unidades produtivas com características semelhantes. É interessante notar que a definição oferecida pela própria Conferência dá destaque a características distintivas do modo de operação dessas unidades produtivas para definir o conceito:

O setor informal pode ser descrito em termos gerais como um conjunto de unidades dedicadas à produção de bens ou à prestação de serviços com o objetivo primordial de criar empregos e gerar renda para as pessoas que participam dessa atividade. Essas unidades normalmente operam em pequena escala, com organização rudimentar, na qual há pouca ou nenhuma distinção entre trabalho e capital como fatores de produção. As relações de trabalho – onde existem – baseiam-se mais no emprego ocasional, no parentesco ou nas relações pessoais e sociais, e não em acordos contratuais que impliquem garantias formais (OIT, 2000, p.1, tradução nossa).

<sup>1</sup> A unidade produtiva se refere ao local onde determinada atividade produtiva é desempenhada, e a ocupação está relacionada às características do trabalho. Por exemplo, considere um restaurante familiar em que trabalham os proprietários (um casal), dois cozinheiros e dois garçons. A unidade produtiva é o restaurante, e pode ser considerada de pequeno porte. À unidade produtiva corresponde uma série de características, como setor de atividade, localização, faturamento, gestão, registro legal de pessoa jurídica, licenças e alvarás para funcionamento, adequação às legislações trabalhistas, entre outros. A dimensão da ocupação se refere às situações laborais identificadas no restaurante, em que há empregadores (os proprietários) e empregados (garçons e cozinheiros). A eles correspondem características de remuneração, vínculo de trabalho, acesso aos direitos trabalhistas e à proteção social, aspectos relativos à mão de obra (qualificação, idade, sexo etc.), entre outros. O ponto de encontro mais imediato entre essas duas dimensões aparece na figura do trabalhador por conta própria ou autônomo, que representa simultaneamente a unidade produtiva e o trabalhador que desempenha a atividade econômica em questão.

**Ao mesmo tempo em que a Conferência representou avanços no estabelecimento de parâmetros para um quadro analítico da informalidade, essa abordou apenas indiretamente os “empregos informais”.**

De acordo com a definição da 15ª CIET, os trabalhadores informais seriam “todas as pessoas que, durante um período determinado de referência, estavam ocupadas em ao menos uma empresa do setor informal, independente de sua situação no emprego e se este é seu emprego principal ou secundário” (OIT, 2000, p.8). Ao classificar os empregos informais como decorrência das unidades produtivas informais, foram excluídos da análise os trabalhos executados fora do setor informal que apresentam características informais<sup>2</sup>. Em decorrências dessa limitação, o Grupo de Especialistas em Estatística do Setor Informal (Delphi), juntamente com a Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), identificou, em 2001, a necessidade de complementação e mediação do termo

**A discussão sobre caracterização da informalidade foi se tornando mais complexa, abarcando progressivamente “negócios informais”, “empregos informais” e, finalmente, uma “economia informal”.**

“emprego no setor informal” com o conceito de “emprego informal”. Segundo a OIT, a formulação do termo “emprego informal” responderia à necessidade crescente de mais e melhores estatísticas sobre as condições de trabalho frente à crescente precarização e em consequência da existência do emprego informal fora do setor informal (OIT, 2013).

**Em 2003, é reconhecida a importância de abordar a informalidade tanto na dimensão das unidades produtivas como na das ocupações.** A partir das questões levantadas, a 17ª CIET, realizada em 2003, aprovou o conceito de “emprego informal”, o qual se basearia nas características da atividade laboral e não da empresa. Os resultados da Conferência são comumente relacionados ao esquema proposto por Hussmanns (2004), que busca relacionar os diferentes tipos de unidade produtiva e os tipos de **ocupação, conforme apresentado no Quadro 1 abaixo.**

**Quadro 1: Marco conceitual para o emprego informal(a) (diretrizes 17ª CIET)**

Unidades de Produção por Tipo	Trabalhadores por conta própria		Empregadores		Trabalhadores Auxiliares		Assalariados		Membros das cooperativas de produtores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Empresas do Setor Formal										
Empresas do Setor Informal (b)										
Famílias (c)										

Fonte: Elaborado com base em OIT (2002).

Notas:

- a. As células em azul referem-se a empregos formais, enquanto as que se encontram em amarelo escuro representam diferentes tipos de empregos informais. As células em amarelo claro referem-se a trabalhos que, por definição, não existem no tipo de unidade de produção em questão.
- b. Conforme definido na 15ª CIET (excluindo famílias que empregam trabalhadores domésticos assalariados).
- c. Famílias que produzem bens exclusivamente para consumo final próprio e famílias que empregam trabalhadores domésticos remunerados.

<sup>2</sup> O próprio 15ª. CIET estava ciente dessa debilidade (OIT, 2013), mas os esforços encapados no período, conforme apontado, eram focados na homogeneização do conceito que permitisse a sua instrumentalização para as análises estatísticas nacionais.

Nas linhas do marco analítico proposto, aparecem os diferentes tipos de unidades produtivas, sintetizadas em três grupos: empresas do setor formal, empresas do setor informal e famílias<sup>3</sup>. Nas colunas, são apresentados cinco tipos de ocupação, sendo subdivididos quase sempre entre formal e informal. O *emprego informal* corresponde ao número total de empregos informais nas empresas dos setores formal e informal e nos domicílios.

**Enquanto o esquema proposto ofereceu um olhar mais abrangente para a informalidade, com o tempo ficaram claras algumas das suas limitações.** Problematisando a formalidade, Krein e Proni (2010) observam que o esquema de Hussmanns não permite captar o que chamam de “nova informalidade”, a qual abarcaria ocupações formais, mas que incorpora graus de precariedade, como é o caso dos contratos atípicos<sup>4</sup> e das relações de emprego disfarçadas<sup>5</sup>. Eles argumentam que a formalização em si não é uma garantia de boas condições de trabalho, e que rebaixar o padrão de proteção por meio da desregulamentação de direitos pode até melhorar as estatísticas, mas não altera o quadro de precariedade do mercado de trabalho.

**Mais especificamente, quanto àqueles que são considerados informais, a literatura ressalta a importância de reconhecer os diferentes graus de vulnerabilidade social que existem entre esses trabalhadores e negócios.** Rosaldo, Tilly e Evans (2012)

argumentam que, ainda que a maior parte da população em situação de pobreza trabalhe na economia informal, “informalidade” e “pobreza” não são sinônimos. Nem todos os trabalhadores informais são pobres, nem todas as pessoas em situação de pobreza são empregadas em negócios informais. Os autores defendem que há hierarquias dentro da informalidade e citam, como exemplo, o marco analítico holístico criado pela WIEGO,

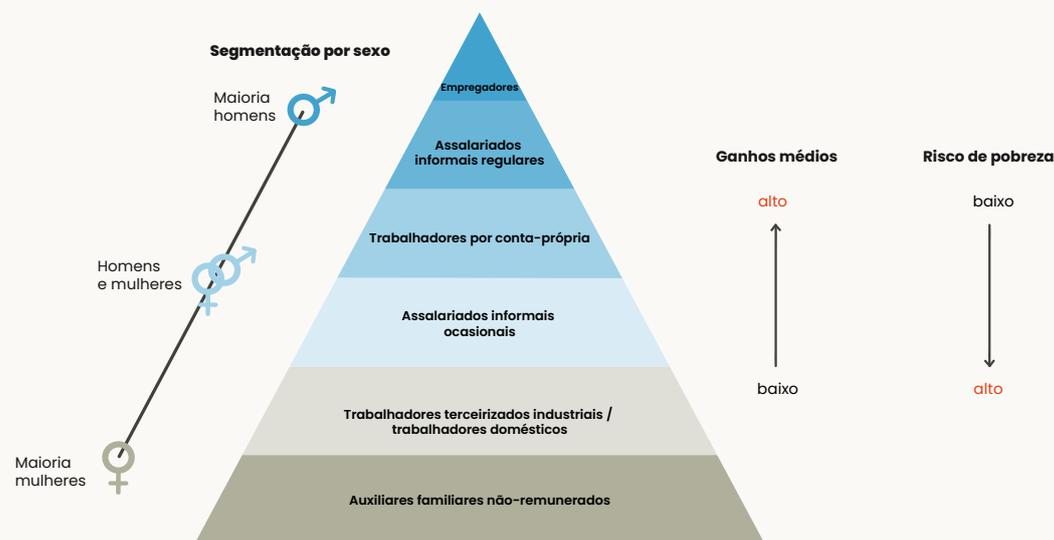
Com o avanço da discussão, tornou-se cada vez mais necessário superar um olhar dicotômico entre o que é formal e o que é informal. Nesse contexto, a ideia de um espectro de situações ganhou relevância.

apresentado na Figura 1. O esquema foi criado a partir da análise de diversos países em desenvolvimento e relaciona diferentes tipos de ocupação dentro da informalidade com a renda e o risco de pobreza dos trabalhadores em questão. De acordo com essa proposta, nas posições mais inferiores ou precárias da informalidade estariam trabalhadoras terceirizadas, trabalhadoras domésticas e auxiliares familiares que não recebem pagamento pelos seus serviços, na sua maioria mulheres.

<sup>3</sup> Considera-se empresas do setor formal: empresas (incluindo quase-sociedades); instituições sem fins lucrativos; empresas governamentais não incorporadas; e empresas privadas não constituídas em sociedade que produzem bens ou serviços para venda ou troca que não fazem parte do setor informal. A definição de empresas do setor informal se dá conforme estabelecido pela 15ª CIET. As famílias na condição de unidades de produção são definidas como famílias que produzem bens exclusivamente para seu próprio consumo final (por exemplo, agricultura de subsistência, construção realizada pelos proprietários em suas próprias casas, fabricação de roupas, fabricação de móveis, coleta de água e combustível, etc.), bem como famílias que empregam trabalhadores domésticos assalariados (limpeza doméstica, babás, lavadeiras, guardas, jardineiros, motoristas etc.). Famílias que produzem serviços domésticos não remunerados ou serviços pessoais (por exemplo, tarefas domésticas, cuidados de membros da família) para seu próprio consumo final são excluídas, pois tais atividades estão fora do limite de produção do Sistema de Contas Nacionais (SCN) e a sua participação não é considerada emprego.

<sup>4</sup> A relação de emprego disfarçada ocorre quando estão presentes as características do assalariamento, mas a relação é formalmente estabelecida como sendo entre duas empresas. Este tema será abordado de forma mais detalhada no eixo dos trabalhadores autônomos.

<sup>5</sup> Os contratos atípicos são modalidades presentes no ordenamento jurídico brasileiro que determinam relações de assalariamento que diferem dos contratos formais padrões com jornada integral e por tempo indeterminado e possuem patamares inferiores de proteção social e acesso restrito aos direitos trabalhistas. Estes serão abordados de forma detalhada no eixo dos empregados assalariados.

**Figura 1:** Marco analítico holístico da WIEGO para o trabalho informal

Fonte: WIEGO (2022)

**Essas considerações sugerem a necessidade de pensar a relação entre a formalidade e a informalidade como um *continuum* ao invés de representar uma dicotomia.** O próprio Kenneth Hart, quem inicialmente propôs o conceito de informalidade, identificou, em 2006, que abordar a relação entre o formal e o informal de forma dicotômica dá a impressão equivocada de que essas atividades estão localizadas em lugares diferentes e leva os pesquisadores a separarem a categoria da realidade que ela descreve. Na verdade, as economias formal e informal estão intimamente interconectadas e muitas empresas se encontram em uma área cinzenta entre dois tipos ideais. Nesse sentido, Cobb, King e Rodriguez (2009) argumentam que é necessário pensar em situações de semi-formalidade e, por isso, propõem que as análises considerem um “espectro de formalidade” entre os polos formal e informal (ROSALDO; TILLY; EVANS, 2012).

**O percurso histórico descrito acima revela aspectos importantes para a construção de um retrato da informalidade no Brasil:**

1. É necessário abordar tanto a dimensão das unidades produtivas como das ocupações. Observar apenas uma dessas dimensões ofereceria um olhar parcial para a informalidade.
2. Considerar a presença ou ausência de registro dos trabalhadores ou negócios é uma dimensão relevante que permite colocar em evidência a relação desses com a institucionalidade pública e o acesso a benefícios e serviços.
3. No entanto, adotar um olhar dicotômico entre formalidade e informalidade tende a apagar a heterogeneidade existente dentro desses grupos e pode levar a uma falsa separação entre atividades, que na realidade estão intimamente conectadas.
4. É útil que a caracterização considere graus de informalidade ao longo de *continuums* em eixos relevantes, ampliando a discussão para além de ter ou não carteira assinada ou registro de CNPJ e se estendendo desde situações dentro da formalidade até graus de maior precariedade na informalidade.

## 1.2 Caracterização de graus de informalidade

**A literatura que discute a informalidade oferece parâmetros para caracterizar graus de informalidade tanto em unidades produtivas como em ocupações.** Em ambos casos, a conformidade legal (ter CNPJ ou carteira assinada) é uma dimensão relevante, uma vez que esses registros permitem o acesso a serviços ou garantem direitos que do contrário estariam ausentes. No entanto, essa não é a única dimensão relevante. A revisão da literatura revela que há outras dimensões igualmente pertinentes para caracterizar a informalidade e que podem acabar sendo negligenciadas, caso a atenção se restrinja à conformidade legal.

Para as **unidades produtivas**, há pelo menos quatro dimensões que são utilizadas para caracterizar a informalidade. À continuação, as dimensões são brevemente apresentadas. A Figura 2 resume a discussão na forma de gradientes de informalidade:

- i. Conformidade legal** – Refere-se aos aspectos principais da legalidade das unidades produtivas, inclui a constituição legal da empresa (ter um CNPJ), mas também abarca a obtenção de licenças e alvarás<sup>6</sup> para funcionarem, junto às autoridades responsáveis. Ainda nesta dimensão podem ser incluídas a existência de registros contábeis oficiais e a observação das leis trabalhistas nos vínculos empregatícios que a unidade produtiva estabelece (SOUZA; FEIJÓ; NASCIMENTO e SILVA, 2006; NOGUEIRA, 2016, OIT; 2000, 2021a, 2021b, HUSSMANN, 2004).
- ii. Organização, gestão e perspectiva da empresa** – Refere-se ao grau de organização e profissionalização das unidades produtivas. Um aspecto importante, nesse sentido, é a separação entre a empresa (capital) e o proprietário (trabalho). Nos negócios mais informais, é comum que não haja uma separação clara, seja em termos de materiais e equipamentos utilizados, seja na contabilidade. Outra questão relevante é a orientação do negócio. Nos mais informais, os rendimentos gerados com frequência são orientados para a subsistência familiar e manutenção do negócio; enquanto em negócios mais formais há ânimo de lucro, o que cria possibilidades para o crescimento (ECINF, 2003 apud IBGE, 2005; NOGUEIRA, 2016; HUSSMANN, 2004, DEELEN; AMESTOY, 2018; OIT, 2021a; 2021b; SOUZA; FEIJÓ; NASCIMENTO e SILVA, 2006).
- iii. Processo produtivo** – Entre as características relacionadas a esta dimensão está o local de produção, o qual em negócios informais é mal definido e inadequado com elevado nível de risco de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, enquanto negócios mais formais possuem local fixo e separado da residência. Os negócios informais, muitas vezes, também operam com baixa produtividade, principalmente por conta da baixa intensidade de capital empregada (máquinas e equipamentos), sendo intensivos em mão de obra (trabalhadores). Como resultado, o faturamento desses negócios tende a ser menor e mais instável, assim como a sua margem de lucro, enquanto empresas mais formais contam com rendimentos e margem de lucro maiores e mais estáveis (OIT, 2013; SOUZA; FEIJÓ; NASCIMENTO e SILVA, 2006; NOGUEIRA, 2016; DEELEN; AMESTOY, 2018; OIT, 2021a; 2021b).
- iv. Mercado e o produto ou serviço envolvidos** – Negócios informais tendem a comercializar produtos e serviços com elevado grau de homogeneidade e de menor valor agregado. Em geral operam em mercados de baixa barreira à entrada – ou seja, onde

<sup>6</sup> As exigências em cada caso variam de acordo com a atividade realizada e podem envolver autoridades de diferentes âmbitos e níveis da federação. Alguns exemplos nesse sentido são: licença da vigilância sanitária; laudo técnico de bombeiros; licença da junta comercial.

o investimento inicial e o conhecimento técnico necessários são pouco substantivos –, e por isso enfrentam alta competitividade entre si. Negócios mais formais contam com relações comerciais com clientes fixos e contratos estáveis e com margens melhores, o que cria possibilidades para o crescimento (SOUZA; FEIJÓ; NASCIMENTO e SILVA, 2006; NOGUEIRA, 2016; KAPPEL; ISHENGOMA, 2006, OIT, 2021b).

**Figura 2:** Síntese dos gradientes de informalidade para as unidades produtivas

	INFORMAL	SEMIFORMAL			FORMAL
Conformidade legal	Empresa em não conformidade legal em todas as instâncias e atividades desempenhadas				Empresa em conformidade legal em todas as instâncias e atividades desempenhadas
Organização, gestão e perspectiva	Reduzido nível de organização, gestão e perspectiva				Elevado nível de organização, gestão e perspectiva
Processo produtivo	Trabalhador por conta própria (autônomo) e processo produtivo simples/ rudimentar				Empresa de tamanho razoável e processo produtivo complexo/ sofisticado
Características do mercado e do produto	Produto de baixo valor agregado e mercado de reduzida margem de lucro				Produto de alto valor agregado e mercado de elevada margem de lucro

Fonte: Elaboração própria.

Para as **ocupações**, também foram identificadas quatro dimensões relevantes. Essas são brevemente apresentadas a seguir e sintetizadas na Figura 3:

- i. Conformidade legal no exercício da ocupação** – Refere-se à presença do devido registro legal da ocupação. Neste caso, o polo da formalidade é caracterizado por trabalhadores com carteira assinada por contrato por tempo indeterminado em tempo integral. Já no polo da informalidade estão os empregados e as trabalhadoras domésticas sem registro em carteira e sem as mesmas condições de estabilidade com que os formais contam<sup>7</sup>. Para as ocupações que têm as características de uma relação de emprego assalariado, mas cuja formalização se dá via MEI, há uma situação de semi-formalidade, já que o registro é formal, mas não há as mesmas garantias trabalhistas (CACCIAMALI, 2000; KREIN; PRONI, 2010; HUSSMANN, 2004; OIT, 2000).
- ii. Proteção social** – Relacionada ao grau de proteção social que uma determinada ocupação possui. Nesse sentido, a literatura destaca quatro parâmetros diferentes: 1) nível de acesso aos direitos trabalhistas; 2) nível de acesso aos benefícios da previdência

<sup>7</sup> A mesma discussão poderia ser feita para o caminho do empreendedorismo. No polo da formalidade estão os trabalhadores por conta própria com profissão regulamentada, os chamados trabalhadores liberais, e os empregadores com CNPJ de grandes e médias unidades produtivas, especialmente, além das pequenas empresas que possuem alta produtividade. Enquanto no polo da informalidade estariam os trabalhadores por conta própria, e os empregadores e independentes sem CNPJ.

social; 3) organização profissional coletiva (sindical, classista); e 4) nível de acesso à justiça e aos organismos de proteção ao exercício da atividade. Segundo estes aspectos, estão em uma maior situação de vulnerabilidade aqueles que se encontram sem nenhuma dessas garantias<sup>8</sup> (CACCIAMALI, 2000; KREIN; PRONI, 2010; OIT, 2000).

- iii. Remuneração** – Essa dimensão está ligada a três variáveis relativas ao que é recebido por um trabalho ou serviço prestado: 1) *nível de rendimentos*, a partir da qual pode-se avaliar se o valor recebido corresponde ao mínimo necessário para a subsistência do agente ocupado e sua família; 2) *composição dos rendimentos e formas de pagamento*, primordialmente o pagamento deve ocorrer em dinheiro através de transferências formais, no entanto de forma mais informal, os pagamentos podem ocorrer in natura ou espécie ou através de “permutas”; e 3) *regularidade dos rendimentos*, quando há maior variabilidade no tempo ou prazos superiores a um mês também há maior vulnerabilidade, podendo comprometer a sobrevivência do agente da ocupação e de sua família (CACCIAMALI, 2000; KREIN; PRONI, 2010; HUSSMANN, 2004; OIT, 2000; ROCHA, MELO, 2019).
- iv. Condições de realização da ocupação** – Essa dimensão se refere a aspectos como 1) *a jornada de trabalho*, sendo que a informalidade está especialmente presente em jornadas muito extensas e intensas, com irregularidade e distribuição variável; 2) *o local de realização da atividade*, o qual pode ser o próprio domicílio ou indefinido e variável para as unidades informais; 3) *a saúde e a segurança laborais*, as quais estão associadas ao local de trabalho e podem estar mais sujeitas a riscos de acidentes e de adoecimento laboral, negligenciando as regulações existentes; e 4) *o contratante*, uma vez que o tamanho e a capacidade organizacional das empresas influenciam na maior ou menor estabilidade laboral (KREIN; PRONI, 2010, CACCIAMALI, 2000, OIT, 2000, FILGUEIRAS, 2015, NOGUEIRA, 2016).

---

<sup>8</sup> Um caso interessante neste contexto são os trabalhadores de plataforma (como os motoristas e entregadores por aplicativo) que se encontram em uma situação em que, apesar de possuírem um vínculo com uma empresa formal, não possuem proteção social.

**Figura 3:** Síntese dos gradientes de informalidade para as ocupações

	INFORMAL	SEMIFORMAL			FORMAL
Conformidade no exercício da ocupação	Ocupações contratadas em não conformidade legal				Ocupações contratadas em conformidade legal
Proteção social	Ocupações sem acesso à seguridade social, aos direitos trabalhistas e às instituições de organização e proteção coletiva				Ocupações asseguradas integralmente pelos direitos trabalhistas e/ou pelos benefícios da previdência social e/ou com acesso à organismos de proteção coletiva
Remuneração	Rendimentos baixos e irregulares				Rendimentos relativamente elevados e regulares
Condições de realização da ocupação	Jornada irregular realizada sem conformidade com as regras de saúde e segurança				Jornada regular realizada em conformidade com as regras de saúde e segurança

Fonte: Elaboração própria.

**Entender a relação entre a formalidade e a informalidade em termos de gradientes** permite superar uma perspectiva dicotômica entre formalidade e informalidade. Em especial, o surgimento de novos tipos de ocupação nas últimas décadas têm evidenciado a insuficiência de um olhar simplificado. O olhar a partir de gradientes permite capturar melhor a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro. O que é especialmente importante no contexto de uma discussão sobre inclusão produtiva, uma vez que permite uma compreensão mais abrangente dos desafios em questão.

## 2. Definição de elementos analíticos para a construção do retrato

**Naturalmente, a forma como se constrói um retrato da informalidade depende dos objetivos que se espera alcançar.** Nesta pesquisa há dois objetivos que se espera cumprir. Por uma parte, se espera caracterizar a heterogeneidade existente, afastando a ideia de que todas as pessoas na informalidade enfrentam as mesmas circunstâncias. Por outra parte, se espera definir uma abordagem que também delimite campos de atuação – para o Estado, empresas, terceiro setor, tomadores de decisões –, o que exige algum tipo de delimitação. Um retrato da informalidade é especialmente interessante se consegue combinar elementos qualitativos e quantitativos.

**Nas bases de dados do Brasil, as pessoas ocupadas são classificadas em termos da sua posição de ocupação e é possível observar se elas contam ou não com registro legal.** Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE, por exemplo, as pessoas podem ser classificadas como “empregador”<sup>9</sup>, “trabalhador por conta própria”<sup>10</sup>, “empregado no setor privado”<sup>11</sup>, “empregado no setor público” e “trabalhador doméstico”. Para as duas primeiras categorias, o que define a conformidade legal é a presença de CNPJ e, para as demais, a carteira assinada ou o regime estatutário/militar, no caso de servidores públicos. Essas categorias são úteis para construir um retrato da informalidade, mas não são suficientes para traduzir um olhar mais complexo para esse fenômeno. Para tanto, é preciso definir a partir da literatura tipos de informalidade e em seguida traduzi-los em critérios que permitam a sua análise nas bases de dados.

**Por meio da revisão da literatura, foram identificados três tipos de situação de informalidade mencionados com alguma recorrência.** Embora esses tipos possam guardar determinado nível de semelhança entre si, entende-se que as distinções são úteis para a análise de inclusão produtiva pretendida nesta pesquisa. Um primeiro tipo de informalidade está fortemente associado a situações de subsistência. Para essas pessoas ou negócios a formalização é um horizonte distante e a sua preocupação se centra em grande medida na sobrevivência. Em um segundo tipo de situação estão pessoas ou negócios que possuem um potencial produtivo, mas não o suficiente para gerar os rendimentos para cobrir os custos implicados na formalização ou são altamente vulneráveis a uma conjuntura econômica desfavorável, não sendo capazes de se manter na formalidade. Por fim, também há menções na literatura sobre negócios (e em menor medida pessoas) que buscam explorar a informalidade como uma estratégia competitiva, de forma a obter lucros que não estariam disponíveis caso estivessem na formalidade (ULYSSEA, 2018; OIT, 2021).

<sup>9</sup> Empregadores: caracterizam aqueles em que a remuneração depende dos resultados dos bens ou serviço ofertados e nos quais os titulares tomam as decisões que influem na realização do negócio ou delegam a outro o poder de decisão. Contratam uma ou mais pessoas para trabalharem em sua unidade durante um período contínuo.

<sup>10</sup> Trabalhadores por conta própria: exercem atividade laboral por sua conta ou com a participação de outros sócios, para as quais a remuneração depende dos resultados dos bens ou serviço ofertados. Não empregam trabalhadores de forma contínua e não está presente a relação de subordinação.

<sup>11</sup> Empregados assalariados: trabalhadores com contratos explícitos ou implícitos que realizam atividade laboral para uma unidade produtiva pela qual recebem uma remuneração básica independente da renda desta. Podemos apontar como um dos principais determinantes a execução subordinada, ou seja, o trabalhador exerce a atividade sob supervisão ou segundo diretrizes estabelecidas pelo proprietário da unidade ou por pessoas encarregadas por aquele.

**Ao passo que essas categorias permitem entender diferentes situações na informalidade, parece importante também incluir uma categoria que dê conta de situações de precariedade ou vulnerabilidade no âmbito da formalidade.** Diferentes discussões sobre a “informalização da formalidade”, ou sobre a nova informalidade, indicam que há pessoas que vivem em situações precárias mesmo estando contratadas com carteira assinada (CACCIAMALI, 2000; KREIN; PRONI, 2010). Da mesma forma, há um reconhecimento na literatura que aborda os negócios informais de que, após a formalização, os negócios podem ter dificuldade de se manter na formalidade e voltar a “cair na informalidade”, sugerindo a existência de uma certa fragilidade (OIT, 2021). Essas discussões reforçam a percepção de que a formalização não é uma “redenção” para os negócios e para as pessoas ocupadas. Dessa forma, parece importante que a tipologia da informalidade inclua um tipo dentro da própria formalidade, identificando situações de “formais frágeis”.

**Os tipos de informalidade definidos abarcam situações diferenciadas de pessoas e negócios que não possuem registro legal de suas atividades e inclui um segmento da formalidade que é marcado pela precariedade – evidenciando que a formalização não pode ser considerada “redentora”.**

**A partir das considerações acima, uma tipologia da informalidade pode contemplar quatro tipos:** i) informais de subsistência; ii) informais com potencial produtivo; iii) informais por opção; iv) formais frágeis. Esses tipos podem ser aplicados, ainda que com algum ajuste, para unidades produtivas e para ocupações.

**Para os fins desta pesquisa, o retrato da informalidade resulta do cruzamento desses quatro tipos de informalidade com as posições de ocupação apresentadas nas bases de dados do país.** Devido aos limites dessa pesquisa, a análise se restringiu às posições de “empregadores”, “trabalhadores por conta própria” e “empregados do setor privado”. Foram excluídos desta análise as trabalhadoras domésticas e os setores agrícola e público, devido às suas especificidades. Também não foram incluídos na análise os auxiliares familiares que não possuem remuneração. Ao longo da próxima seção são apresentados *boxes* que fazem referência às trabalhadoras domésticas e ao setor público, no entanto se espera que essa discussão possa ser aprofundada em estudos futuros. Com relação ao setor agrícola, o Capítulo 4 desta publicação oferece uma primeira aproximação.

O Quadro 2 abaixo apresenta de forma sintética as principais características de cada um dos quatro tipos de informalidade e indica os critérios utilizados para operacionalizá-los na PNADC para as três posições de ocupação selecionadas.

**Quadro 2:** Critérios para a obtenção de dados na PNADC (IBGE) para o retrato da informalidade

Tipo de informalidade	Posição na ocupação		
	Empregadores	Conta própria	Assalariados
<b>Informais de subsistência</b> <i>(Informalidade como estratégia de sobrevivência)</i>	Empregador sem CNPJ, com rendimento de até 2 salários mínimos, em unidades produtivas com até 10 trabalhadores.	Trabalhador por conta própria sem CNPJ, com rendimento de até 2 salários mínimos.	Empregado sem carteira, com rendimento de até 2 salários mínimos, em unidades de trabalho com até 10 trabalhadores.
<b>Informais com potencial produtivo</b> <i>(Não são suficientemente produtivos para se formalizar, mas possuem potencial)</i>	Empregador sem CNPJ: (i) com rendimento de até 2 salários mínimos em unidades produtivas com mais de 10 trabalhadores; e (ii) com rendimento de 2 a 5 salários mínimos.	Trabalhador por conta própria sem CNPJ, com rendimento de 2 a 5 salários mínimos.	Empregado sem carteira, (i) com rendimento de até 2 salários mínimos em unidades produtivas com mais de 10 trabalhadores; e (ii) com rendimento de 2 a 5 salários mínimos.
<b>Informais por opção</b> <i>(Informalidade com estratégia para aumento dos rendimentos)</i>	Empregador sem CNPJ, com rendimento superior a 5 salários mínimos.	Trabalhador por conta própria sem CNPJ, com rendimento superior a 5 salários mínimos.	Empregado sem carteira, com rendimento superior a 5 salários mínimos.
<b>Formais frágeis</b> <i>(Dificuldade em se manter na formalidade)</i>	Empregador com CNPJ, com rendimento de até 2 salários mínimos, em unidades produtivas com até 10 trabalhadores.	Trabalhador por conta própria com CNPJ, com rendimento de até 2 salários mínimos.	Empregado, com carteira, com rendimento de até 2 salários mínimos, em unidades de trabalho com até 5 trabalhadores.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 1 apresenta o número total de pessoas para cada um dos grupos definidos pelo retrato da informalidade, um contingente total de 32,5 milhões de pessoas. Este número equivale a 48,9% da população ocupada no Brasil para essas posições na ocupação (total de 66,5 milhões). Ao analisar a participação dos diferentes grupos é especialmente significativo o número de informais de subsistência, representando 60% do total, sendo a maioria trabalhadores por conta própria.

**Tabela 1:** Número de pessoas nas posições de ocupação de empregadores, trabalhadores por conta-própria e empregados assalariados e participação nos quatro tipos de informalidade (Brasil, 3º trimestre de 2021)

	Empregadores		Conta-própria		Assalariados		Total
	N	%	N	%	N	%	
Informais de subsistência	314.552	1,6	13.133.980	66,8	6.224.010	31,6	19.672.542
Informais com potencial produtivo	175.500	3,4	2.098.522	40,1	2.958.747	56,5	5.232.769
Informais por oportunidade	58.185	7,9	312.845	42,5	364.871	49,6	735.901
Formais frágeis	546.810	8,0	3.140.780	45,7	3.184.561	46,3	6.872.151
<b>Total</b>	<b>1.095.047</b>	<b>3,4</b>	<b>18.686.127</b>	<b>57,5</b>	<b>12.732.189</b>	<b>39,2</b>	<b>32.513.363</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

### 3. Caracterização dos tipos de informalidade

A partir das definições acima, esta seção avança na caracterização de cada um dos tipos de informalidade, abordando em cada caso as três posições de ocupação selecionadas (empregadores, trabalhadores por conta própria e assalariados do setor privado). Cada seção conta também com um quadro que resume algumas das principais estatísticas levantadas sobre cada grupo.

#### 3.1 Informais de subsistência

**Os informais de subsistência são marcados por ocupações instáveis, de baixa qualidade e sem perspectivas de crescimento.** Provindos de um contexto de alta vulnerabilidade social, os indivíduos que se encontram neste tipo buscam se agarrar às oportunidades que aparecem no seu entorno, evidenciando a ideia de viração, com “corres” e “bicos” sendo lugar comum. A instabilidade e os baixos rendimentos estão presentes nas diferentes posições de ocupação deste tipo. Os recursos re-

Os indivíduos que se encontram neste tipo buscam se agarrar às oportunidades que aparecem no seu entorno, com “corres” e “bicos” sendo lugar comum.

cebidos são destinados quase integralmente à subsistência própria e do núcleo familiar, impondo condições frágeis à produção e reprodução da vida. O Quadro 3 apresenta dados que permitem caracterizar este tipo em diferentes dimensões.

**Há 19,7 milhões de indivíduos que podem ser considerados informais de subsistência nas diferentes posições de ocupação, sendo que dois terços são trabalhadores por conta própria.** Em média, 84,7% das pessoas nesta situação não contribuem para a previdência social e, portanto, possuem acesso restrito aos benefícios da seguridade social. As ocupações deste tipo, se concentram nos setores de “comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas”, “construção” e de “alojamento e alimentação”. Há diferenças, no entanto, quando se considera os trabalhadores por conta-própria. Para este grupo, “outros serviços” (13,7%) e “transporte, armazenagem e correio” (10,3%) ganham relevância. Essa diferença indica a importância dos entregadores, assim como a presença de outros serviços pouco definidos (vendedor ambulante, manicure etc.). As ocupações neste tipo são na sua maior parte classificadas na PNAD como “trabalhadores de serviços, vendedores dos comércios e mercados”, “trabalhadores de construção, das artes mecânicas e outros ofícios” e “ocupações elementares”, o que reforça serem atividades que requerem baixo nível de qualificação.

**Quadro 3:** Estatísticas principais dos informais de subsistência (Brasil - 3o. trimestre de 2021)

**INFORMAIS DE SUBSISTÊNCIA**

Empregadores  
314,5 mil pessoas

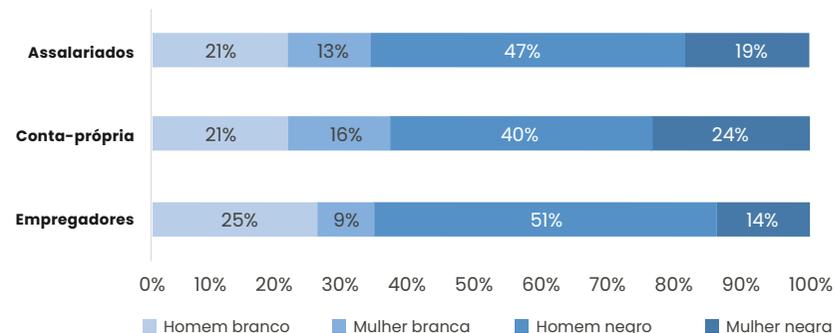
Conta-própria  
13,1 mi de pessoas

Assalariados  
6,2 mi de pessoas

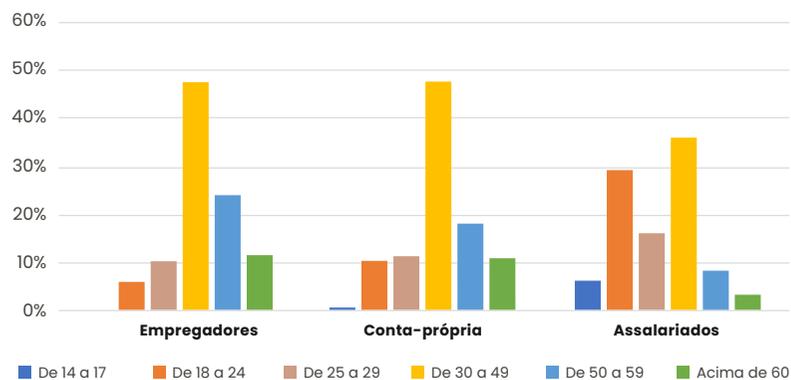
**Principais setores**



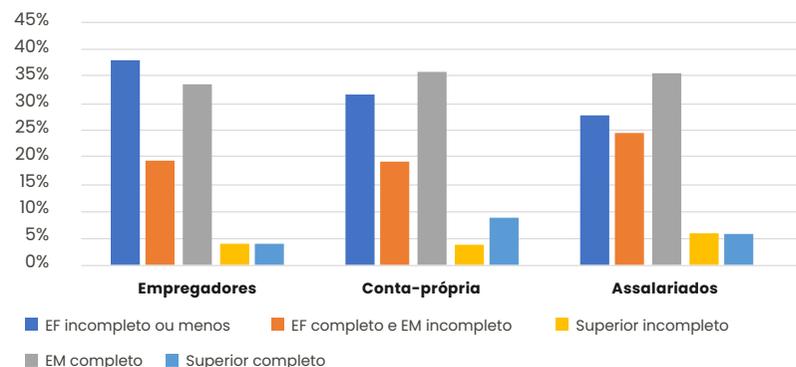
**Sexo e cor**



**Faixa etária**



**Escolaridade**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua.

A dinâmica vivida em cada uma das posições de ocupação neste tipo de informalidade é brevemente descrita a seguir:

- **Empregadores informais de subsistência** – Essas pessoas iniciam seus negócios em resposta ao desemprego e se caracterizam por diversas limitações. A criação de um pequeno empreendimento como alternativa, relaciona-se à ideia de “empreendedorismo por necessidade”, marcados pela falta de perspectiva de crescimento. Os empreendimentos criados são tipicamente de pequeno porte, 91,6% empregam até 5 trabalhadores, e a inserção do empreendedor se dá tanto enquanto “patrão” como “empregado” (CACCIAMALI, 2007). A unidade produtiva por vezes é de propriedade familiar de forma que a separação entre a empresa e a família é pouco precisa, reproduzindo nas relações e hierarquias organizacionais as regras e valores do ambiente familiar. Tipicamente com baixa qualificação em princípios de gestão, os proprietários fazem das finanças da empresa e de suas finanças pessoais (ou familiares) um “caixa único” (NOGUEIRA, 2016). Estes negócios são intensivos em trabalho, em geral sem necessidade de especializações, e possuem baixa produtividade. Os produtos e serviços ofertados por esses negócios possuem um elevado grau de homogeneidade, característica de mercados com baixa barreira à entrada de novos participantes. Portanto, neste contexto, a ideia de empreendedorismo como via para a mobilidade social é muitas vezes fora de lugar.
- **Trabalhadores por conta própria informais de subsistência** – Estes trabalhadores são o caso mais comum de alternativa ao desemprego estrutural. Em determinadas situações essas ocupações são inclusive uma alternativa à miséria, acessada por indivíduos com dificuldades de inserção no mercado de trabalho ou que se encontram inativos em famílias com baixa renda familiar. Podem ser aposentados que auferem pensões insuficientes, ou outros que enfrentam dificuldades de se adaptarem em trabalhos assalariados (CACCIAMALI, 2000). Estas pessoas não têm uma profissão bem definida que leve também a um forte senso de identidade. Ao contrário, transitam entre trabalhos, bicos e serviços nas mais diversas áreas. Em um momento está na construção civil, em outro no comércio, oscilando de acordo com oportunidades acessíveis. Em alguns casos, podem ter mais de uma ocupação em um mesmo momento. O que há em comum nessas atividades são, principalmente, a baixa produtividade, o pouco rendimento, as irregularidades do trabalho (frequência, jornada, remuneração etc.) e a escassa proteção social associada à ocupação. Aqui novamente enfrenta-se o desafio da baixa produtividade, “gasta-se” o corpo durante muitas horas por dia, com pouco auxílio de tecnologia, máquinas e ferramentas. Os produtos e serviços oferecidos também são pouco diferenciados, levando os preços praticados a patamares muito baixos. Grande parte desses produtos e serviços são consumidos por outros trabalhadores informais e seus dependentes, conformando um vasto circuito de transações na informalidade. Para outros – empregados formais e famílias de classe média – o consumo desses produtos e serviços representam uma ampliação de seu poder de compra, tendo em vista os custos reduzidos associados.
- **Empregados assalariados informais de subsistência** – Estes assalariados se caracterizam pela vulnerabilidade e instabilidade no exercício da atividade laboral. Enfrentam condições precárias de trabalho em unidades produtivas que tendem a ser pouco estruturadas e de baixa produtividade. Em decorrência, essas empresas são fortemente impactadas pelas flutuações econômicas, o que se traduz em uma alta rotatividade

de entre os trabalhadores. O ambiente de trabalho poucas vezes é exclusivamente destinado e adaptado à atividade laboral, confundindo-se em alguns casos com as atividades domésticas, o que ocasiona ambientes insalubres e com pouca proteção e adequação às exigências de saúde e segurança no trabalho. Trata-se de empregos constitutivos do mercado de trabalho brasileiro desde a sua formação. Esta insegurança e precariedade das ocupações acarretam trajetórias profissionais instáveis que impelem o trabalhador a transitar entre diversos setores e atividades distintas como forma de garantir sua sobrevivência. A escassez de recursos financeiros e de acesso à formação e informação social dificultam que estes trabalhadores recorram a outros meios para garantir direitos básicos, como a justiça trabalhista, ou a assistência social, por meio da contribuição autônoma para a previdência ou aposentadorias e seguros de saúde privados (ABÍLIO, 2017; CARDOSO, 2013).

**Em termos do perfil das pessoas, as diferentes posições de ocupação apresentam características similares com algumas diferenças marcantes em termos de faixa etária.** Nas três posições de ocupação predominam pessoas com baixo grau de escolaridade, sendo que a maior parte não possui Ensino Médio completo (57,7% entre os empregadores, 51,1% entre os trabalhadores por conta própria e 52% entre os assalariados). Em termos de sexo e cor, é possível observar que a população negra é a maioria em todas as situações de ocupação, denotando um marcador racial importante, e que as mulheres (sejam brancas ou negras) parecem ocupar menos a posição de “empregadoras”. Ainda neste sentido, é interessante observar que a participação mais expressiva das mulheres negras se dá como trabalhadoras por conta própria - a situação de ocupação mais frágil neste tipo. Por fim, em termos de faixa etária, em todas as posições, o grupo mais expressivo possui entre 30 e 49 anos. No entanto os jovens (particularmente entre 18-24 anos) possuem uma presença expressiva entre os assalariados, enquanto os empregadores contam com porcentagens mais elevadas de seniores (acima de 50 anos).

No grupo de informais de subsistência é onde também se encontram as pessoas com menor nível de escolaridade e a maior presença da população negra.

**Apesar de não terem sido incluídas nesta análise, é possível identificar que as trabalhadoras domésticas na informalidade compartilham muitas características dos informais de subsistência.** Em que pese também estarem em condições precárias de inserção no mundo do trabalho, esse tipo de ocupação apresenta características próprias, como apontado no Box 1.

#### Box 1 - Trabalho doméstico no Brasil

**O trabalho doméstico no Brasil é majoritariamente informal e realizado por mulheres em condições de maior vulnerabilidade.** Em 2021, a parcela de informais nesta ocupação representou mais de 76% do conjunto, totalizando quase 3,9 milhões<sup>12</sup>. A maior parte destes se declarou como “Trabalhadores dos serviços domésticos em geral”, sendo em torno de 42% mensalista e 35% diaristas, e 23% eram cuidadoras.

<sup>12</sup> Os dados analisados são da PNADC e referem-se a seguintes declarações de posição na ocupação: “Trabalhadores de cuidados pessoais a domicílios”, “Cuidadores de crianças” e “Trabalhadores dos serviços domésticos em geral”, mensalidades e diaristas.

**A informalidade do trabalho doméstico é marcada por instabilidade, baixos rendimentos e ausência de proteção social e de direitos trabalhistas.**

As péssimas condições de realização e a alta carga de trabalho também são evidentes e se legitimam em discursos que consideraram as trabalhadoras domésticas não como “funcionárias”, mas “como se fossem da família”. O atravessamento da informalidade e do discurso afetivo relacionado às atividades de cuidado produzem uma “ambiguidade afetiva” que limita o acesso das trabalhadoras domésticas à proteção social e aos direitos trabalhistas. A renda média das trabalhadoras domésticas têm aumentado progressivamente desde 2004, mas se mantém em patamares reduzidos. Em 2021, aproximadamente 31% dessas trabalhadoras recebiam até 0,5 salário mínimo e, outros 31%, entre 0,5 a 1 salário mínimo.

**Em termos de cor e sexo há marcadores importantes. Em 2021, mais de 95% das domésticas eram mulheres e mais de 64% correspondiam a mulheres negras e pardas.**

O trabalho doméstico está historicamente associado à baixa escolarização, embora mais anos de estudo sejam registrados entre trabalhadoras domésticas jovens na última década. Em 2021, mais de 65% não possuíam o ensino médio completo e apenas 3,8% tinham ingressado no ensino superior. Outra tendência importante é o envelhecimento das trabalhadoras domésticas, com redução da proporção de mulheres jovens, o que reflete o envelhecimento geral da força de trabalho brasileira, mas também se deve à ampliação do acesso à maior escolarização e a outras ocupações (PINHEIRO; LIRA; REZENDE; FONTOURA, 2019; PINHEIRO, 2021). Em 2021, mais da metade das trabalhadoras domésticas (51,5%) possuíam entre 30 a 49 anos.

**Em síntese**, o tipo dos informais de subsistência é o mais significativo numericamente e se caracteriza por ocupações sem qualificação profissional, com alta instabilidade e vulnerabilidade laboral. A atuação desses trabalhadores está orientada à sobrevivência própria e de seus dependentes na busca de alternativas para obtenção de rendimentos, seja com a criação de um pequeno empreendimento familiar ou na inserção em ocupações precárias. A maior parte dos trabalhadores assalariados e por conta própria está situada na faixa de 0,5 a 1 salário mínimo, e, no caso dos empregadores, na faixa de 1 a 2 salários mínimos. A imposição de uma trajetória profissional prematura afasta estes ocupados da formação escolar, já prejudicada em muitos casos pelo acesso débil aos serviços educacionais oferecidos pelo Estado. A interrupção da vida escolar, por sua vez, prejudica a formação profissional e contribui para a permanência desses indivíduos em ocupações precárias sem qualificação, reproduzindo um ciclo de instabilidade ocupacional e vulnerabilidade que se estende geracionalmente. **Conforme os dados sugerem, o perfil** predominante dos informais de subsistência é de homens, a maioria não brancos, com escolaridade inferior ao ensino médio completo, na faixa etária de 30 a 49 anos. Entre os trabalhadores por conta própria e, principalmente, entre os empregados assalariados é alta a presença de jovens, em especial entre 18 e 24 anos.

### 3.2 Informais com potencial produtivo

**O segundo tipo a ser destacado é caracterizado por ocupações informais que apresentam um certo nível de produtividade e qualidade laboral superior aos informais de subsistência, mas que encontram dificuldades para se formalizarem.** As ocupa-

ções deste tipo tendem a ser mais estruturadas, com melhores condições de trabalho e superiores possibilidades de organização e gestão quando comparadas ao tipo anterior.

A remuneração também tende a ser um pouco mais elevada, mas se mantém em patamares reduzidos. Em que pese a melhoria nas condições de execução da atividade, este segundo tipo também é marcado por uma vulnerabilidade alta, incerteza de rendimentos e pouco acesso à seguridade social. Nesse sentido, os informais potencialmente produtivos se encontram em uma posição intermediária entre a precariedade absoluta e a perspectiva

**Este grupo está em condições melhores que o anterior, no entanto se mantém na informalidade devido à falta de oportunidades no setor formal ou por conta dos custos vistos como elevados para a formalização.**

de formalização e acesso às atividades laborais de qualidade. Estas ocupações são constitutivas das economias como a brasileira com excesso de força de trabalho pouco qualificada, que não encontra meios de sobreviver no interior da “economia formal”, passando a buscar e criar formas de remuneração mais instáveis e precárias. O Quadro 4 sintetiza alguns dados sobre este tipo de informalidade.

**Esta situação reúne 5,2 milhões de indivíduos em diferentes posições na ocupação.** Os empregados assalariados no setor privado são a maioria neste caso, representando 56,5% destes, seguidos por trabalhadores por conta própria, 40,1%, e empregadores, 3,4%. A maior parte desse conjunto, 70,1% em média, não contribui para a previdência social. As ocupações deste tipo se concentram nos setores de “comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas” e “construção”, também fortemente presente entre os informais de subsistência, e ganham relevância as ocupações relacionadas ao setor de “informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas”. As ocupações neste tipo são na sua maior parte classificadas pela PNAD como “trabalhadores de serviços, vendedores dos comércios e mercados”, “trabalhadores de construção, das artes mecânicas e outros ofícios” e “profissionais das ciências e intelectuais”. Entre os empregados assalariados também é expressiva a participação de “técnicos e profissionais de nível médio”.

**Quadro 4:** Estatísticas principais dos informais potencialmente produtivos (Brasil - 3o. trimestre de 2021)

**INFORMAIS POTENCIALMENTE PRODUTIVOS**

Empregadores  
175,5 mil pessoas

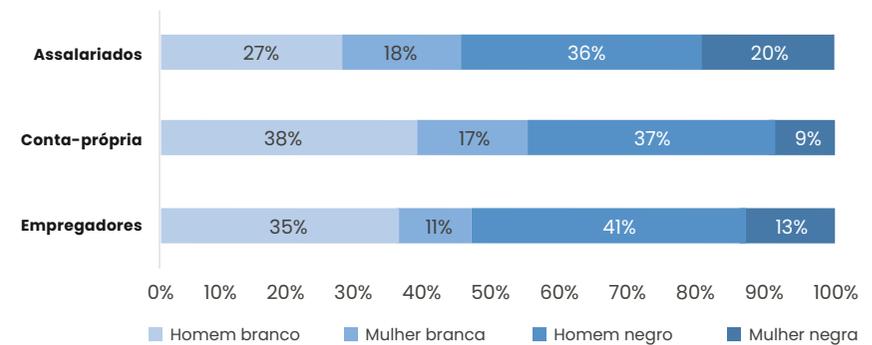
Conta-própria  
2,1 mi de pessoas

Assalariados  
3,0 mi de pessoas

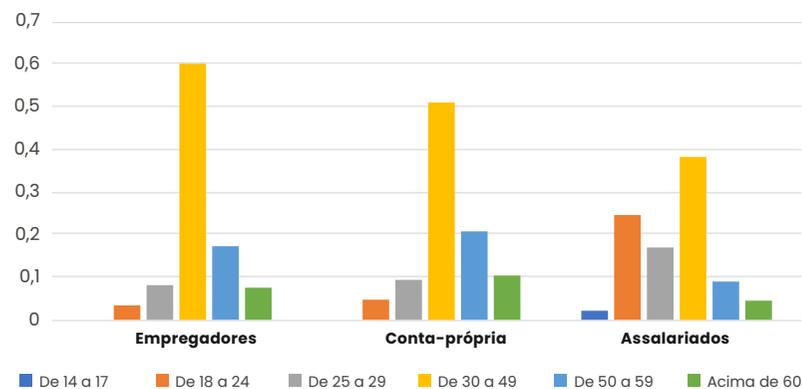
**Principais setores**



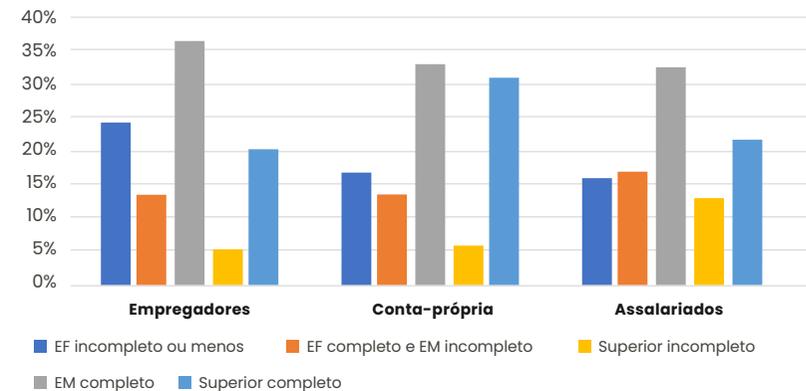
**Sexo e cor**



**Faixa etárias**



**Escolaridade**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua

A seguir são caracterizadas cada uma das posições de ocupação para este tipo de informalidade:

- **Empregadores informais potencialmente produtivos** - Os empregadores deste tipo conduzem negócios de pequeno porte que, apesar da reduzida produtividade e restrita escala de produção, conseguem obter rendimentos para além da condição imediata de subsistência. No entanto, a perspectiva de formalização destes negócios, em geral, tende a ser escassa, uma vez que eles somente sobrevivem por estarem em não conformidade legal. A formalização implica em custos incompatíveis com seus faturamentos e pode inviabilizar a continuidade do negócio. Embora o processo produtivo seja intensivo em mão de obra, alguns empregadores deste tipo empregam capital – maquinário, tecnologia, ferramentas – capazes de elevar minimamente sua produtividade. No mesmo sentido, os produtos e serviços vendidos podem apresentar alguma diferenciação, mesmo que mínima (ISHENGOMA; KAPPEL, 2006), e os proprietários podem ser mais qualificados em comparação com os empregadores de subsistência. Nestes casos, são “empreendedores em busca de oportunidades”, com competência e experiência que os credenciarão para gerir uma “empresa rentável” (OIT, 2021a). Do total de empregadores neste tipo, 79,4% tinham empresas com até 5 trabalhadores e 92,8% com até 10 trabalhadores.
- **Trabalhadores por conta própria informais potencialmente produtivos** - Esses trabalhadores encontram na informalidade uma estratégia de redução de custos e manutenção da atividade. Os custos de acessar e permanecer na formalidade são incompatíveis com seus rendimentos, apesar de apresentarem algum potencial de melhoria na condição de vida e ganhos financeiros superiores em comparação com os trabalhadores por conta própria de subsistência. A possibilidade de elevação dos rendimentos dos trabalhadores deste tipo está associada à experiência acumulada em tratar determinados nichos ou clientela. Em geral, são trabalhadores mais velhos com reduzida escolaridade, pouca experiência de trabalho enquanto assalariado, mas “com habilidade ou experiência adquirida através da prática de ocupações por conta própria ou formas análogas” (CACCIAMALI, 2000, p. 168). A produtividade do trabalho é baixa e os mercados em que se comercializam os produtos e serviços ofertados apresentam pouca barreira à entrada. Por se tratar de mercados locais, os produtos e serviços são vendidos no entorno do trabalhador (cidade ou bairro em que reside) e a dinâmica econômica local é responsável por estabelecer o nível médio de demanda. Nesse sentido, o diferencial de vulnerabilidade está associado tanto à qualidade do serviço como, principalmente, ao nível de atividade econômica do entorno em que os produtos e serviços são ofertados. A maior parte dos conta própria deste tipo está na faixa de remuneração entre dois e três salários mínimos (67,6%), enquanto os demais (32,4%) situam-se na faixa de remuneração entre três a cinco salários mínimos, o que lhes confere uma posição relativamente menos vulnerável.
- **Empregados assalariados informais potencialmente produtivos** - Os empregados assalariados deste tipo apresentam algum potencial de melhoria nas condições de trabalho e vida, mas convivem com baixos salários e situações de vulnerabilidade laboral. Por não possuírem contratos de trabalho em conformidade legal (CLT), o acesso desses assalariados aos direitos trabalhistas e aos benefícios da previdência social é restrito. Situação que é agravada em decorrência dos baixos salários percebidos. A maioria dos empregados deste tipo, cerca de 68%, recebem até 2 salários mínimos,

assim como os informais de subsistência, no entanto, diferentemente daqueles, exercem atividade em unidades produtivas maiores, acima de 10 trabalhadores, que tendem a ser mais estruturadas e possuir melhores condições de trabalho<sup>13</sup>. O restante do tipo, cerca de 32%, também apresentam uma tendência de melhoria na qualidade laboral devido ao aumento dos rendimentos, uma vez que se encontram na faixa entre 2 a 5 salários mínimos<sup>14</sup>. Estes trabalhadores encontram-se em situação distinta dos assalariados orientados à subsistência, apresentando níveis de escolarização e qualificação superiores, o que os coloca em condição de terem seu potencial produtivo elevado a depender das oportunidades e incentivos disponíveis.

**Em relação ao perfil, as diferentes posições na ocupação apresentam características similares, mas que destoam em alguns aspectos.**

Em relação à escolaridade média, os informais potencialmente produtivos apresentam em geral elevação quando comparados com os informais de subsistência. Na média das três posições na ocupação, apenas um terço das pessoas não possui Ensino Médio completo e há uma elevação do número de indivíduos com curso superior completo – chegando a 31,1% para os trabalhadores por conta própria, 20,3% para os empregadores e 21,7% entre os assalariados. Em termos de sexo e cor, as posições na ocupação apresentam diferenças entre si. Enquanto os homens negros são o maior grupo entre os empregadores (40,8%) e entre os assalariados (35,7%), entre os trabalhadores por conta própria, predominam homens brancos (37,9%). Em comparação com os informais de subsistência, a participação das mulheres negras cai em especial para a posição conta própria, enquanto para as outras duas se mantém relativamente estável. É importante apontar que mesmo entre os empregadores e os assalariados, há um crescimento da participação de homens brancos quando comparado com os informais de subsistência, indicando que a melhoria das ocupações acompanha um relativo “embranquecimento” dos indivíduos. Por fim, em termos de faixa etária, em todas as posições, o grupo mais expressivo possui entre 30 e 49 anos. No entanto, assim como observado entre os informais de subsistência, os jovens (particularmente entre 18–24 anos) possuem uma presença expressiva entre os assalariados, 25,4%.

**Os informais com potencial produtivo tipicamente possuem ensino médio completo e há uma maior participação de homens brancos, em comparação com o grupo anterior.**

**Em síntese**, as ocupações consideradas potencialmente produtivas encontram dificuldades em acessar e permanecer na formalidade, visto que os custos associados à conformidade legal não são compatíveis com sua dinâmica econômica. Assim como os informais de subsistência, esse tipo é marcado por ocupações em situação de vulnerabilidade, em que há grande incerteza de rendimentos, pouco acesso à seguridade social e baixa produtividade. A principal diferenciação em relação ao tipo

<sup>13</sup> Exercer a ocupação de empregado em estabelecimentos maiores é um indicativo importante, que os diferencia dos trabalhadores por subsistência, visto que essas empresas tendem a ser mais estruturadas e apresentar melhores possibilidades de organização do negócio e de condições de trabalho, embora isso não seja uma regra. Em unidades maiores, o local de funcionamento da empresa se diferencia do ambiente doméstico e é destinado às atividades laborais, refletindo minimamente um ambiente de trabalho mais adaptado às necessidades de saúde e segurança do trabalho. Portanto, estes trabalhadores assalariados apresentam uma tendência de melhoria das condições laborais em comparação com os informais de subsistência, embora a remuneração possa ser similar.

<sup>14</sup> Como apontado, os critérios utilizados para a obtenção dos dados da PNADC (IBGE), foram: empregados assalariados sem carteira no setor privado, até 2 salários mínimos em empresas acima de 10 trabalhadores e empregados assalariados sem carteira no setor privado de 2 a 5 salários mínimos. Essa escolha se baseia na concepção apontada que considera que, tanto o tamanho da empresa de execução do trabalho, como os rendimentos, são parâmetros importantes na caracterização da qualidade laboral.

anterior é a tendência em apresentar algum potencial de melhoria na condição de vida, devido aos níveis um pouco superiores de rendimento, escolaridade e experiência profissional acumulada na realização da atividade. **Podemos apontar como a caracterização predominante** dos ocupados informais potencialmente produtivos homens, entre 30 e 49 anos, com ensino médio completo. A participação em termos de cor se diferencia segundo a posição na ocupação, predominando os pretos e pardos entre os empregadores e os assalariados, e os brancos entre os trabalhadores por conta própria.

### 3.3 Informais por opção

**O tipo dos informais por opção é caracterizado por ocupações de melhor qualidade e que poderiam ser realizadas nos marcos da formalidade, mas que encontram na informalidade uma oportunidade de manutenção de rendimentos maiores.** A redução de custos oriunda da não conformidade legal aparece como um diferencial competitivo para essas ocupações. O processo de formalização implicaria na adoção de mais responsabilidades previstas na lei, como por exemplo o recolhimento de tributos e o atendimento à legislação trabalhista. As ocupações geradas em torno desses empreendimentos tendem a ser melhor remuneradas do que quando comparadas com os dois tipos anteriormente apresentados, embora a ausência de direitos trabalhistas seja também um obstáculo no acesso a direitos e benefícios garantidos pelo Estado. A perspectiva de crescimento dos informais por opção é relevante e, geralmente, está associada a maior experiência e/ou qualificação. As ocupações informais por opção não se configuram, portanto, por uma situação de vulnerabilidade ocupacional, tal como apresentado para os tipos anteriores. Diferem significativamente daqueles, tanto no que se refere às atividades laborais, como às características dos

**O tipo dos informais por opção é o que apresenta o menor número de pessoas na comparação com os demais. Neste caso, a informalidade é uma estratégia competitiva para permitir lucros e receitas maiores.**

indivíduos ocupados. O Quadro 5 apresenta uma síntese dos dados levantados para as pessoas que se encontram neste tipo de informalidade.

indivíduos ocupados. O Quadro 5 apresenta uma síntese dos dados levantados para as pessoas que se encontram neste tipo de informalidade.

**Esta situação reúne 736 mil indivíduos nas distintas posições de ocupação.** Os empregados assalariados (49,6%) e os trabalhadores por conta própria (42,5%) são mais presentes neste tipo, em comparação com os empregadores (7,9%). Ao contrário dos tipos anteriores, a maior parte dos indivíduos neste caso contribui para a previdência social, com exceção dos trabalhadores por conta própria, entre os quais menos da metade são contribuintes (43,2%). Entre os assalariados, os contribuintes alcançam cerca de 75% e, entre os empregadores, cerca de 58%. As ocupações do setor de “informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas” crescem em importância neste caso e surge com força o setor de “educação, saúde humana e serviços sociais”, enquanto o “comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas” e a “indústria geral” mantêm sua relevância. As ocupações neste tipo são na sua maior parte classificadas pela PNAD como “profissionais das ciências e intelectuais”, para as três posições na ocupação.

**Quadro 5:** Estatísticas principais dos informais por opção (Brasil - 3o. trimestre de 2021)

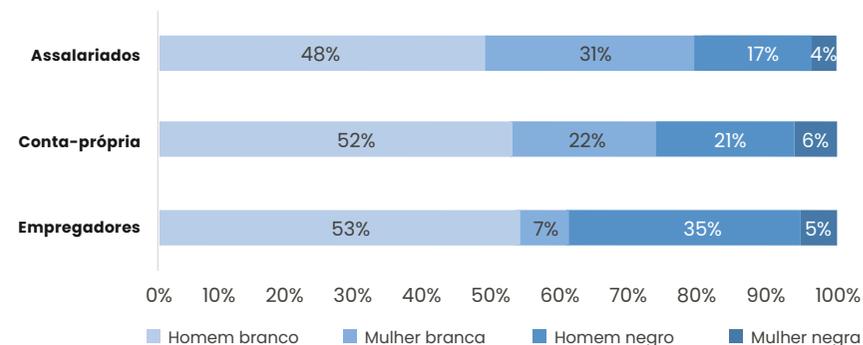
INFORMAIS POR OPÇÃO

	Empregadores	Conta-própria	Assalariados
	58,2 mil pessoas	312,8 mil de pessoas	364,9 mil de pessoas

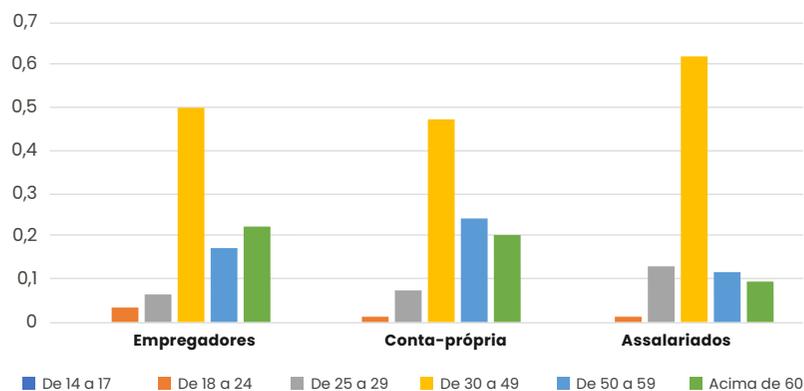
### Principais setores



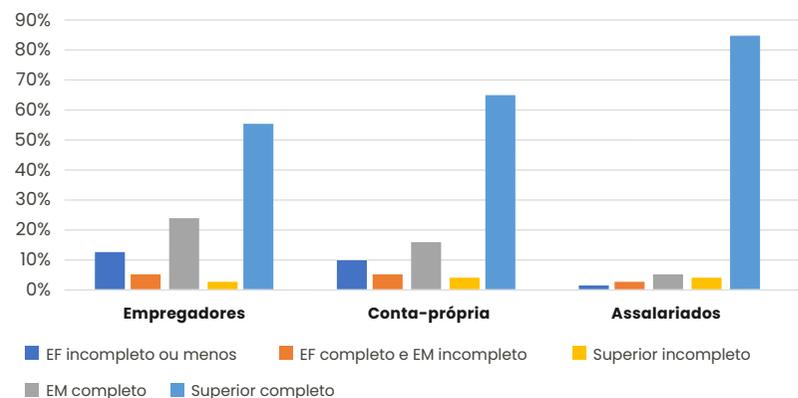
### Sexo e cor



### Faixa etárias



### Escolaridade



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua

A seguir apontamos alguns elementos que caracterizam a dinâmica vivida em cada uma das posições de ocupação neste tipo de informalidade:

- **Empregadores informais por opção** - Os empregadores deste tipo operam unidades produtivas que, apesar do pequeno porte, possuem produtividade e faturamento médio mais elevados e que tendem a ser suficientes para se formalizarem. No entanto, e apesar de existirem situações bastante diversas, estar na informalidade representa uma estratégia competitiva para parte dos negócios informais por opção, considerando a redução de custos possibilitada. Ao mesmo tempo, a unidade produtiva informal tem desvantagens competitivas, como por exemplo o menor acesso ao crédito, o risco de fiscalização e a perda de oportunidades comerciais com parceiros formais (fornecedores, clientes, setor público etc.). Portanto, o “cálculo” de vantagens e desvantagens não é linear e, em geral, não é realizado minuciosamente pelos empreendedores, que operam pela experiência e com perspectivas de curto prazo em termos de custos. A escala de produção dos negócios informais por opção pode variar bastante, bem como os níveis de produtividade e faturamento. Os produtos e serviços dessas unidades também podem apresentar valor agregado parecido ou superior aos de seus pares que operam na formalidade e algum nível de diferenciação, o que pode indicar algum grau de barreira de entrada para novas empresas.
- **Trabalhadores por conta própria informais por opção** - Trabalhadores por conta própria deste tipo, do mesmo modo, apresentam condições para a formalização, mas encontram na informalidade uma oportunidade de manutenção de uma margem de renda maior. Estes trabalhadores não possuem registro enquanto pessoa jurídica, assim como os de subsistência e potencialmente produtivos, mas, diferentemente desses, possuem rendimentos mais elevados, acima de 5 salários mínimos. A não conformidade legal permite a redução dos custos com impostos e descontos obrigatórios associados à realização da atividade laboral. Para a maior parte dos trabalhadores por conta própria deste tipo, o volume de rendimentos percebidos não lhe confere a possibilidade de recorrer à política do Microempreendedor Individual (MEI), o que implicaria em uma formalização custosa em termos de recolhimento de tributos. A situação de informalidade, além de apresentar empecilhos para o crescimento do negócio, como a dificuldade de celebrar contratos de prestação de serviços para empresas formais, também cria obstáculos no acesso a direitos e benefícios garantidos pelo Estado. Os rendimentos mais altos e o acesso à informação institucional permitem, no entanto, que estes trabalhadores alcancem outras redes de auxílio e assistência social, como por exemplo aposentadorias e planos de saúde privados. No que se refere à produtividade, esta pode variar bastante entre os trabalhadores por conta própria por opção e são, em geral, mais elevadas que a dos tipos anteriores. A perspectiva de crescimento também é mais elevada devido ao acesso a recursos financeiros e à possibilidade de aprimoramento profissional via formação complementar. As ocupações exigem um conhecimento especializado e uma formação profissional qualificada que permitem a consolidação de trajetórias mais estáveis, dentro de uma mesma área de atuação (CACCIAMALI, 2000). Os trabalhadores deste tipo representam menos de 2% do total de ocupados por conta própria informais.
- **Empregados assalariados informais por opção** - Os empregados assalariados deste tipo, em que pese não possuírem garantia de acesso aos direitos trabalhistas e aos benefícios da previdência social assegurados pela carteira de trabalho, possuem al-

tos rendimentos. Podemos identificar os empregados nesta situação como aqueles conhecidos como trabalhadores intelectuais das ciências e das artes e/ou em cargos de gestão. Estas atividades se diferem por exigirem um conhecimento especializado e uma maior formação profissional. Trata-se, portanto, de um tipo caracterizado por trajetórias profissionais estruturadas amparadas pelo acesso à formação escolar até o nível superior. A qualificação profissional especializada permite uma trajetória mais estável, dentro de uma mesma área de formação, escolhida segundo a aptidão do empregado. A escolha pela informalidade pode se dar pela falta de oportunidades na formalidade ou por não encontrar as mesmas possibilidades de crescimento. Os rendimentos mais altos e o acesso à informação institucional permitem que estes empregados, apesar de não possuírem formalmente os direitos trabalhistas e os benefícios da previdência, alcancem redes privadas de proteção.

**Em relação ao perfil das pessoas, as diferentes posições de ocupação apresentam características similares entre si, mas bastante destoantes dos tipos anteriores.**

O primeiro elemento que chama atenção nesse sentido é o elevado nível de escolaridade. A maioria dos indivíduos deste tipo possuem curso superior completo, principalmente entre os empregados assalariados, para os quais estes alcançam 85,3%. Entre os trabalhadores por conta própria o percentual é de 64,4% e a menor concentração é entre os empregadores, 54,8%. A faixa etária com maior concentração se mantém entre 30 a 49 anos, no entanto de forma mais acentuada do que o observado nos outros tipos. A participação de indivíduos acima dessa faixa etária também aumenta em todas as posições, chegando a 22,3% entre os empregadores. Em termos de sexo e cor, a predominância é de homens brancos em todas as posições na ocupação, representando mais da metade entre os empregadores (52,7%) e entre os trabalhadores por conta própria (51,7%). Entre os empregados assalariados o percentual é de 48%. As mulheres negras são o grupo com menor presença em todas as posições na ocupação. Assim, verifica-se que o tipo mais bem posicionado em termos de produtividade e vulnerabilidade é o tipo com mais homens, mais brancos e mais homens brancos, no comparativo com o restante da tipologia. A maior presença de homens brancos aponta para a desigualdade racial e de gênero do mercado de trabalho brasileiro. A melhora na qualidade da ocupação é acompanhada da alteração nas características dos indivíduos em favor dos homens brancos que ocupam as melhores colocações na hierarquia das ocupações no país (CARDOSO, 2013)

**Este é o tipo que possui o maior nível de escolaridade, com frequência com ensino superior completo. Também é a situação em que há uma maior participação de pessoas brancas.**

**Em síntese**, o tipo dos informais por opção contrasta com os anteriores, uma vez que se conforma por atividades laborais com melhores condições de execução e altos rendimentos. Os ocupados deste tipo caracterizam-se por possuírem os requisitos e a produtividade suficientes para se formalizarem e estão na franja mais bem posicionada entre os informais. A opção pela informalidade está associada a uma estratégia competitiva para auferir ganhos maiores, que não seriam possíveis na formalidade. **O perfil mais comum** deste tipo é o de homens brancos, de 30 a 49 anos, com elevado grau de escolaridade a nível superior. Portanto, há uma mudança relevante na faixa etária predominante e na escolaridade, que é significativamente superior à dos tipos anteriores, conformando os informais por opção como profissionais com trajetórias estáveis em ocupações com maiores exigências de qualificação.

### 3.4 Formas frágeis

**A proposta de tipologia dos informais é complementada com a introdução do tipo dos formais frágeis.** Pertencem a este tipo as ocupações que operam com algum nível de conformidade legal nos marcos normativos vigentes – seja por meio da constituição enquanto pessoa jurídica (portadores de um CNPJ), seja por meio do registro na carteira de trabalho –, mas apresentam baixos rendimentos e exercem atividades laborais instáveis. Portanto, embora possam ser lidos tradicionalmente como formais, os ocupados deste tipo apresentam características gerais de vulnerabilidade social semelhantes à de parte das ocupações informais. Assim, na escala gradativa da informalidade, propõe-se enquadrar esse tipo na *semiformalidade*, tendo em vista a presença simultânea de conformidade legal e a situação de vulnerabilidade em que essa parcela de trabalhadores se encontra. O Quadro 6 apresenta alguns dados sobre este tipo a partir dos critérios definidos.

Apesar de contarem com registro legal, os formais frágeis enfrentam situações de vulnerabilidade social e a todo momento correm o risco de “cair na informalidade”.

**São mais de 6,8 milhões de indivíduos que se encontram nessa situação, distribuídos entre empregados assalariados (46,3%), trabalhadores por conta própria (45,7%) e empregadores (8,0%).** A maior parte dos indivíduos deste tipo contribui para a previdência social, em média 73,7% entre os empregadores e os trabalhadores por conta própria e 100% entre os empregados assalariados, devido a obrigação da contribuição quando a ocupação é registrada na carteira de trabalho. A atividade de maior concentração nas três posições de ocupação é a de “comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas”. Entre empregados e trabalhadores por conta-própria, também aparecem os setores de “Alimentação e alojamento” e “Outros serviços”, o que pode estar fortemente relacionado à figura do MEI.

**Quadro 6:** Estatísticas principais dos formais frágeis (Brasil - 3o. trimestre de 2021)

FORMAIS FRÁGEIS

Empregadores  
546,8 mil pessoas

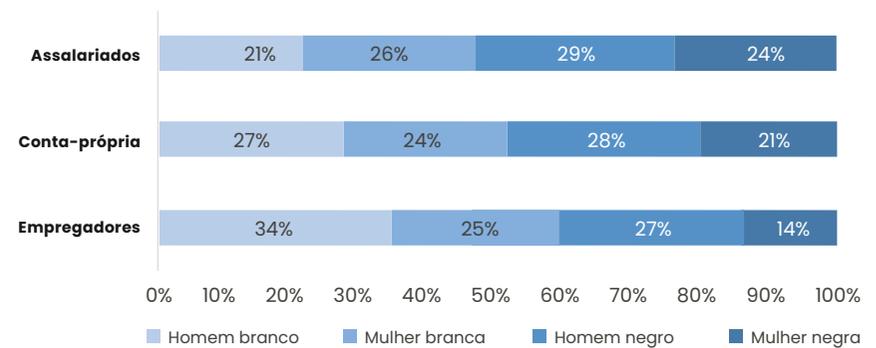
Conta-própria  
3,1 mi de pessoas

Assalariados  
3,2 mi de pessoas

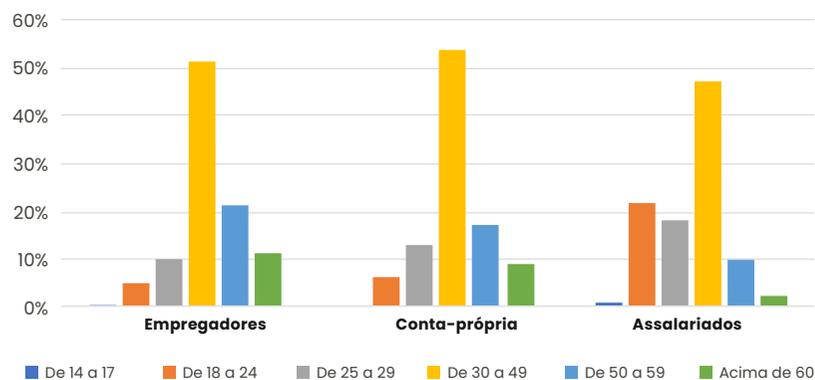
Principais setores



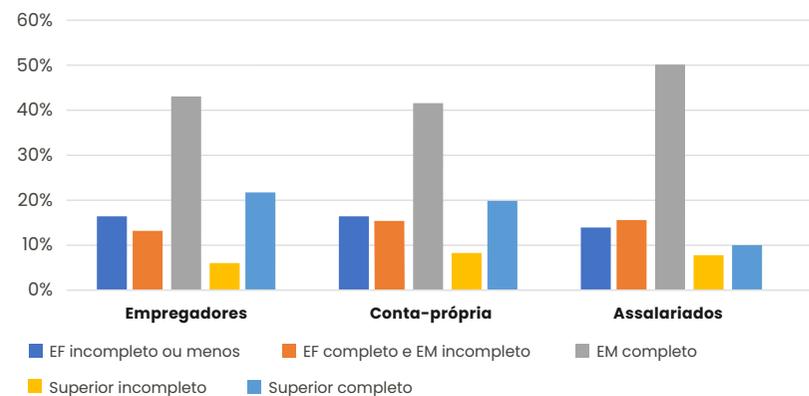
Sexo e cor



Faixas etárias



Escolaridade



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua

A seguir é caracterizada a dinâmica vivida em cada uma das posições de ocupação neste tipo de informalidade:

- **Empregadores formais frágeis** - Os empregadores de pequenos negócios formais frágeis operam com pouco volume de capital, intensiva utilização de mão de obra, reduzido faturamento, baixa produtividade e em geral se inserem em mercados competitivos. Nesse sentido, verificam-se semelhanças entre esse tipo e os negócios de sobrevivência ou potencialmente produtivos. Entretanto, constituir-se como empresa é um indicativo importante que tende a denotar possibilidades de resiliência, além de algum nível de proteção social. Estas unidades produtivas contam com algum nível de organização dos registros contábeis, uma vez que, por estarem constituídas enquanto empresa, algumas obrigações tributárias se fazem presentes, ainda que a configuração familiar seja o caso predominante dessas iniciativas. Entretanto, essa organização das contas não se reflete necessariamente em profissionalismo da gestão, planejamento do negócio e perspectiva de crescimento. Parte relevante desses negócios possuem práticas de informalidade, como por exemplo o não cumprimento integral da legislação trabalhista. A realidade dos pequenos negócios formais frágeis é, via de regra, de constante restrição orçamentária para fazer frente a todos os aspectos previstos nas leis, o que pode ser agravado em situações econômicas conjuntamente desfavoráveis. Os empreendimentos identificados neste tipo representam 22,3% do total de negócios com CNPJ, totalizando 546.810.
- **Trabalhadores por conta própria formais frágeis** - Os trabalhadores por conta própria formais frágeis atuam em setores intensivos em mão de obra e com alto índice de informalidade. As características socioeconômicas e da atividade produtiva destes trabalhadores conformam situações de vulnerabilidade para uma parcela importante. Aproximadamente 40% recebem até um salário mínimo e 27,3% não contribuem para a previdência social. São diversas as razões pelas quais uma parcela dos trabalhadores por conta própria de baixo rendimento se formaliza e a outra parte não, mesmo atuando em um mesmo ramo de atividade, como, por exemplo: 1) a condição financeira mais geral do trabalhador por conta própria e de sua família<sup>15</sup>; 2) as características da clientela, que pode exigir a formalização da transação; 3) a atuação do trabalhador em um meio de grande formalização, ou o contrário; 4) o acesso ao crédito em melhores condições.

**Nos últimos anos, o MEI, voltado para atividades de comércio e serviços<sup>16</sup>, é a categoria predominante de formalização desses trabalhadores, devido à sua simplicidade de implementação e reduzida carga tributária.** As trajetórias profissionais entre os microempreendedores individuais são distintas, segundo dados do Sebrae (2019), a maior parte (51%) trabalhava como empregados com carteira de trabalho assinada antes de se constituírem como MEI, em seguida, aparecem os empreendedores informais (21%). Esta política pública representa um esforço de possibilitar condições atraentes para a formalização de trabalhadores por conta própria. No entanto,

**Apesar do MEI estar desenhado para ajudar empreendedores informais a se formalizarem, 51% das pessoas que acessaram a política anteriormente trabalhavam com carteira de trabalho assinada.**

<sup>15</sup> Fatores estabilizadores, como outra pessoa com rendimento no domicílio (pais com aposentadoria, cônjuge ou filhos no mercado de trabalho formal, por exemplo), podem tornar o processo de formalização mais convidativo.

<sup>16</sup> Algumas das principais atividades são: comércio varejista de vestuário, atividades ligadas a salões de beleza, serviços e venda de alimentos e bebidas, construção civil, serviços profissionais de instalações e reparos, entre outras

o MEI pode ser visto, em larga medida, como um exemplo de *semiformalidade*, em que o acesso à proteção social é parcial, a remuneração por vezes é insuficiente e as condições de trabalho podem ser precárias<sup>17</sup>. Além disso, as condições tributárias atrativas para a abertura do MEI podem levar a um “inchaço” de trabalhadores sob essa figura jurídica, impactando o orçamento da seguridade social, particularmente em casos de *relações de emprego disfarçadas* (Box 1). Outro fenômeno importante que merece atenção são as novas formas de trabalho por conta própria, em particular os “trabalhos autônomos” por plataformas, que apresentam forte crescimento e fomentam novas relações de trabalho marcadas pela precarização (Box 2).

### Box 2 – A relação de assalariamento “disfarçada” e a “pejotização”

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) define como elementos que caracterizam a relação de assalariamento: i) a *subordinação*, quando a atividade é realizada segundo diretrizes estabelecidas e/ou com supervisão do proprietário da empresa ou por pessoas encarregadas por ele; ii) a *onerosidade*, ou seja, o trabalhador recebe uma remuneração básica independente da renda da empresa; iii) a *pessoalidade*, que significa que o trabalhador não pode indicar alguém para realizar o trabalho por ele; e iv) o *caráter não eventual*, que determina algum nível de regularidade.

A relação de emprego disfarçada ocorre quando na realização da atividade laboral estão presentes as características apontadas, mas a contratação não é realizada por meio de um contrato de assalariamento regular. Este é substituído por um contrato entre pessoas jurídicas conformando o que a literatura denomina por “pejotização”. Essa estratégia permite reduzir os custos com a força de trabalho, no entanto também reduz a proteção social das pessoas contratadas (KREIN, 2013; FILGUEIRAS, DRUCK, AMARAL, 2004).

As relações de emprego disfarçadas vêm sendo debatidas e apontadas como um fenômeno crescente no Brasil desde a década de 1990 como uma estratégia adotada pelas empresas para burlarem a legislação trabalhista e reduzirem os custos com a força de trabalho. A reforma trabalhista de 2017 (lei nº 13.467) trouxe mais estabilidade jurídica para a pejotização, permitindo a ampliação dessa prática. A substituição do contrato de assalariamento por pejotização já é expressiva em alguns setores, inclusive em aqueles historicamente mais estruturados e de alta qualificação, tais como nos profissionais de comunicação (GALVÃO, et al., 2017).

<sup>17</sup> O acesso à proteção social é restrito, uma vez que a aposentadoria via MEI é equivalente ao salário mínimo; não tem direitos trabalhistas devidos aos trabalhadores empregados, como, por exemplo, férias, décimo terceiro salário, FGTS e seguro-desemprego.

### Box 3 – Trabalho por plataformas digitais

As ocupações associadas às tecnologias digitais representam atualmente uma parte importante dos trabalhos por conta própria no Brasil. A difusão do gerenciamento e processamento algorítmico de dados possibilitaram novas formas de gestão, venda e controle do trabalho que se expandiram para os mais diversos setores por meio das empresas de plataforma digital. Estas empresas se apresentam essencialmente como intermediárias entre a oferta e a procura de bens e serviços, ou seja, entre produtores/prestadores e consumidores e se tornaram uma alternativa compelida para trabalhadores por conta própria em um contexto de desemprego crescente e baixo crescimento econômico.

As relações estabelecidas entre as plataformas e os agentes da ocupação não são reguladas pelas normas relativas ao status de assalariamento e, tampouco, se configuram como uma relação pautada na figura do trabalhador autônomo formal, visto que este não está, na maioria dos casos, inserido na relação como uma pessoa jurídica. Ao se definirem apenas como facilitadoras de prestação de serviço de “parceiros”, as empresas transferem o risco da atividade econômica para o trabalhador, ao mesmo tempo em que mantêm a subordinação e o controle da força de trabalho. As novas relações estabelecidas pelo gerenciamento algorítmico do trabalho, processo também denominado de uberização, trouxeram mudanças qualitativas na execução das ocupações, reduzindo o acesso à proteção social e aumentando a vulnerabilidade (ABÍLIO, 2020; KREIN; OLIVEIRA; FILGUEIRAS, 2019).

- **Empregados assalariados formais frágeis** - O tipo dos empregados assalariados formais frágeis é constituído por trabalhadores contratados com registro na carteira, mas que se encontram em relações de empregos frágeis e/ou com patamares inferiores de acesso aos direitos trabalhistas e à proteção social. Na prática, apesar da situação de assalariamento formal, esses trabalhadores encontram acesso restrito aos direitos trabalhistas e enfrentam condições laborais mais precárias, possuindo maior vulnerabilidade e instabilidade. Entre os empregados assalariados que compõem este tipo, destacam-se duas situações: 1) aqueles contratados em conformidade com a legislação trabalhista, mas com *baixos salários e em unidades produtivas pouco estruturadas* e fortemente influenciadas pelas variações econômicas e de mercado e; 2) os empregados com *contratos atípicos* que, apesar de regulamentados pela legislação trabalhista, possuem um acesso restrito aos direitos trabalhistas e à proteção social (Box 3).

### Box 4 – Contratos atípicos

Os contratos atípicos diferem dos contratos formais padrões com jornada integral e por tempo indeterminado, por proporcionarem patamares rebaixados de proteção social e acesso restrito aos direitos trabalhistas. Esses contratos são implementados como forma de flexibilizar as relações de trabalho, ampliando a liberdade das empresas na definição das regras laborais e na adequação da força de trabalho empregada segundo variações na economia e no mercado. Em outras palavras, os vínculos atípicos facilitam a contratação e a demissão dos empregados, aumentando a rotatividade e transferindo ao trabalhador os riscos do empreendimento,

ao mesmo tempo em que permitem às empresas a redução dos custos. Para os trabalhadores, os contratos atípicos se traduzem em maior instabilidade e vulnerabilidade do emprego e piores condições de trabalho e renda (KREIN; PRONI, 2010; CACCIAMALI, 2000).

Os contratos atípicos não são um fenômeno novo no mercado de trabalho brasileiro e foram caracterizados pela bibliografia dedicada ao tema como expressões da “nova informalidade” (KREIN; PRONI, 2010) e “processo de informalização” do setor formal (CACCIAMALI, 2000). A reforma trabalhista de 2017 (lei nº13.467) instituiu novas modalidades de contratação atípicas e possibilitou a ampliação de formas antigas. Entre as principais expressões dos contratos atípicos estão: o contrato de trabalho intermitente, o trabalho por tempo determinado, a terceirização e o trabalho estágio utilizado para além dos seus fins pedagógicos (ROCHA; MELO, 2019; GALVÃO; MENDES, 2018; FILGUEIRAS, 2015; OLIVEIRA, COSTA, DUTRA, 2017; DROPPA; BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2021).

**Em termos do perfil das pessoas neste tipo, há similaridades com os informais com potencial produtivo, acompanhadas de algumas diferenças.**

Em termos da escolaridade voltam a predominar pessoas com pelo menos Ensino Médio completo, similarmente ao que ocorria nos informais com potencial produtivo. No entanto, há uma participação menor de pessoas com Ensino Superior completo, especialmente entre os trabalhadores por conta-própria (21,5%) e os assalariados (10,4%). Em relação à faixa etária, há uma forte similaridade com os informais com potencial produtivo,

**Os formais frágeis possuem um perfil similar aos informais com potencial produtivo, tendo como nível escolaridade mais recorrente o ensino médio completo. Uma diferença marcante neste tipo é a maior presença de mulheres brancas.**

com maior concentração na faixa de 30 a 49 anos, e uma maior participação de jovens entre os assalariados. Entre empregadores e trabalhadores por conta-própria também há uma maior participação de seniores (acima de 50 anos), que concentram 32,7% e 26,4%, respectivamente. Em termos de sexo e cor há diferenças mais expressivas entre os dois tipos. Enquanto nos outros tipos prevaleciam homens, neste caso há uma participação maior das mulheres,

aproximando-se da paridade entre os assalariados. Em termos da cor, há uma participação maior de pessoas brancas em comparação com o grupo de informais com potencial produtivo, passando a representar, para algumas das ocupações, mais da metade dos ocupados. Destaca-se assim a presença expressiva de mulheres brancas em todas as ocupações, alcançando 24,7% em média.

**Em síntese**, as ocupações formais frágeis, apesar de terem atingido algum grau de conformidade legal, operam com elevados níveis de incerteza, baixos rendimentos e exposição a riscos. O acesso à proteção social de parte desse conjunto também é delicado, o que denota que “estar formal” não garante necessariamente uma condição de vida confortável. Assim, a noção de *semiformalidade* é adequada para interpretar estas ocupações que estão constantemente ameaçadas de “cair na informalidade”. Frequentemente estas ocupações atuam de modo regular com *práticas de informalidade*, em diferentes níveis, o que fortalece a concepção de análise a partir

de uma escala gradativa de formalidade. **O perfil predominante dos ocupados formais frágeis** é similar aos informais com potencial produtivo. O nível de escolaridade mais frequente também é o de ensino médio completo, no entanto há menos pessoas com ensino superior completo. A faixa etária predominante é de 30 a 49 anos, com maior participação dos jovens entre os assalariados. Em termos de sexo e cor, há uma maior participação relativa de mulheres, em particular, mulheres brancas. A divisão em termos de cor também é a mais equilibrada, ainda que varie segundo a posição na ocupação, havendo uma maior participação de pessoas brancas.

\*

**Para concluir esta discussão é interessante observar a participação desses diferentes grupos nas regiões do país.** Como é possível observar na Tabela 2, as ocupações informais são a maioria no conjunto das posições de ocupação analisadas para as regiões Norte (65,8%), Nordeste (64,1%) e Centro-Oeste (50,5%). Para as outras duas regiões a participação é ao redor de 40%. Ao analisar os diferentes tipos de informalidade, o mais recorrente são os informais de subsistência, com presença especialmente expressiva nas regiões Norte (49,1%) e Nordeste (45,8%), em que se aproximam de quase metade dos ocupados. O percentual se reduz nas demais regiões em favor dos tipos conformados por melhores salários e condições de trabalho mais estruturadas. Nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste cresce a participação de informais com potencial produtivo e formais frágeis, passando de 40% na soma dos dois grupos. Para todas as regiões a participação de informais por opção é reduzida, sendo relativamente maior naquelas que possuem maior dinamismo econômico. A distribuição diferenciada nas regiões evidencia que o desafio da superação da informalidade apresenta características diferentes nessas, o que deve ser refletido nas intervenções empreendidas.

**Na comparação entre as regiões do país, o Norte e o Nordeste vivem situações de maior vulnerabilidade. Nessa regiões, praticamente metade das ocupações (nas posições analisadas) podem ser caracterizadas como informais de subsistência.**

**Tabela 2:** Participação dos grupos em situação de informalidade e formalidade na ocupação das regiões do país, considerando as posições de empregador, conta-própria e empregado no setor privado (3º Trimestre de 2021)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
<b>Total de pessoas ocupadas nas posições selecionadas</b>	4.626.221	13.465.257	32.180.417	10.838.909	5.390.907	66.505.519
<b>Pessoas em situações de informalidade</b>	65,8%	64,1%	43,2%	38,9%	50,5%	48,9%
- Informais de subsistência	49,1%	45,8%	23,9%	18,4%	28,5%	29,6%
- Informais com potencial produtivo	8,0%	7,3%	7,9%	7,3%	10,4%	7,9%
- Informais por opção	0,6%	0,4%	1,5%	0,9%	1,1%	1,1%
- Formais frágeis	8,1%	10,5%	9,9%	12,3%	10,5%	10,3%
<b>Pessoas em outras situações de formalidade</b>	34,2%	35,9%	56,8%	61,1%	49,5%	51,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD.

**É importante recordar que há alguns grupos que não foram incluídos nesta análise, devido às suas especificidades e aos limites da pesquisa, e que agregariam relevância à informalidade.** A seguir são apresentados alguns breve apontamentos sobre os grupos que não foram incluídos na análise:

- No terceiro trimestre de 2021, as **trabalhadoras domésticas** (entre serviços gerais e cuidadoras) somavam 5,1 milhões de pessoas. Com base nos critérios de renda assumidos para delimitar os tipos de informalidade, 75% dessas poderiam ser consideradas informais de subsistência, 1,2% seriam informais com potencial produtivo e 23% formais frágeis.
- No **setor agrícola**, segundo o Censo Agropecuário de 2017, a população ocupada era de 15,1 milhões de pessoas. Dentre essas pessoas, 6,0 milhões eram membros de famílias que se encontravam em estabelecimentos da agricultura familiar com a menor faixa de renda definida pelo Censo, e outras 1,9 milhão de pessoas eram trabalhadores temporários sem carteira assinada, o que em ambos casos sugere situações de subsistência.
- No **setor público**, entre os 11,2 milhões de trabalhadores, 2,2 milhões (20%) eram contratados por tempo determinado (não estatutários e sem carteira assinada), dos quais 73% se aproximavam do perfil de informais de subsistência e 21% dos informais com potencial produtivo; e outros 619 mil (5,5%) empregados no setor público na situação de formalidade frágil. O Box 5 oferece uma reflexão inicial sobre a informalidade nesse setor.
- Para além desses grupos, no mesmo período havia 13,5 milhões de pessoas que estavam **desocupadas** e 5,1 milhões **desalentadas**.

### Box 5: A informalidade no setor público

**A formalidade do trabalho no setor público se expressa fundamentalmente de três maneiras.** A primeira – e principal – delas se refere aos servidores públicos cujas relações de trabalho são regidas por meio do **regime estatutário** e desempenham funções na administração pública direta, em autarquias ou fundações públicas. A segunda delas é o serviço militar, o qual integra a estrutura de atuação de exclusividade do Estado. A terceira possibilidade é a contratação de trabalhadores com carteira assinada, a qual denominaremos por **empregados públicos com carteira**. Nos dois primeiros casos – estatutário e militar (7.704.053 pessoas) – há regras próprias que regulam a relação de trabalho entre os trabalhadores e o Estado, bem como regimes próprios da previdência social. No caso dos empregados públicos com carteira de trabalho (1.208.020 pessoas), valem os direitos trabalhistas previstos na CLT.

**Por outro lado, no setor público também há manifestações de situações de informalidade e semiformalidade no trabalho.** Isso pode soar contraditório do ponto de vista do papel do Estado, uma vez que este deveria promover a formalidade, mas são expressões concretas da abrangência da informalidade, que não se restringe ao setor privado. No caso da semiformalidade, destacam-se os **empregados públicos sem carteira contratados por tempo determinado**<sup>18</sup> regulados por regimes especiais e indicados para situações de excepcionalidade e os **empregados públicos com carteira de baixos salários**. Em situações de maior informalidade, pode haver ocupações no setor público oriundas de processos irregulares de contratação, em geral associados a dinâmicas de âmbito municipal e a processos de terceirização ou quarteirização do trabalho. Foge às possibilidades deste trabalho a compreensão completa desse fenômeno, o qual deve ser objeto de mais pesquisas (NOGUEIRA; BARALDI; RODRIGUES, 2004).

**Os empregados sem carteira e contratados por tempo determinado são oriundos de processos seletivos simplificados.** O regime especial que se aplica à contratação desses trabalhadores visa atender situações excepcionais ou transitórias para a realização de serviço público essencial, em que não haveria a necessidade de um novo quadro efetivo. A fragilidade da relação de emprego, no entanto, impõe uma condição de grande vulnerabilidade aos trabalhadores, marcada por ausência de proteção social, instabilidade e insuficiência de jornada e rendimentos do trabalho. Segundo os dados da PNADC (3º tri. 2021), em torno de **2,2 milhões de trabalhadores estavam nessa situação**, sendo 47% na administração pública e 49% nas áreas de educação, saúde humana e serviços sociais. Quase 70% trabalhavam no setor público a nível municipal. Em relação à remuneração, **41% recebiam até 1 salário mínimo (SM)**, 32% entre 1 e 2 SM, e 21% entre 2 e 5 SM. Apesar dos baixos rendimentos e da situação de relativa informalidade, 70% dos empregados do grupo declararam contribuir para a previdência social. O perfil predominante neste caso é de mulheres (60%) e de pessoas negras (60%), sendo que 46% possuem ensino superior completo e apenas 16% não haviam concluído o ensino médio. Em relação à faixa etária, 53% dos empregados se concentram na faixa entre 30 e 49, mas a presença de jovens é também bastante significativa, 32% entre 14 a 29 anos.

**O segundo grupo destacado por sua condição de semiformalidade é composto por empregados com carteira do setor público e que recebem baixos salários.** Em 2021, em torno de 619 mil empregados com carteira no setor público recebiam até dois salários mínimos, aproximadamente metade do total de trabalhadores com carteira neste setor. O registro laboral neste caso não garante que os trabalhadores se encontrem em condição de vulnerabilidade laboral, semelhante ao identificado na situação de “formal frágil” dos empregados no setor privado. O perfil das pessoas nesta situação é similar ao do grupo descrito acima.

<sup>18</sup> Há um segundo tipo de empregados contratados sem carteira de trabalho no setor público e que não se enquadram nos tipos formais apontados, os cargos comissionados. Estes não serão analisados neste texto por se tratar de trabalhadores nomeados por autoridades públicas para exercício de função pública, principalmente em cargos de confiança, geralmente associados a ocupações com maiores rendimentos e menor vulnerabilidade (NOGUEIRA; BARALDI; RODRIGUES, 2004).

## 4. Considerações finais

**O retrato da informalidade traçado neste texto representa um esforço de entender qualitativa e quantitativamente a situação do trabalho informal na economia brasileira.** Como todo esforço dessa natureza, há muitos caminhos e escolhas possíveis, que levam a olhares diferentes sobre o objeto. No caso deste retrato, o fio condutor fundamental que orienta sua construção é a articulação entre a apresentação e interpretação da informalidade do trabalho com a preocupação de encontrar *espaços de ação para a inclusão produtiva*.

**A tipologia das ocupações informais apresentada neste texto é uma entre diversas abordagens possíveis.** A forma mais tradicional de distinguir entre os formais e informais se apoia no viés binário da conformidade legal. Apesar da importância desse parâmetro para a caracterização da informalidade, em nosso entendimento, outros elementos devem ser considerados para que seja possível avaliar com maior profundidade as nuances entre um contingente populacional tão amplo e heterogêneo. As ocupações informais no mercado de trabalho brasileiro são transpassadas por diversos graus de vulnerabilidade e instabilidade laboral que imprimem contrastes em uma escalada gradativa entre o formal e informal e apontam para diferentes níveis de semiformalidade. A análise realizada incorpora, portanto, outros parâmetros importantes que remontam para a qualidade e as condições de realização das ocupações. Por meio dessa perspectiva, identificamos quatro tipos diferentes.

**O tipo *informais de subsistência* é a parcela mais vulnerável da tipologia e representa o maior contingente da tipologia (19,7 mi de pessoas), em sua maioria trabalhadores por conta própria (67%) e assalariados (32%).** É composto por indivíduos com trajetórias marcadas pela instabilidade profissional e impelidos a transitar entre diversos setores e atividades distintas como forma de garantir a sobrevivência própria e familiar. Transitam entre trabalhos, bicos e serviços nas mais diversas áreas e entre as diferentes posições de ocupação. Em um momento estão como empregados assalariados na construção civil, em outro iniciam um pequeno comércio familiar no bairro, oscilando de acordo com as oportunidades, lutando para garantir a subsistência. Também podem enfrentar significativos períodos de desemprego e inatividade. O que há em comum nessas atividades é, principalmente, a baixa produtividade das tarefas executadas, o pouco e incerto rendimento, as irregularidades do trabalho (frequência, jornada, remuneração etc.) e a escassa proteção social associada à ocupação. O tipo é marcado pela forte presença de pessoas pretas e pardas, elevada participação de jovens entre os empregados assalariados e por uma baixa escolaridade resultante da interrupção da vida escolar que reproduz um ciclo de vulnerabilidade ocupacional que se estende geracionalmente.

**Os *informais potencialmente produtivos* (5,2 mi de pessoas) se encontram em uma posição relativamente menos vulnerável que o tipo anterior, mas ainda são atravessados por incertezas de rendimentos, pouco acesso à seguridade social e baixa produtividade.** A informalidade neste tipo é interpretada como uma estratégia de redução de custos por parte dos negócios, que encontram dificuldades em acessar e permanecer na formalidade. Ao contrário dos informais por subsistência, é possível identificar alguma perspectiva de melhoria na condição de vida dos informais com

potencial, que se manifesta nos níveis superiores de rendimento, escolaridade e experiência profissional. O tipo é marcado por homens pretos e pardos, entre 30 e 49 anos, com ensino médio completo. Entre os empregados assalariados deste grupo é alta a presença de jovens, em especial entre 18 e 24 anos, assim como observado também no grupo dos informais de subsistência.

**O tipo *formal frágil* (6,9 mi de pessoas) é composto por ocupações que, apesar de apresentarem algum grau de conformidade legal, são marcados por características típicas da informalidade, como a vulnerabilidade, a instabilidade, os baixos rendimentos, a reduzida produtividade e o acesso restrito à previdência social.**

Muitas vezes, as ocupações associadas à formalidade frágil ou *semiformalidade* são impelidas para o setor informal, pressionadas por oscilações econômicas conjunturais e mudanças estruturais, como o crescente uso de tecnologias poupadoras de mão de obra (“desemprego tecnológico”). Portanto, verifica-se que a formalização não significa necessariamente uma melhoria definitiva da qualidade das ocupações. Diferentemente dos tipos anteriores, a construção civil é um setor menos presente entre os formais frágeis, ao passo que há participação significativa em atividades de informação, comunicação e finanças. Em comparação com os informais potencialmente produtivos, os indivíduos do tipo formal frágil apresentam semelhanças em termos de faixa etária, mas diferenças em relação à cor e escolaridade, sendo maior a presença de brancos, em particular mulheres brancas, e mais escolarizados.

**Os informais por opção (736 mil pessoas) representam a menor e menos vulnerável parcela da tipologia.** Para os negócios deste tipo, a informalidade pode ser lida, em larga medida, como uma opção, considerando a presença objetiva de condições materiais para a formalização. No que se refere aos empregados assalariados, agência (ou opção) nem sempre está colocada da mesma maneira que para os negócios. Na relação de emprego, é comum o empregado ter pouca margem de negociação quanto às condições de sua contratação. Em geral, o *tipo* informais por opção é composto por ocupações com melhores remunerações, em unidades produtivas que tendem a ser mais estruturadas e a operar com maior nível de produtividade. Há uma elevada participação dos informais por opção em atividades de educação, saúde, serviços sociais, informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias e administrativas. O tipo é marcado por indivíduos brancos, acima de 30 anos e com ensino superior completo.

**Ao analisar os diferentes tipos de informalidade, é possível identificar alguns traços que marcam os vários grupos.** Em termos dos setores, “comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas” e “construção” são os que reúnem o maior número de pessoas em diferentes situações de informalidade, por volta de 9 milhões no primeiro caso e 5 milhões no segundo. Outros setores como “indústria geral”, “outros serviços”, “alojamento e alimentação” e “transporte, armazenagem e correio” reúnem cada um entre 4 e 3 milhões de pessoas em situações de informalidade, sendo que mais de 60% são informais de subsistência. Com relação ao **grau de escolaridade**, é possível observar que as pessoas com menor acesso à educação formal tendem a se encontrar em ocupações mais vulneráveis, o que reforça a importância de garantir o acesso à educação básica de qualidade e particularmente prestar atenção à transição da escola para o trabalho.

Em termos de **faixa etária**, é interessante observar que a presença dos jovens é especialmente expressiva entre os assalariados, indicando que a empregabilidade segue sendo um caminho importante para a juventude. Em termos de cor, é marcante observar que à medida que as condições da ocupação melhoram, a participação de pessoas brancas aumenta, enquanto a de pessoas negras diminui, deixando evidente a presença do racismo estrutural no país. Por fim, com relação ao sexo, é possível notar uma predominância de homens em todos os grupos, sendo a distribuição mais equilibrada apenas entre os formais frágeis. A ausência das mulheres, especialmente as negras, pode ser explicada pela exclusão histórica do grupo do mercado de trabalho (estando muitas vezes ocupadas no trabalho de cuidado não remunerado das famílias) e pela não inclusão da categoria de trabalhadoras domésticas na análise.

**Dessa forma, o retrato apresenta um quadro de bastante heterogeneidade da informalidade, que sugere desafios diferenciados para a inclusão produtiva.** A situação de maior pobreza e precariedade é a *informalidade estrutural* de negócios e trabalhadores orientados pela **subsistência**, em que as condições para a formalização não são um horizonte possível e há uma necessidade de garantir condições mínimas às famílias para que possam se inserir no mundo do trabalho. No caso dos **informais potencialmente produtivos e dos formais frágeis**, que possuem perfis similares, parece haver uma *informalidade contingencial* e por isso é importante considerar o potencial de *empregabilidade* dos trabalhadores e de crescimento dos *empreendimentos* para aprimorar a sua inserção. Os **informais por opção**, por sua vez, são quantitativamente menos relevantes e tendem a suscitar medidas de fiscalização e convencimento para a formalização, ao invés de preocupações imediatas de inclusão produtiva.

**Por fim, é importante mencionar algumas palavras sobre o uso de dados para caracterizar a informalidade.** A natureza das atividades informais implica na escassez de dados sobre o tema, uma vez que, por exemplo, a ausência de registros e controles é parte constitutiva da dinâmica que caracteriza a informalidade produtiva e laboral (NOGUEIRA, 2016). Para Cacciamali (1991), as atividades da “economia subterrânea” atuam parcial ou totalmente fora da legislação, sonegando informações sobre emprego, produção, receita e comercialização, resultando em uma lacuna importante de dados disponíveis para elaboração de análises e políticas públicas. Na ótica dos negócios, há sérias limitações de dados sobre a estrutura produtiva do setor informal, sua caracterização e lógica de funcionamento (AMITRANO; SQUEFF; 2017). Analisando negócios de baixa renda, Melo Vale e Corrêa (2018, p. 132) ressaltam que os dados disponíveis tendem a subestimar a real dimensão da informalidade, pois “excluem os trabalhadores domésticos e a chamada ‘população de rua’, onde se insere grande contingente de camelôs e outros vendedores ambulantes”. Squeff (2015), por sua vez, identificou que os estudos sobre produtividade do trabalho no setor informal relatam a falta de dados como sendo o principal obstáculo para as investigações. Nesse sentido, toda investigação que tenha por objetivo apurar expressões quantitativas da informalidade no trabalho deve levar em conta as limitações dos dados disponíveis, decorrentes sobretudo da própria natureza da atividade informal.

**Para os objetivos da presente pesquisa, optou-se por utilizar fundamentalmente a PNADC (IBGE) como pesquisa amostral complexa de referência.** Essa escolha se deve à abrangência nacional da pesquisa; ao caráter de pesquisa domiciliar amostral complexa, que pergunta aos indivíduos diretamente, superando o universo da formalidade do trabalho, como é o caso, por exemplo, dos dados oficiais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); à possibilidade de elaborar indicadores *proxy* relevantes para o entendimento da informalidade, a partir de variáveis disponíveis na PNADC, como a *conformidade legal*, a partir da ausência ou não de CNPJ, carteira de trabalho assinada, contribuição para a previdência etc.; e o seu caráter atual e contínuo, possibilitando um retrato contemporâneo da informalidade no país – ao contrário de outra pesquisa do IBGE, a ECINF (Economia Informal Urbana) que, apesar de oferecer relevantes dados sobre pequenos negócios informais urbanos, foi realizada apenas em duas oportunidades, 1997 e 2003. Não obstante, todos os dados da informalidade devem ser vistos com cautela, entendidos como aproximação norteadora à nível das magnitudes envolvidas e, sempre que possível, complementados com pesquisas qualitativas específicas.

## Referências

- ABILIO, L. **Uberização do trabalho: subsunção real da viração**. In: Instituto Humanistas Unisinos. 2017. Disponível: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/565264-uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao>. Acesso em 25 nov. 2021.
- AMITRANO, C. R.; SQUEFF, G. C. Notas sobre informalidade, produtividade do trabalho e grau de utilização e seus impactos sobre o crescimento econômico no Brasil nos anos 2000. **Nova Economia**, v. 27, n. 3, p. 511-550, 2017.
- CACCIAMALI, M. C. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CACCIAMALI, M. C. **Globalização e processo de informalidade**. Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp, n. 14, jun. 2000
- CACCIAMALI, M. C. (Pré-) Conceito sobre o setor informal, reflexões parciais embora instigantes. **Revista Econômica**, v. 9, n. 1, 2007.
- CARDOSO, A. **Ensaio de sociologia do mercado de trabalho brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- COBB, C.; KING, M.; RODRIGUEZ, L. Experiences of Mexican Migrant Workers in the United States. **Review of Radical Politics**. 41: 365. 2009.
- DEELEN, L.; AMESTOY, L. H.. Esquemas especiales para micro y pequeñas empresas. In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; CHACALTANA, J. (Org.), **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, 2018. 1. ed. p. 215-242.
- DROPPA, A.; BIAVASCHI, M.; TEIXEIRA, M, A TERCEIRIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA TRABALHISTA. **Caderno C R H**, Salvador, v. 34, p. 1-14, 2021.
- FILGUEIRAS, V. A. Terceirização e Acidentes de Trabalho na Construção Civil. In: **Saúde e Segurança do Trabalho na Construção Civil Brasileira**. Sergipe: MPT 2015.
- FILGUEIRAS, L. A.; DRUCK, G.; AMARAL, M. F. **O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica**. Cad. CRH, Salvador, v. 17, n. 41, p. 211-229, maio/ago. 2004.
- GALVÃO, A.; MENDES, R. Transferência do risco da atividade econômica ao empregado no contrato de trabalho intermitente instituído pela reforma trabalhista de 2017. **Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns**. VI. 2018 p. 2007-2015.
- HUSSMANN, R. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment. **Policy Integration Department Working Papers**., no 53. Geneva, Policy Integration Department, Bureau of Statistics, International Labour Office, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Economia Informal Urbana (Ecinf)**, 2003. Rio de Janeiro, [s.n.], 2005.

KAPPEL, R.; ISHENGOMA, E. K. **Formalisation of informal enterprises: Economic growth and poverty**. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2006.

KREIN, J. D. As formas de contratação: flexibilidade. In: KREIN, J. D. et al. (orgs). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Parte 2. P 167- 184.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Brasília: OIT, 2010. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_227055.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227055.pdf). Acesso em 25 nov. 2021.

MELO, Jaqueline Silva; VALE, Gláucia Maria Vasconcellos; CORRÊA, Victor Silva. Sobrevivência e mortalidade das atividades produtivas no segmento de baixa renda. **REAd. Revista Eletrônica de Administração** (Porto Alegre), v. 24, p. 130-154, 2018.

NOGUEIRA, M. O. **A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira**. Texto para Discussão, No. 2221. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2221.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2221.pdf). Acesso em 15 dez. 2021.

NOGUEIRA, R. P; BARALDI, S; RODRIGUES, V.A. Limites críticos das noções de precariedade e desprecarização do trabalho na administração pública. In: Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil. **Estudos e Análises** – Volume 2. 2004. p. 81 -182

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Current international recommendations on labor statistics**. Genebra: OIT [s.n.], 2000.

OIT. **Decent work and the informal economy**. Geneva: OIT. 2002.

OIT. **La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal** (1st ed.; Organización Internacional del Trabajo, ed.). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. 2013. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_222986.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222986.pdf). Acesso em 7 dez. 2021.

OIT. **Formalização de empresas: Uma introdução**. Thematic Brief No. 1. 2021a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_766156.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_766156.pdf). Acesso em 12 dez. 2021.

OIT. **Theory of Change: Enterprise formalization for decent work**. 2021b. Disponível em: [https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_820591/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_820591/lang--en/index.htm). Acesso em 12 dez. 2021.

OLIVEIRA, I.F. G.C.O, COSTA. DUTRA, K.F. REFORMA TRABALHISTA, RELAÇÕES DE ESTÁGIO E O PAPEL DO MPT NO BRASIL. In: Alas – **Las encrucijadas abiertas de América Latina. La Sociología en tiempos de cambio, XXXI**. 2017. Montevideu. p 4-20.

ROCHA. C. J. MELO. F.M.A. A reforma trabalhista e o empregado intermitente: instrumento de precarização dos direitos trabalhistas. In: **Teoria Jurídica Contemporânea**. v.4 n. 1. 2019. p. 34- 61.

ROSALDO, M., TILLY, C.; EVANS, P. **A conceptual framework on informal work and informal worker organizing**. Unpublished manuscript. Disponível em: <https://irle.ucla.edu/old/research/documents/EOIWConceptualFramework-Rosaldo-Evans-Tilly-03.12.pdf>. Acesso em 30 nov. 2021.

SOUZA, A. C.; FEIJÓ, C. A.; NASCIMENTO E SILVA, D. B. Níveis de informalidade na economia brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.37, n.3, 2006.

SQUEFF, Gabriel Coelho. **Produtividade do trabalho nos setores formal e informal no Brasil: uma avaliação do período recente**. Texto para Discussão, 2015.

ULYSSEA, G. Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil. **American Economic Review**, v. 108, n. 8, p. 2015–2047, 2018.

WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT: GLOBALIZING AND ORGANIZING (WIEGO). **WIEGO Network: Holistic Framework**. 2021. Disponível em: <https://www.wiego.org/wiego-network-holistic-framework>. Acesso em 11 dez. 2021.

CAPÍTULO 4

# A INFORMALIDADE NO SETOR AGRÍCOLA



# SUMÁRIO

<b>1. ESTABELECIMENTOS AGRÍCOLAS FAMILIARES</b>	<b>145</b>
<b>2. POPULAÇÃO OCUPADA</b>	<b>155</b>
2.1 AUXILIARES FAMILIARES	158
2.2 PESSOAS OCUPADAS SEM LAÇO DE PARENTESCO COM O PRODUTOR	161
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>169</b>

## Capítulo 4 – Informalidade no setor agrícola

**Durante várias décadas a análise de informalidade limitou-se a áreas urbanas ou a atividades não-agrícolas, tanto por razões conceituais como de medição.** A literatura sobre informalidade na América Latina com frequência se concentrou no conceito do “setor informal urbano”, enquanto as áreas rurais eram descritas de forma indireta como aquelas de onde migravam contingentes da população em busca de melhores oportunidades de emprego. Em termos estatísticos, em meio aos desafios de encontrar formas de medir a informalidade, a OIT também optou por não dar prioridade às medições nas áreas rurais e por consequência na atividade agrícola (REINECKE, 2018).

**No entanto, o setor agrícola apresenta uma das maiores taxas de informalidade na atividade econômica dos países.** De acordo com Reinecke (2018), no ano de 2016, enquanto 61,2% do emprego no mundo era considerado informal, esse percentual subia para 93,6% no setor agrícola. Na América Latina, os percentuais eram ligeiramente diferentes, com 53,1% de informalidade no emprego total e 85,9% no emprego agrícola. No Brasil, o terceiro trimestre de 2021 registrou 37,1% de informalidade<sup>1</sup> entre as ocupações totais e, em específico, no setor agrícola foi de 66% (IBGE, 2021). Nas áreas rurais, o principal problema do mercado de trabalho não está na taxa de desemprego, mas na baixa qualidade de muitos empregos, intimamente ligada à sua informalidade (REINECKE, 2018).

Nas áreas rurais, o principal problema do mercado de trabalho não está na taxa de desemprego, mas na baixa qualidade de muitos empregos, intimamente ligada à sua informalidade

**Nesse sentido, devido à relevância da atividade agrícola para a discussão sobre informalidade, optou-se por analisar esse grupo separadamente dos anteriores na construção da tipologia da informalidade.** Com relação aos processos produtivos, a atividade agrícola possui uma maior dependência dos ciclos naturais que moldam a sua organização. A necessidade de ativos, como a terra e tecnologias, introduz desafios e exigências adicionais. Este setor também conta com mecanismos diferenciados de formalização dos estabelecimentos em comparação com as demais atividades, e a possibilidade de se formalizar por meio de associações e cooperativas é utilizada com frequência. Além disso, o envolvimento das pessoas com a atividade agrícola pode apresentar características diferenciadas, como a presença mais expressiva de ajudantes familiares não remunerados e da produção para consumo próprio, cuja presença é menor no caso das atividades tipicamente urbanas.

**Dessa forma, este capítulo tem como objetivo oferecer uma caracterização da informalidade no setor agrícola, incluindo a definição de grupos em situações diferenciadas.** Para tanto, a discussão é organizada em duas partes principais, a primeira é dedicada às unidades produtivas e a segunda às ocupações. Em ambas, a discussão sobre heterogeneidade se apoia na presença ou ausência de conformidade legal, assim como em outros aspectos que têm sido discutidos na literatura como rendimentos e tipo de vínculos, de forma a contemplar um olhar para um espectro de

<sup>1</sup> Considerou-se o critério convencional de contribuição previdenciária para estimar a informalidade no Brasil

situações. Na primeira seção, o foco recai sobre os estabelecimentos agrícolas familiares<sup>2</sup>, incluindo os seus respectivos responsáveis ou produtores. Esta seção oferece uma caracterização da vulnerabilidade dos estabelecimentos e aponta fatores que contribuem para a sua formalização, o que permite definir três tipos de estabelecimentos para compor a tipologia da informalidade. Na segunda seção, a atenção se centra nas pessoas ocupadas no setor agrícola e se subdivide em duas partes, a primeira se dedica aos auxiliares familiares e a segunda aborda os empregados sem laços de parentesco com o produtor. Na subseção sobre auxiliares familiares, são discutidos alguns elementos que marcam sua heterogeneidade, no entanto, devido à limitação de dados disponíveis, é definido apenas um grupo de trabalhadores. Na subseção sobre os trabalhadores sem laços de parentesco, sobre os quais há mais dados, é possível identificar melhor as diferenças e com isso são definidos três grupos de trabalhadores. Para concluir a discussão é apresentada uma seção de considerações finais.

## 1. Estabelecimentos agrícolas familiares

**Em 2017, ano do último Censo Agropecuário, a agricultura familiar era a responsável pelo maior número de estabelecimentos agrícolas do país e pela maior parte da população ocupada no setor.** Para as bases de dados e políticas no país, o conceito de agricultura familiar é definido por meio da lei. Ele foi formalmente instituído por meio da Lei nº 11.326/2006, com ajustes posteriores por meio do Decreto 9.064 de 2017. A definição desse grupo de produtores tem como objetivo identificar aqueles que se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade e que por isso exigem maior atenção do poder público. A tabela a seguir apresenta a participação da agricultura familiar no número de estabelecimentos e na quantidade de pessoas ocupadas para as diferentes regiões do país. Ainda que haja diferenças entre as regiões, é possível afirmar que em todos os casos a agricultura familiar é de grande importância para a inserção produtiva no setor.

**Tabela 1:** Participação dos estabelecimentos familiares no número de estabelecimentos e no pessoal ocupado – Brasil e grandes regiões (2017)

Região	Número de estabelecimentos (Unidades)			Pessoal ocupado (pessoas)		
	Total (A)	Familiar (B)	% (B/A)	Total (A)	Familiar (B)	% (B/A)
Norte	580.613	480.575	83%	2.010.291	1.562.754	78%
Nordeste	2.322.719	1.838.846	79%	6.376.764	4.708.670	74%
Sudeste	969.415	688.945	71%	3.187.377	1.670.696	52%
Sul	853.314	665.767	78%	2.340.866	1.616.290	69%
Centro-Oeste	347.263	223.275	64%	1.189.827	557.149	47%
Brasil	5.073.324	3.897.408	77%	15.105.125	10.115.559	67%

Fonte: Preparado pelos autores com base em (IBGE, 2019).

<sup>2</sup> É comum dividir os estabelecimentos agrícolas do país entre estabelecimentos da agricultura familiar e estabelecimentos da agricultura patronal (ou não-familiar). Ainda que as suas características variem entre as diferentes regiões do país, os estabelecimentos familiares são menores que os patronais, contam predominantemente com a mão de obra da própria família, que também é responsável pela sua direção. Devido à sua maior vulnerabilidade em comparação com os estabelecimentos patronais, neste estudo optou-se por dar foco aos estabelecimentos familiares.

**Enquanto há características que unificam a agricultura familiar, essa também é marcada por uma grande heterogeneidade.** Existem no país tanto estabelecimentos familiares altamente produtivos, como estabelecimentos que se encontram em situação de vulnerabilidade. Essa diferença é perceptível ao considerar, por exemplo, um recorte regional: no Sul do país, encontram-se estabelecimentos familiares bem mais organizados em cooperativas e incluídos em diversas cadeias dinâmicas (café, soja, laticínios etc.). Enquanto o Nordeste é marcado pela presença de estabelecimentos com pouco nível de organização cooperativa e com limitações produtivas que impedem a inclusão em diferentes cadeias. Há diferentes esforços na literatura para caracterizar grupos de agricultores familiares, considerando fatores como perfil da agricultura, nível tecnológico, políticas públicas que acessam, entre outros (GUANZIROLI, BUAINAIN, DI SABBATO, 2012; GASQUES et al., 2010; VIEIRA FILHO, SANTOS, FORNAZIER, 2013; SCHNEIDER, CASSOL, 2014; BELIK, 2015).

**Apesar das suas limitações, a definição adotada no âmbito da política pública para classificar grupos de agricultores familiares é útil para as análises deste estudo.** Tanto o Censo Agropecuário como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) define três grupos de agricultura familiar de acordo com o seu nível de rendimento: Pronaf B, Pronaf V e Não Pronaf<sup>3</sup>. Em 2017, os estabelecimentos que se encaixavam no perfil Pronaf B eram aqueles cuja renda bruta familiar dos últimos doze meses (de produção normal) não ultrapassava R\$ 20 mil. Já os produtores do Pronaf V são aqueles que possuíam renda maior que R\$ 20 mil e menor ou igual a R\$ 360 mil. Por fim, os produtores que não se encaixam no Pronaf são aqueles que possuíam uma renda superior a R\$ 360 mil<sup>4</sup>. Para definir essa classificação houve um amplo debate político e institucional (BENATTI; BUAINAIN, 2021) e alguns estudos discutem as suas limitações (NAVARRO; PEDROSO, 2011; GUANZIROLI, 2007; MATTEI, 2005; PETRELLI, 2005; SCHNEIDER et al., 2005). Por meio das entrevistas realizadas foi apontado, por exemplo, que os rendimentos de um estabelecimento podem variar de um ano a outro devido a condições climáticas, aos resultados da lavoura ou ao valor dos produtos comercializados e que por isso a classificação apenas em termos de rendimento pode levar a conclusões equivocadas. Ainda assim, a classificação permite observar diferenças importantes entre os estabelecimentos familiares e por isso será utilizada neste estudo. A tabela a seguir apresenta a distribuição dos estabelecimentos familiares nessas três categorias para as diferentes regiões do país.

<sup>3</sup> Além desses três grupos, o Pronaf também conta com os grupos A e A/C de produtores familiares, os quais estão relacionados aos assentados da Reforma Agrária ou beneficiários do crédito fundiário. No entanto, a participação dos agricultores nessas modalidades do programa é transitória, uma vez que os beneficiários desses grupos passam para as classificações B ou V depois de obterem 3 linhas de crédito de custeio durante os primeiros anos de assentado (DELGROSSI, 2019). Por essa razão, os dados do Censo Agropecuário de 2017 não apresentam informações sobre estes grupos, apenas para os Grupos B e V.

<sup>4</sup> Para a safra 2020/2021, os critérios de classificação foram de R\$ 23 mil para o Grupo B e R\$ 415 mil para o Grupo V (BRASIL, 2019).

**Tabela 2:** Número e participação de estabelecimentos familiares de acordo com as categorias do Pronaf – Brasil e grandes regiões (2017)

Região	Ag. Familiar (Total)	Pronaf B		Pronaf V		Não-Pronaf	
		Número	% região	Número	% região	Número	% região
Norte	480.575	319.575	66,5%	159.729	33,2%	1.271	0,3%
Nordeste	1.838.846	1.640.708	89,2%	196.509	10,7%	1.629	0,1%
Sudeste	688.945	401.723	58,3%	280.820	40,8%	6.402	0,9%
Sul	665.767	254.157	38,2%	398.128	59,8%	13.482	2,0%
Centro-Oeste	223.275	116.627	52,2%	103.699	46,4%	2.949	1,3%
Brasil	3.897.408	2.732.790	70,1%	1.138.885	29,2%	25.733	0,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019)

### Como é possível observar, as regiões do país apresentam situações diferenciadas.

A região Nordeste concentra o maior número de agricultores familiares no perfil Pronaf B, tanto em número absolutos, como na participação entre os agricultores da região, o que indica a sua maior vulnerabilidade. Em seguida, a região Norte apresenta uma situação em que também há uma participação elevada de agricultores familiares no perfil Pronaf B. Já nas demais regiões é interessante observar uma participação acima de 40% de agricultores no perfil do Pronaf V, sendo este especialmente elevado para a região Sul, em que alcança quase 60%, o que indica uma agricultura familiar em melhores condições.

### Ao analisar os estabelecimentos familiares, especialmente aqueles do grupo B, é importante reconhecer que a sua finalidade principal pode estar orientada ao consumo próprio ou à comercialização.

**42,1% dos estabelecimentos familiares do país têm como finalidade principal a subsistência, sendo menos importante a atividade de comercialização da sua produção.**

A tabela a seguir apresenta a participação dos dois tipos de finalidade principal dos estabelecimentos para os diferentes grupos definidos do Pronaf. A orientação para o consumo próprio e de pessoas com laços de parentesco com o produtor se mostra especialmente presente entre os agricultores com menores rendimentos (Pronaf B). Do total de estabelecimentos desse grupo, 54,9% (quase 1,5 milhão de estabelecimentos) têm como finalidade principal o consumo próprio.

Entre os estabelecimentos do Pronaf V, o valor é reduzido para 12,5% e nos estabelecimentos Não-Pronaf é de apenas 2,9%.

**Tabela 3:** Número e participação de estabelecimentos familiares de acordo com as categorias do Pronaf – Brasil e grandes regiões (2017)

	Total	Consumo próprio e de pessoas com laços de parentescos com o produtor		Comercialização da produção (inclusive troca ou escambo)	
		Número	%	Número	%
<b>Pronaf B</b>	2.732.790	1.499.546	54,9%	1.233.244	45,1%
<b>Pronaf V</b>	1.138.885	141.917	12,5%	996.968	87,5%
<b>Não-Pronaf</b>	25.733	744	2,9%	24.989	97,1%
<b>Total</b>	3.897.408	1.642.207	42,1%	2.255.201	57,9%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**Quanto ao gênero e raça dos produtores responsáveis pelos estabelecimentos é possível observar que os grupos de maior vulnerabilidade estão especialmente presentes nos estabelecimentos de menor renda.** A tabela 4 indica que, à medida que se avança para os grupos de estabelecimentos de maior rendimento, a participação de mulheres e de pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas é reduzida de forma expressiva. Essa constatação reforça a existência de desafios diferenciados para esses grupos da população, que devido ao histórico de exclusão tipicamente se encontram em posições mais vulneráveis.

**Tabela 4:** Perfil dos produtores dos estabelecimentos familiares em termos de raça para os diferentes grupos de estabelecimentos – Brasil (2017)

	Agricultura familiar - Pronaf B		Agricultura familiar - Pronaf V		Agricultura familiar - não pronafiano	
	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%
<b>Total</b>	<b>2.732.790</b>	-	<b>1.138.885</b>	-	<b>25.733</b>	-
<b>Sexo</b>						
Homens	2.080.560	76,1%	1.022.954	89,8%	24.222	94,1%
Mulheres	652.230	23,9%	115.931	10,2%	1.511	5,9%
<b>Raça</b>						
Branca	934.664	34,2%	726.113	63,8%	21.550	83,7%
Amarela	13.811	0,5%	7.409	0,7%	229	0,9%
Parda	1.409.891	51,6%	339.099	29,8%	3.333	13,0%
Preta	284.760	10,4%	54.532	4,8%	458	1,8%
Indígena	39.656	1,5%	7.451	0,7%	58	0,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**Os grupos também revelam diferenças relevantes em termos educacionais e em certa medida de faixa etária.** A tabela 5 apresenta o perfil dos produtores de acordo com sua faixa etária e nível educacional. Em termos etários é possível observar que em geral a maior parte dos produtores se encontra entre seus 45 e 65 anos, uma expressão do que se tem discutido como envelhecimento dos responsáveis pelos estabelecimentos (DELGROSSI; BALSADI, 2020). No entanto, em comparação com os demais, o Grupo B possui uma participação maior de pessoas entre 65 e 75 anos, enquanto nos demais grupos a faixa de 35 a 45 anos se mostra mais relevante. Em todos os casos, a participação de jovens com menos de 25 anos é bastante reduzida. Com relação à formação, existem diferenças mais expressivas. Os grupos de maior renda possuem uma porcentagem maior de pessoas que sabem ler e escrever, e também avanços em haver completado a educação básica, tanto no nível fundamental como médio. Esses diferentes dados reforçam a maior vulnerabilidade do Grupo B e sugerem que as intervenções direcionadas a este grupo devem utilizar meios de comunicação adequados e incorporar estratégias para aprimorar a sua formação.

**O grupo de estabelecimentos que possui o menor nível de renda é o que apresenta a maior participação de pessoas negras, mulheres e idosos como seus responsáveis.**

No entanto, em comparação com os demais, o Grupo B possui uma participação maior de pessoas entre 65 e 75 anos, enquanto nos demais grupos a faixa de 35 a 45 anos se mostra mais relevante. Em todos os casos, a participação de jovens com menos de 25 anos é bastante reduzida. Com relação à formação, existem diferenças mais expressivas. Os grupos de maior renda possuem uma porcentagem maior de pessoas que sabem ler e escrever, e também avanços em haver completado a educação básica, tanto no nível fundamental como médio. Esses diferentes dados reforçam a maior vulnerabilidade do Grupo B e sugerem que as intervenções direcionadas a este grupo devem utilizar meios de comunicação adequados e incorporar estratégias para aprimorar a sua formação.

**Tabela 5:** Perfil dos produtores dos estabelecimentos familiares em termos de faixa etária e escolaridade para os diferentes grupos de estabelecimentos – Brasil (2017)

	Agricultura familiar - Pronaf B		Agricultura familiar - Pronaf V		Agricultura familiar - não pronafiano	
	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%
<b>Total</b>	<b>2.732.790</b>	<b>100%</b>	<b>1.138.885</b>	<b>100%</b>	<b>25.733</b>	<b>100%</b>
<b>Idade</b>						
Menor de 25 anos	56.101	2,1%	16.500	1,4%	271	1,1%
De 25 a menos de 35 anos	233.255	8,5%	95.213	8,4%	2.077	8,1%
De 35 a menos de 45 anos	422.381	15,5%	208.732	18,3%	4.981	19,4%
De 45 a menos de 55 anos	566.116	20,7%	312.078	27,4%	8.176	31,8%
De 55 a menos de 65 anos	642.549	23,5%	283.554	24,9%	6.296	24,5%
De 65 a menos de 75 anos	503.802	18,4%	156.280	13,7%	2.924	11,4%
De 75 anos e mais	258.578	9,5%	62.247	5,5%	903	3,5%
<b>Educação</b>						
Sabe ler e escrever - sim	1.814.622	66,4%	1.029.233	90,4%	25.132	97,7%
Sabe ler e escrever - não	918.168	33,6%	109.652	9,6%	601	2,3%
Nunca frequentou escola	615.879	22,5%	83.159	7,3%	481	1,9%
Alfabetização	535.294	19,6%	81.015	7,1%	614	2,4%
Ensino fundamental	1.255.344	45,9%	718.298	63,1%	15.044	58,5%
Ensino Médio	272.450	10,0%	203.970	17,9%	6.755	26,3%
Superior - graduação	51.969	1,9%	50.834	4,5%	2.727	10,6%
Mestrado ou doutorado	1.854	0,1%	1.609	0,1%	112	0,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019)

## Informalidade nos estabelecimentos agrícolas

**A formalização e a regularização são questões que se apresentam aos estabelecimentos familiares em diferentes âmbitos.** Uma questão importante para esses estabelecimentos é o acesso à terra. Um estabelecimento pode contar com diferentes tipos de documentos com maior ou menor grau de formalidade, o que pode ter implicações, por exemplo, para as suas possibilidades de acessar empréstimos e outros tipos de serviço (MASTRANGELO et al., 2018). O tema da regularização também se apresenta em questões relacionadas ao cumprimento de regulações ambientais e produtivas, que podem ser específicas para diferentes atividades e cujo cumprimento pode limitar o acesso a um tipo de mercado (CGEE, 2013). Algumas dessas regulações são definidas a partir das cadeias produtivas em que os estabelecimentos se inserem. O Box 1 apresenta algumas considerações nesse sentido. Por fim, a informalidade também é discutida no âmbito do reconhecimento legal dos estabelecimentos, o qual também pode determinar o acesso a mercados e a serviços, como o crédito. É esta última discussão que receberá atenção neste estudo.

**A formalização e a regularização no setor agrícola se apresentam em diferentes âmbitos, como no acesso à terra, em regulações ambientais e produtivas associadas a um tipo de cadeia e no reconhecimento legal.**

### Box 1 – Cadeias Produtivas e formalização

**A formalização de um estabelecimento agrícola pode estar intimamente relacionada à cadeia produtiva em que esse se encontra.** Conforme discutimos no texto de abertura deste estudo, há cadeias produtivas que são mais estruturadas e monitoradas e, dessa forma, há uma maior atenção à regularização e formalização. Esse é o caso das cadeias da cana de açúcar, da soja e do café, que possuem uma maior inserção nos mercados internacionais e, por isso, contam com maiores exigências regulatórias, inclusive de formalização. Por outro lado, em cadeias locais e pouco estruturadas, a regulação é menor e a informalidade maior.

**É importante observar que uma maior regulação de uma determinada cadeia pode trazer consequências ambíguas para processos de inclusão produtiva.** Enquanto um maior grau de atenção nas cadeias tende a promover o aprimoramento dos processos produtivos, a garantia de direitos dos trabalhadores e estimula o estabelecimento de relações mais estáveis entre unidades produtivas, esse processo também leva a maiores exigências e custos para os produtores. Para que tais exigências não levem a uma maior exclusão, é preciso definir estratégias que estimulem a inserção de trabalhadores e estabelecimentos que se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade, de maneira que possam cumprir com as exigências definidas e se manter viáveis economicamente. Do contrário, as exigências impostas podem aprofundar a exclusão, por exemplo, impedindo a inserção dos produtores em um determinado mercado ou dificultando a contratação de pessoas.

**O principal instrumento para o reconhecimento legal dos estabelecimentos familiares é a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).** A DAP foi instituída em 1995 no contexto de reformulação das políticas para os agricultores familiares com a criação do Pronaf (SANTANA et al., 2014), tendo como objetivos identificar os agricultores familiares e facilitar o seu acesso a políticas públicas. Recentemente o sistema DAP está sendo aperfeiçoado pelo Governo Federal por meio da criação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)<sup>5</sup>. O sistema permite diferentes tipos de identificação. Para os estabelecimentos agropecuários o registro é denominado “DAP Principal”, o qual identifica o conjunto de membros de uma família que exploram uma combinação de fatores de produção, seja para atender sua subsistência ou a demanda da sociedade, e que vivem próximos do estabelecimento.

**Ao contar com uma DAP, os estabelecimentos familiares possuem certos benefícios que não estão disponíveis aos demais produtores.** Com essa identificação os estabelecimentos podem acessar créditos diferenciados por meio do Pronaf, assim como se beneficiar de políticas de compras públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Alimentação Escolar (PNAE). Além disso, a DAP também serve como comprovante para a aposentadoria rural (SEBRAE, 2016). A inscrição na DAP ou no CAF não apresenta custo para os produtores. Assim, os estabelecimentos que não contam com essa identificação estão tipicamente em condições produtivas menos favoráveis em comparação com os demais.

**Para os estabelecimentos familiares o reconhecimento perante o Estado se dá por meio da DAP (futuro CAF). O CNPJ não é utilizado como estratégia de formalização para as atividades agrícolas de um estabelecimento.**

Assim, os estabelecimentos que não contam com essa identificação estão tipicamente em condições produtivas menos favoráveis em comparação com os demais.

**Apesar dos benefícios oferecidos, a maior parte dos agricultores familiares não possui DAP.** A tabela a seguir apresenta a quantidade de estabelecimentos que declararam possuir DAP para os três grupos de agricultores familiares. Considerando todos os estabelecimentos da agricultura familiar do país, apenas pouco mais de um terço (35,4%) possui o registro. Os valores são especialmente baixos para os estabelecimentos do Grupo B. Conforme indicado pelas entrevistas realizadas, há diferentes razões que podem levar um estabelecimento a não ter DAP, tais como o isolamento e a dificuldade de comunicação com alguns produtores (por exemplo na região Norte), o fato dos responsáveis pelos estabelecimentos não usarem crédito (como pode ser o caso dos minifúndios no Nordeste), ou sua inviabilidade devido à divisão dos estabelecimentos familiares entre herdeiros mantendo um único responsável (como tem ocorrido na região Sul).

**Na comparação entre as regiões, o Nordeste e o Sul se destacam em termos das porcentagens de registro.** Ambas regiões apresentam porcentagens acima de 40%. A região Nordeste se destaca tanto no registro de estabelecimentos do Pronaf B como do Pronaf V. Já a região Sul apresenta uma cobertura especialmente expressiva para os estabelecimentos do Pronaf V e do grupo Não-Pronaf. O maior grau de registro dos estabelecimentos nessas regiões é em parte resultado dos períodos em que o governo adotou uma postura ativa em registrar os agricultores familiares no país.

<sup>5</sup> Em 8 de novembro de 2021, o Governo Federal por meio da Portaria 242 estabeleceu as condições e procedimentos gerais para o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, o qual substituirá a DAP. A transição está programada para ocorrer ao longo de dois anos a partir de dezembro de 2021. O novo cadastro busca se alinhar melhor com a legislação que rege a agricultura familiar no país (especialmente a Lei 11.326/2006 e o Decreto 9.064/2017), ao invés de adotar os critérios definidos no Manual de Crédito Rural. Também se espera que o cadastro ganhe mais transparência e evite fraudes (BRASIL, 2021)

**Tabela 6:** Porcentagem de estabelecimentos da agricultura familiar que declararam possuir DAP – grandes regiões e Brasil (2017)

	Total	Pronaf B	Pronaf V	Não-Pronaf
<b>Norte</b>	17,1%	12,4%	26,4%	25,5%
<b>Nordeste</b>	40,8%	40,0%	47,5%	36,6%
<b>Sudeste</b>	29,1%	25,1%	34,7%	33,9%
<b>Sul</b>	43,7%	18,9%	58,7%	69,5%
<b>Centro-Oeste</b>	25,2%	19,2%	31,9%	28,9%
<b>Brasil</b>	35,4%	31,7%	43,9%	51,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019)

**Para os produtores familiares o CNPJ não pode ser considerado como um parâmetro de formalização.** Legalmente, os imóveis rurais são tratados como propriedade familiar e não dependem da existência de uma pessoa jurídica. Da mesma forma, os sistemas tributário e bancário tributam e oferecem créditos diretamente para as pessoas físicas. A regularização via CNPJ<sup>6</sup> é buscada tipicamente quando são iniciados outros negócios no estabelecimento. A baixa relevância desse instrumento para os estabelecimentos familiares agrícolas fica evidente na sua baixa adesão entre os estabelecimentos. Em 2017, apenas 1,1% dos estabelecimentos familiares contam com CNPJ. Mesmo para os estabelecimentos patronais a porcentagem é baixa, alcançando apenas 4,4% dos estabelecimentos (IBGE, 2019).

**Os estabelecimentos familiares podem acessar os benefícios da formalização via CNPJ por meio da participação em formas associativas.** Ao não contar com um CNPJ próprio, os estabelecimentos podem enfrentar dificuldades de acessar certos benefícios ou vender sua produção para empresas. No entanto, esses benefícios podem ser acessados por meio da formalização de empreendimentos coletivos, como as cooperativas. Esses empreendimentos são inclusive reconhecidos pelo sistema DAP, que lhes confere a identificação de “DAP Especial” ou “DAP Jurídica”<sup>7</sup> e podem se referir a associações da agricultura familiar, a cooperativas singulares ou a cooperativas centrais da agricultura familiar. Esse tipo de registro tem entre seus requisitos a existência de um CNPJ. No caso das cooperativas, é necessário que a maior parte dos cooperados contem com a DAP Principal.

**As diferentes formas associativas são uma estratégia importante para os estabelecimentos agrícolas acessarem serviços que em geral se apresentam de forma fragmentada.**

<sup>6</sup> Para obter o seu CNPJ, o proprietário de um estabelecimento precisa realizar um cadastro na Junta Comercial do seu estado na classificação de empresa rural. Ao contar com um CNPJ, o proprietário pode abrir contas bancárias para movimentação financeira da organização, comercialização de produtos e estabelecer relações formais com clientes. Alternativamente, os estabelecimentos também podem se regularizar por meio da Inscrição Estadual ou Municipal, que está associada ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Com isso, o produtor rural pode vender seus produtos em canais de comercialização formalizados, como em redes varejistas e atacadistas que exijam a emissão de Nota Fiscal de Produtor Rural para recolhimento de impostos (SEBRAE, 2016).

<sup>7</sup> Esse tipo de registro também pode ser dado a um empreendimento familiar rural (EFR), o qual é definido como vinculado a uma unidade familiar de produção agrária e tem como finalidade produzir, beneficiar, processar ou comercializar produtos agropecuários ou prestar serviços de turismo rural.

**As diferentes formas associativas exigem, estimulam e viabilizam diferentes dimensões de formalização dos estabelecimentos agrícolas.** Para participar de uma associação, com frequência se exige que os agricultores apresentem formas de registro como cidadãos (obtenção de Registro Geral – RG e Cadastro de Pessoa Física – CPF) e demonstrem certos padrões de organização e produção, o que favorece o fortalecimento dos estabelecimentos. A participação em formas associativas também permite que os produtores acessem diferentes tipos de serviços e programas, assim como outros mercados. Muitas vezes o Estado se apresenta de forma fragmentada para os agricultores, por meio dos serviços de registro oficial, crédito, assistência técnica, assistência social e etc. As diferentes formas associativas podem ser meios de integrar essas diferentes dimensões. O melhor acesso a serviços pode ser observado, por exemplo, na tabela a seguir para o caso da assistência técnica. Os estabelecimentos associados recebem assistência técnica com maior frequência, sendo essa particularmente alta para os estabelecimentos associados às cooperativas.

**Tabela 7:** Número e porcentagem de estabelecimentos familiares que recebem assistência técnica de acordo seu tipo de associação – Brasil (2017)

	Agricultura familiar	Recebe assistência técnica	
	Estab.	Estab.	%
<b>Total</b>	<b>3.897.408</b>	<b>708.318</b>	<b>18,2%</b>
<b>Não é associado</b>	<b>2.335.808</b>	<b>269.017</b>	<b>11,5%</b>
<b>É associado</b>	<b>1.561.600</b>	<b>439.301</b>	<b>28,1%</b>
• Cooperativa	412.305	253.727	61,5%
• Entidade de classe/sindicato	859.938	195.173	22,7%
• Associação/movimento de produtores	322.872	77.139	23,9%
• Associação de moradores	313.169	55.518	17,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**Existem diferentes formas de associação a que os agricultores podem aderir, cada uma das quais possui sua importância e pode contribuir para a formalização dos estabelecimentos.** A tabela abaixo apresenta o percentual de estabelecimentos familiares que participam em diferentes tipos de associação, de acordo com os três grupos definidos pelo Pronaf. Os dados indicam que o grau de associação aumenta de acordo com o aumento da renda, passando de 36,7% para o grupo do Pronaf B para 64,7% entre os não-pronafianos. O aumento da associação em cooperativas é especialmente expressivo passando de 3,8% para 51,9%. No entanto, não é possível afirmar que um tipo de associação é preferível a outro. Essas formas oferecem diferentes tipos de benefícios. Por exemplo, uma cooperativa ou uma associação de produtores que contam com reconhecimento legal (possuem CNPJ) pode viabilizar a inserção dos agricultores familiares em mercados. Já uma associação de moradores pode ser instrumental para colocar os produtores em contato com outras práticas e redes que lhes permitem aprimorar seus sistemas produtivos e mobilizar a ação coletiva. Para além de estar associados, o importante é que essas formas associativas efetivamente funcionem e atendam as necessidades dos agricultores.

**Tabela 8:** Participação dos estabelecimentos familiares em diferentes formas de associação

	Total agricultura familiar		Agricultura familiar - Pronaf B		Agricultura familiar - Pronaf V		Agricultura familiar - não pronafiano	
	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%
<b>Total</b>	<b>3.897.408</b>	<b>-</b>	<b>2.732.790</b>	<b>-</b>	<b>1.138.885</b>	<b>-</b>	<b>25.733</b>	<b>-</b>
<b>Não é associado</b>	<b>2.335.808</b>	<b>59,9%</b>	<b>1.728.856</b>	<b>63,3%</b>	<b>597.873</b>	<b>52,5%</b>	<b>9.079</b>	<b>35,3%</b>
<b>É associado</b>	<b>1.561.600</b>	<b>40,1%</b>	<b>1.003.934</b>	<b>36,7%</b>	<b>541.012</b>	<b>47,5%</b>	<b>16.654</b>	<b>64,7%</b>
• Cooperativa	412.305	10,6%	104.162	3,8%	294.790	25,9%	13.353	51,9%
• Entidade de classe/sindicato	859.938	22,1%	600.937	22,0%	251.693	22,1%	7.308	28,4%
• Associação/mov. de produtores	322.872	8,3%	230.456	8,4%	91.036	8,0%	1.380	5,4%
• Associação de moradores	313.169	8,0%	258.614	9,5%	53.682	4,7%	873	3,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**A partir da discussão acima, é possível identificar que há diferentes tipos de estabelecimentos familiares no Brasil.** Considerando os estabelecimentos familiares não-pronafianos associados a cooperativas funcionais como os estabelecimentos no extremo formal de um espectro de situações, é possível identificar os seguintes outros grupos:

- **Estabelecimentos agrícolas familiares de subsistência** – Estes estabelecimentos são geridos por famílias que se encontram em situação de pobreza extrema ou de pobreza, encaixando-se no Grupo B da classificação do governo. Em alguns casos, sua produção atende apenas a subsistência da família, sendo insuficiente para a comercialização. Seu sustento passa também pelos programas de transferência de renda oferecidos pelo governo. Esses produtores não possuem DAP e, por isso, não contam com o acesso aos serviços públicos que poderiam lhes ajudar a aprimorar suas condições produtivas ou mesmo lhes conceder benefícios sociais. Estes produtores também podem não estar associados a outros, possuindo capital social limitado. As pessoas que trabalham nesses estabelecimentos em geral são alguns poucos membros da própria família. Mais especificamente sobre os responsáveis pelos estabelecimentos, esses tipicamente possuem um grau de escolaridade restrito, podendo inclusive ter dificuldades para ler e escrever e, em geral, se encontram entre os 45 e 65 anos. Este grupo é predominantemente conformado por pessoas negras e, em comparação com os demais, é o que apresenta uma maior participação de mulheres como produtoras.
- **Estabelecimentos agrícolas familiares comerciais precários** – Estes estabelecimentos também possuem um baixo nível de renda (pertencentes ao Grupo B) e sua renda tende a ser complementada com os programas de transferência de renda. No entanto, esses produtores possuem DAP, o que lhes confere a possibilidade de acessar políti-

cas públicas, assim como benefícios sociais para os membros da família. Com isso, em comparação com o grupo anterior, possuem níveis maiores de renda assim como um grau maior de estabilidade. Estes estabelecimentos não se restringem à subsistência, parte da sua produção é destinada à comercialização. Seus produtores participam com maior frequência de formas de associação simplificadas, o que também lhes confere possibilidades adicionais. No entanto, os estabelecimentos ainda vivem em condições de precariedade, com práticas produtivas de baixa produtividade e um acesso restrito a mercados. A mão de obra desses estabelecimentos continua a ser predominantemente familiar, mas já conta com o apoio de trabalhadores temporários tipicamente informais. O perfil dos produtores em termos de raça, sexo e escolaridade tende a ser similar ao grupo anterior com pequenas melhoras nos níveis educacionais.

- **Estabelecimentos familiares potencialmente produtivos** – Esses estabelecimentos possuem um nível de renda superior aos demais grupos, localizando-se tipicamente no Grupo V. Possuem maior possibilidade de acessar serviços e crédito, seja por meio do setor público ou de outros provedores. Estes produtores muitas vezes participam de formas de associação que lhes conferem certas possibilidades, no entanto ainda não se inserem em mercados dinâmicos. Em termos da mão-de-obra, este grupo não depende apenas de auxiliares familiares, também conta com pessoas contratadas, tipicamente trabalhadores temporários informais e eventualmente um trabalhador permanente. Os produtores destes estabelecimentos são relativamente mais jovens que os dois grupos anteriores, com um aumento da participação de pessoas entre 35 a 55 anos. Em termos de escolaridade, os produtores em grande medida sabem ler e escrever e possuem Ensino Fundamental completo. Novamente em comparação com os grupos anteriores, a participação de homens entre os produtores cresce, no entanto neste caso são predominantemente brancos.

## 2. População Ocupada

**Ao abordar a população ocupada na atividade agrícola, uma primeira diferenciação introduzida pela literatura está relacionada à presença de laços familiares com os responsáveis pelos estabelecimentos.** Nesse sentido, são estabelecidos dois grupos principais: a) ocupados familiares, que abarcam os responsáveis pelos estabelecimentos e os membros familiares ocupados nesses; e b) ocupados não familiares, os quais estabelecem relações contratuais (formais ou informais) com a pessoa responsável pelo estabelecimento (MAIA, 2020). A tabela a seguir apresenta a distribuição da população ocupada nos diferentes tipos de estabelecimentos em que se inserem, a partir de três categorias: os produtores (responsáveis pelos estabelecimentos), os auxiliares familiares, e os empregados sem laços de parentesco. Como é possível observar, os auxiliares familiares são praticamente metade da força de trabalho da agricultura familiar, seguindo as exigências da lei. A diferença entre os grupos aparece especialmente com relação aos empregados sem laços, cuja participação cresce à medida que se avança nos grupos de renda e para a agricultura patronal – onde passam a ser a maior parte da força de trabalho.

**Tabela 9:** Número e participação de pessoas ocupadas como produtores, auxiliares familiares e empregado sem laços de parentesco com o produtor nos estabelecimentos agropecuários de acordo com o tipo de agricultura – Brasil (2017)

Tipo	Total PO agrícola	Produtores		Auxiliares familiares		Empregados sem laços	
		Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Agricultura Familiar</b>	<b>10.115.559</b>	<b>3.872.232</b>	<b>38,3%</b>	<b>4.976.404</b>	<b>49,2%</b>	<b>1.266.923</b>	<b>12,5%</b>
Pronaf B	6.687.469	2.708.459	40,5%	3.320.671	49,7%	658.339	9,8%
Pronaf V	3.324.838	1.138.070	34,2%	1.604.796	48,3%	581.972	17,5%
Não-Pronaf	103.252	25.703	24,9%	50.937	49,3%	26.612	25,8%
<b>Agricultura patronal</b>	<b>4.989.566</b>	<b>1.143.496</b>	<b>22,9%</b>	<b>1.109.401</b>	<b>22,2%</b>	<b>2.736.669</b>	<b>54,8%</b>
<b>Total</b>	<b>15.105.125</b>	<b>5.015.728</b>	<b>33,2%</b>	<b>6.085.805</b>	<b>40,3%</b>	<b>4.003.592</b>	<b>26,5%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**Na comparação entre as regiões, a participação de auxiliares familiares é especialmente expressiva nas regiões Norte, Nordeste e Sul.** A tabela abaixo apresenta os dados para as regiões do país e indica proporções de ocupados auxiliares familiares especialmente elevadas no Norte, no Nordeste e no Sul, entre 40% e 50%, o que indica uma trajetória de formação fortemente calcada na agricultura familiar. Apesar da semelhança, essas regiões apresentam características diversas, tanto em termos de ecossistemas como da produtividade dos seus estabelecimentos. Enquanto os estabelecimentos do Nordeste são muitas vezes minifúndios pouco produtivos e na região Norte os estabelecimentos são maiores e mais isolados, na região Sul há uma integração dos estabelecimentos e sua produtividade é elevada. Por outro lado, as regiões Sudeste e Sul possuem uma maior participação de empregados sem laços com o produtor, o que indica uma maior mercantilização das relações de trabalho.

**Uma característica distintiva da população ocupada no setor agrícola é a elevada participação auxiliares familiares nos estabelecimentos. Nas últimas décadas, no entanto, este grupo tem diminuído de tamanho.**

**Tabela 10:** Número e participação pessoas ocupadas como produtores, auxiliares familiares e empregado sem laços de parentesco com o produtor – grandes regiões e Brasil (2017)

Tipo	Total PO agrícola	Produtores		Auxiliares familiares		Empregados sem laços	
		Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Norte</b>	2.010.291	577.755	28,7%	1.036.445	51,6%	396.091	19,7%
<b>Nordeste</b>	6.376.764	2.281.955	35,8%	2.742.834	43,0%	1.351.975	21,2%
<b>Sudeste</b>	3.187.377	962.177	30,2%	923.662	29,0%	1.301.538	40,8%
<b>Sul</b>	2.340.866	848.682	36,3%	1.003.140	42,9%	489.044	20,9%
<b>Centro-Oeste</b>	1.189.827	345.159	29,0%	379.724	31,9%	464.944	39,1%
<b>Brasil</b>	15.105.125	5.015.728	33,2%	6.085.805	40,3%	4.003.592	26,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**É importante observar que as ocupações sem laços de parentesco com o produtor têm crescido ao longo do tempo, apesar da diminuição geral das ocupações no setor agrícola.** Na tabela abaixo é possível observar que, entre os anos de 2006 e 2017, o número total de ocupados no setor agrícola diminuiu em pouco mais de 10%, seguindo uma tendência que foi observada a partir de 1996. Essa redução, semelhante à que ocorre em outros países, tem sido puxada tanto por avanços no padrão tecnológico, que é poupador de mão de obra, como por mudanças na legislação (como a criação da aposentadoria rural), que levou a uma diminuição do número de trabalhadores disponíveis (MAIA, 2020). No entanto, ao observar as mudanças em termos dos laços de parentesco com o produtor, é possível notar que essa redução tem ocorrido entre os trabalhadores que possuem laços de parentesco com os produtores, enquanto os trabalhadores sem laços estão em crescimento.

**Tabela 11:** Variação percentual do número de ocupados no setor agrícola com e sem laços de parentesco com o produtor entre 2006 e 2017 – Brasil (2017)

Pessoas ocupadas	2006	2007	variação (%)
Com laços de parentesco com o produtor	13.099.206	11.101.533	-15,3%
Sem laços de parentesco com o produtor	3.723.976	4.003.592	7,5%
<b>Total</b>	<b>16.823.182</b>	<b>15.105.125</b>	<b>-10,2%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019) e DelGrossi e Balsadi (2020)

Em cada um desses dois grupos, a informalidade tem significados distintos e permite a identificação de diferentes subgrupos de trabalhadores. As próximas duas seções buscam avançar na caracterização desses.

## 2.1 Auxiliares familiares

**Neste grupo de trabalhadores, os membros da família se envolvem nas atividades produtivas de seus próprios estabelecimentos.** Percebendo-se como parte de uma unidade econômica, os membros de uma família trabalham pela sua subsistência e para cultivar os produtos que podem ser vendidos nos mercados. Em alguns casos, pode haver uma indefinição entre as diferentes atividades empreendidas pela família e outras áreas de sua vida. Por exemplo, a mão de obra e a terra utilizadas para a produção de um roçado de subsistência são as mesmas utilizadas para a comercialização. Uma camionete que auxilia na distribuição da produção à feira municipal mais próxima é a mesma que atende a necessidade particular da família. Assim, pode ser complexo dimensionar o quanto cada fator de produção é utilizado apenas nos processos produtivos (GUILHOTO et al., 2007; GUILHOTO; SILVEIRA; ICHIHARA; AZZONI, 2006).

**Em termos do perfil dos ocupados, a maioria são homens, sendo que sua participação cresce nos grupos de estabelecimentos de acordo com a renda.** A tabela abaixo indica que de maneira geral a participação dos homens é o dobro das mulheres. No entanto, é possível observar que a participação das mulheres diminui à medida que se avança nos grupos de estabelecimento familiares e na agricultura patronal. Os dados reforçam a divisão das atividades dentro de uma família, estando os homens mais dedicados ao trabalho agrícola, enquanto as mulheres se ocupam em atividades de cuidado ou em outras atividades fora dos estabelecimentos.

**Tabela 12:** Participação de homens e mulheres na população ocupada com laços de parentesco com o produtor – Brasil (2017)

	Total de ocupados com laços com produtor	Homens	Mulheres
<b>Agricultura familiar</b>	<b>8.848.636</b>	<b>63,7%</b>	<b>36,3%</b>
Pronaf B	6.029.130	62,9%	37,1%
Pronaf V	2.742.866	65,5%	34,5%
Não pronafiano	76.640	66,6%	33,4%
<b>Agricultura patronal</b>	<b>2.252.897</b>	<b>69,2%</b>	<b>30,8%</b>
<b>Total</b>	<b>11.101.533</b>	<b>64,9%</b>	<b>35,1%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**Na literatura é possível encontrar referências a duas situações diferentes entre os trabalhadores com laços familiares.** Por uma parte estão os trabalhadores que se dedicam às atividades produtivas dos estabelecimentos e que em sua maioria são jovens e se encontram na condição de filhos. Por outra parte estão trabalhadores que se dedicam ao autoconsumo, que é em sua maioria constituído por mulheres, cônjuges e com poucas horas de dedicação. De acordo com a literatura, o primeiro grupo estaria se reduzindo no país e o segundo se ampliando (NEDER, 2008; SAKAMOTO; MAIA, 2014).

**A redução nos trabalhadores mais jovens parece estar associada a uma maior participação dos integrantes familiares em atividades assalariadas fora dos estabelecimentos e a mudanças na estrutura das famílias.** A inserção dos membros das famílias fora dos estabelecimentos têm ocorrido tanto na atividade agrícola, como em outros tipos de atividades, um fenômeno que tem sido descrito como “pluriatividade” – que se refere à diversificação das atividades internas e externas das explorações agrícolas, envolvendo um ou mais membros do agregado familiar (SCHNEIDER, 2007; SOUZA; KLEIN, 2019). No que se refere às mudanças nas famílias, a literatura tem registrado que muitos jovens que antes colaboravam com a produção agrícola familiar têm migrado para as áreas urbanas em busca de outros tipos de oportunidade, o que tem levado a uma redução das famílias e a um aumento da idade média no campo (SAKAMOTO; MAIA, 2014).

**Já o grupo de trabalhadores dedicados ao autoconsumo têm crescido devido à intensificação de programas de transferência de renda e de crédito à agricultura familiar.** De acordo com Buainain e Dedecca (2010), políticas sociais, como o Bolsa Família e a previdência rural, contribuíram para elevar o custo do trabalho entre os moradores rurais e incentivaram a estabilidade da agricultura familiar.

**Mudanças sociais e no âmbito das políticas têm levado jovens, idosos e mulheres cônjuges a reduzirem a sua presença como mão de obra nos estabelecimentos de suas famílias.**

Com isso teria ocorrido uma redução da mão de obra disponível, levando inclusive à escassez em algumas atividades agrícolas. Por outra parte, a manutenção da agricultura familiar também foi impulsionada pela expansão expressiva do Pronaf durante os anos 2000, com novas linhas de crédito

sendo criadas especialmente para os pequenos agricultores de baixa renda na região Nordeste, onde se concentram os trabalhadores não remunerados e a produção para o autoconsumo (SAKAMOTO; MAIA, 2014).

**Essas mudanças são aparentes na redução da participação de alguns grupos de jovens e no aumento da escolaridade.** A tabela a seguir utiliza dados da PNAD para os auxiliares familiares no setor agrícola<sup>8</sup>. É possível observar a redução do número de ocupações ao longo do tempo, com uma queda de quase 40% entre 2012 e 2020, a qual é revertida em pequena medida em 2021 com um crescimento de 5% que pode estar associado aos impactos da pandemia. Em termos da escolaridade, nota-se uma melhora ao longo do tempo, com o aumento da participação de pessoas com ensino médio completo, ainda que o maior grupo continue sendo o de pessoas com Ensino Fundamental incompleto. Com relação à faixa etária, há uma redução dos jovens entre 14 e 17 anos e 25 e 29 anos, e um crescimento da participação dos grupos acima de 30 anos.

<sup>8</sup> Como a PNAD é feita por meio de amostragem, os valores totais da pesquisa não necessariamente coincidem com os dados do Censo Agropecuário. Entre essas duas pesquisas, o Censo Agropecuário apresenta maior confiabilidade nos dados.

**Tabela 13:** Perfil dos auxiliares familiares no setor agrícola em termos de escolaridade e faixa etária – Brasil (2012, 2016, 2020 e 3º trimestre de 2021)

Variável	2012	2016	2020	3º/2021
<b>Ocupações</b>	<b>1.739.483</b>	<b>1.227.223</b>	<b>1.054.858</b>	<b>1.110.148</b>
<b>Escolaridade</b>				
Sem instrução e menos de 1 ano de estudo	7,5%	6,1%	4,1%	3,7%
Fundamental incompleto ou equivalente	58,6%	52,8%	43,2%	44,2%
Fundamental completo ou equivalente	13,0%	12,7%	12,4%	11,9%
Médio incompleto ou equivalente	8,2%	9,8%	10,2%	10,3%
Médio completo ou equivalente	11,4%	15,9%	25,4%	25,7%
Superior incompleto ou equivalente	0,5%	1,2%	2,1%	2,0%
Superior completo	0,7%	1,4%	2,6%	2,3%
<b>Faixa etária</b>				
14 a 17	18,4%	14,9%	13,9%	13,6%
18 a 24	21,4%	22,9%	22,3%	21,8%
25 a 29	10,4%	9,9%	10,2%	9,2%
30 a 49	31,6%	32,5%	32,8%	33,7%
50 a 59	12,0%	12,9%	13,4%	13,4%
acima de 60	6,1%	6,8%	7,5%	8,2%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2021).

### Informalidade entre auxiliares familiares

**Na informalidade característica dessas ocupações, as famílias podem obter um registro no sistema DAP que oferece alguns benefícios aos membros da família.** No caso dos trabalhadores familiares, a informalidade está relacionada ao fato de não estarem inseridos no mundo do trabalho por meio de uma relação contratual. Essas pessoas não contam com um contrato de trabalho escrito explícito e o seu emprego não está sujeito à legislação do trabalho, regulamentações de seguridade social, convênios coletivos etc<sup>9</sup> (HUSSMANN, 2004). No Brasil, o sistema DAP contempla também o registro de “DAP Acessória” para jovens e mulheres, o qual precisa estar vinculado a uma DAP Principal. Esse registro permite que os membros da família que não são os titulares da terra possam acessar benefícios como linhas de crédito diferenciadas. Não há dados disponíveis para avaliar até que ponto os membros das famílias dos agricultores estão

**O sistema DAP contempla o registro de “DAP Acessória” para os auxiliares familiares e precisa estar vinculado a uma DAP Principal. Esse registro permite que os membros da família que não são os titulares da terra possam acessar benefícios como linhas de crédito diferenciadas.**

<sup>9</sup> Caso os trabalhadores familiares contem com um contrato de trabalho e/ou salário, a OIT sugere que esses sejam considerados como assalariados (HUSSMANN, 2004).

cobertos por esse tipo de registro. No entanto, a porcentagem limitada de produtores com DAP e o número expressivo de pessoas ocupadas com laços de parentesco com o produtor sugerem que a cobertura tende a ser limitada.

**A ausência de dados sobre os trabalhadores com laços familiares com o produtor limita as possibilidades de definir grupos diferenciados.** Por essa razão, esses são agrupados em um único tipo, que poderá ser aprofundado. A seguir as principais características deste grupo são sintetizadas.

- **Trabalhadores agrícolas auxiliares familiares** – Estes trabalhadores possuem laços de parentesco com os responsáveis pelos estabelecimentos e, por isso, não contam com relações contratuais convencionais, sejam estas formais ou informais. Esses trabalhadores são a principal mão de obra dos estabelecimentos de baixa renda ou de subsistência, onde se encontram em maior número. Nesses estabelecimentos, muitas vezes não há distinção entre os ativos utilizados em atividades produtivas e aqueles usados para outras atividades das famílias. Tipicamente é possível identificar dois perfis diferenciados entre estes trabalhadores. Por uma parte estão os jovens, filhos do proprietário, cuja participação tem se reduzido com o tempo. Por outra parte, estão as cônjuges mulheres que em geral não dedicam todas as suas horas para atividades produtivas e a sua produção com frequência está voltada para o consumo próprio. De maneira geral, os dados indicam um aumento da escolaridade entre esses trabalhadores ao longo do tempo, especialmente com a conclusão do Ensino Médio. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, a maioria das pessoas ocupadas neste grupo são homens.

## 2.2 Pessoas ocupadas sem laço de parentesco com o produtor

**Considerando apenas as pessoas que se inserem numa relação contratual no setor agrícola, a literatura apresenta uma diferenciação em termos da condição do emprego.** Há três categorias definidas neste caso: trabalhadores permanentes, temporários e parceiros. As duas primeiras refletem, em parte, as dinâmicas diferenciadas das lavouras. Os trabalhadores permanentes possuem uma dedicação contínua a um determinado estabelecimento, enquanto os trabalhadores temporários trabalham apenas por uma temporada em um determinado estabelecimento (por exemplo, durante a colheita). Já as parcerias envolvem uma relação entre um parceiro-outorgante (por exemplo um proprietário de terras) e um parceiro-outorgado (que pode ser uma pessoa ou uma família), a quem é cedido por tempo determinado ou não, o uso específico de um imóvel rural ou de partes deste com o objetivo de exercer neste uma atividade produtiva<sup>10</sup>.

**Os trabalhadores permanentes e parceiros se encontram inseridos especialmente na agricultura patronal, enquanto os temporários estão presentes nos diferentes grupos.** A tabela a seguir apresenta a distribuição dos três grupos de trabalhadores de acordo com os grupos de produtores. Como é possível observar a participação dos permanentes e parceiros é especialmente expressiva na agricultura patronal, superando os 85%. Já os trabalhadores temporários se dividem quase que igualmente entre a agricultura familiar e patronal.

<sup>10</sup> A parceria pode ser agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, a depender do tipo de atividade produtiva realizada. Na relação estabelecida, os parceiros compartilham os riscos (de caso fortuito e força maior) e os frutos (produtos e/ou lucros) havidos, nas proporções estipuladas entre as partes. Esse compartilhamento dos riscos e dos frutos da atividade produtiva marca uma diferença importante com relações de arrendamento em que a retribuição do cedente da terra é previamente definida, como um aluguel pelo uso dos bens cedidos.

**Tabela 14:** Estabelecimentos em que os trabalhadores permanentes, temporários e parceiros se inserem – Brasil (2017)

	Permanentes		Temporários		Parceiros	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Total</b>	<b>1.926.195</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.891.772</b>	<b>100,0%</b>	<b>185.625</b>	<b>100,0%</b>
<b>Agricultura familiar</b>	<b>256.182</b>	<b>13,3%</b>	<b>987.700</b>	<b>52,2%</b>	<b>23.041</b>	<b>12,4%</b>
Pronaf B	131.413	6,8%	516.270	27,3%	10.656	5,7%
Pronaf V	115.283	6,0%	454.828	24,0%	11.861	6,4%
Não pronafiano	9.486	0,5%	16.602	0,9%	524	0,3%
<b>Agricultura patronal</b>	<b>1.670.013</b>	<b>86,7%</b>	<b>904.072</b>	<b>47,8%</b>	<b>162.584</b>	<b>87,6%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019).

**Entre os trabalhadores temporários, alguns autores apresentam uma subdivisão adicional em dois subgrupos, observando como a sua ocupação varia ao longo do tempo.** Um primeiro subgrupo é formado por produtores rurais que possuem meios de produção (um estabelecimento próprio, por exemplo), ainda que limitados, e que migram de sua região em determinados períodos do ano para trabalhar em lavouras comerciais temporariamente, de forma a aumentar a renda familiar ou para se capitalizar para investir na sua própria propriedade. Para esses trabalhadores a inserção no mercado de trabalho é secundária frente à permanência na sua propriedade e a alternativa de obter um emprego permanente não é desejada. O segundo subgrupo é formado por “volantes”, os quais foram expropriados ou não contam com meios de produção e a sua única alternativa na atividade agrícola é se inserir no mercado de trabalho, mesmo que de forma temporária.

**Enquanto para alguns trabalhadores temporários a inserção no mercado de trabalho é de importância secundária frente à permanência em sua própria terra, para outros encontrar um bom trabalho é a única opção que lhes resta, uma vez que não contam com meios próprios de produção.**

Tipicamente esses trabalhadores não têm emprego o ano todo, não têm acesso a direitos trabalhistas e muitas vezes são submetidos a condições precárias, seja pelas relações contratuais que estabelecem, seja pela operação de intermediários ou “gatos” (GUEDES, 2008; GRAZIANO DA SILVA, 1982).

**Ao comparar os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 é possível observar que tem ocorrido um aumento dos trabalhadores permanentes e dos parceiros e uma redução dos temporários.** A tabela a seguir apresenta a evolução desses três grupos. Como é possível observar, houve um crescimento dos trabalhadores permanentes em todas as regiões do país, totalizando um aumento de 557,1 mil pessoas (+41%), assim como das parcerias com uma ampliação de 102,6 mil pessoas (+123%). Percentualmente, o crescimento foi mais expressivo nas regiões Norte e Centro-Oeste, onde tem ocorrido o avanço da fronteira agrícola no país. O crescimento dos trabalhadores permanentes e a redução dos temporários (especialmente marcante nas regiões Nordeste e Sudeste) tornaram a categoria dos permanentes quantitativa-

vamente mais importante que a dos temporários, que eram maioria em 2006. Em termos regionais, os trabalhadores permanentes já são maioria no Centro-Sul do país, enquanto a região Nordeste continua a concentrar a maior parte dos trabalhadores temporários (DELGROSSI; BALSADI, 2020; MAIA, 2020).

**Tabela 15:** Pessoas ocupadas sem laços de parentesco com o produtor na data de referência, segundo a condição do emprego – Brasil e grandes regiões (2006 e 2017)

Regiões	Permanente			Temporário			Parceiro		
	2006	2017	%	2006	2017	%	2006	2017	%
Norte	63.225	176.437	179	120.355	196.645	63	2.895	23.009	695
Nordeste	322.375	413.844	28	1.125.576	868.049	-23	24.046	70.082	191
Sudeste	585.126	742.361	27	665.675	497.736	-25	44.123	61.441	39
Sul	205.821	259.408	26	250.744	208.155	-17	9.719	21.481	121
Centro-Oeste	192.527	334.145	74	109.492	121.187	11	2.277	9.612	322
<b>Brasil</b>	<b>1.369.074</b>	<b>1.926.195</b>	<b>41</b>	<b>2.271.842</b>	<b>1.891.772</b>	<b>-17</b>	<b>83.060</b>	<b>185.625</b>	<b>123</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019)

**A mudança tecnológica em curso na agricultura brasileira é apontada como um dos principais fatores para o crescimento dos empregados permanentes.** A agricultura do país tem passado por um processo intenso de adoção de novos sistemas de produção que buscam uma maior integração, com mudanças tecnológicas e de gestão, e a crescente automação e mecanização de todas as fases do processo produtivo das principais atividades agropecuárias, particularmente das *commodities*.

O crescimento do emprego permanente no setor é acompanhado de níveis maiores de exigência para ocupar as vagas – o que pode não estar ao alcance da maior parte das pessoas ocupadas na agricultura.

Esse processo tem contribuído para o crescimento do emprego permanente no setor agrícola, exigindo também novas habilidades e novos perfis de trabalhadores. Com isso, os responsáveis pelos estabelecimentos tendem a manter os profissionais mais capacitados, que contribuem para melhores índices de produtividade (DELGROSSI; BALSADI, 2020). A expansão das parcerias também parece ser puxada pelo crescimento da agricultura patronal no país.

### Informalidade para pessoas ocupadas sem laço de parentesco com o produtor

**Tanto para os trabalhadores temporários e permanentes, como para os parceiros, a informalidade está relacionada à não conformidade com as definições jurídicas para essas relações.** No caso dos trabalhadores temporários e permanentes, esses podem estar em um contrato formal, com carteira assinada, ou em um contrato informal, sem carteira. Devido aos custos mais elevados, muitas vezes os estabelecimentos mais vulneráveis, com frequência familiares, optam por formas informais de contratação. No caso das parcerias, a informalidade está relacionada à ausência de um contrato que siga as definições do Estatuto da Terra<sup>11</sup>, as quais buscam proteger os trabalhadores.

<sup>11</sup> O Estatuto prevê a possibilidade de que os contratos estabelecidos sejam verbais ou por escrito, sendo especificadas as indicações necessárias no documento escrito. Além disso, para ambos casos estabelece, no artigo 13, cláusulas para assegurar a conservação dos recursos naturais e a proteção social e econômica dos parceiros-outorgados.

**A informalidade é especialmente presente entre os temporários, chegando a 90%, mesmo havendo a possibilidade legal dessa forma de contratação – o que coloca em questão os resultados limitados da flexibilização da formalidade.**

A relevância do tipo de ocupação para o grau de formalização fica clara ao comparar os trabalhadores permanentes e temporários. A tabela abaixo utiliza dados da Pnad para comparar o grau de formalidade existente entre os dois tipos de trabalhadores e evidencia que a informalidade é especialmente presente entre os temporários, para os quais essa chega a 90%, mesmo havendo a possibilidade legal dessa forma de contratação – o que coloca em questão os resultados limitados da flexibilização da formalidade.

**Tabela 16:** Porcentagem de formalização entre trabalhadores permanentes e temporários no setor agrícola – Brasil (3o trimestre de 2021)

	Com carteira	Sem carteira
Trabalhadores Permanentes	55,7%	44,3%
Trabalhadores Temporários	9,7%	90,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2021)

**Na comparação entre os perfis dos trabalhadores é possível notar diferenças entre os formais e semelhanças entre os informais.** Ao comparar os dois grupos de trabalhadores formais na tabela abaixo, se observa que os temporários possuem um grau de escolaridade tipicamente inferior e que tendem a ser mais jovens que os trabalhadores permanentes, além de apresentarem um rendimento médio também inferior. Já entre os trabalhadores sem carteira, há proximidade entre os trabalhadores permanentes e temporários em termos de escolaridade e idade, ainda que os temporários apresentem tipicamente uma renda inferior.

**Tabela 17:** Perfil dos trabalhadores permanentes e temporários com e sem carteira assinada em termos de escolaridade, faixa etária e renda.

	Permanente		Temporário	
	C/ carteira	S/ carteira	C/ carteira	S/ carteira
<b>Escolaridade</b>				
- Sem instrução e menos de 1 ano de estudo	4,9%	11,1%	6,3%	11,1%
- Fundamental incompleto ou equivalente	41,5%	52,2%	47,7%	55,3%
- Fundamental completo ou equivalente	10,9%	10,6%	17,8%	9,3%
- Médio incompleto ou equivalente	9,6%	9,8%	12,6%	9,9%
- Médio completo ou equivalente	26,3%	14,3%	13,7%	13,5%
- Superior incompleto ou equivalente	1,8%	1,0%	0,6%	0,6%
- Superior completo	5,0%	1,0%	1,2%	0,4%
<b>Faixa etária</b>				
- 14 a 17	0,2%	3,6%	1,3%	3,5%
- 18 a 24	12,4%	14,9%	20,7%	16,7%
- 25 a 29	14,0%	13,4%	21,8%	12,6%
- 30 a 49	56,7%	45,2%	42,6%	48,9%
- 50 a 59	12,8%	16,5%	12,8%	13,6%
- acima de 60	3,9%	6,3%	0,8%	4,6%
<b>Faixa de renda</b>				
Até 2 SM	81,0%	95,5%	94,2%	97,2%
De 2 a 5 SM	17,4%	3,3%	5,8%	1,8%
De 5 a 10 SM	1,3%	0,2%	0,0%	0,4%
Acima de 10 SM	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%
<b>Renda média mensal</b>	<b>1871,31</b>	<b>1015,38</b>	<b>1293,67</b>	<b>767,97</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2021)

**Em termos de raça e sexo, é possível identificar a predominância de homens negros em todos os grupos, a qual cresce com o aumento da vulnerabilidade.** Na comparação entre homens e mulheres, a prevalência de homens é marcante, se mantendo acima de 87% para todos os grupos, como indica a tabela a seguir. Na comparação entre grupos, a presença das mulheres é maior para os ocupados com carteira assinada, no entanto a participação permanece ao redor de apenas 12%. Ao considerar a dimensão de raça, é possível observar que a presença das pessoas brancas é maior nas ocupações mais estáveis, enquanto a participação das pessoas negras cresce com o aumento da instabilidade. Em todos os grupos, os homens negros são a maioria dos ocupados, com participação sempre acima de 54%.

**A presença das pessoas brancas é maior nas ocupações mais estáveis, enquanto a participação das pessoas negras cresce com o aumento da instabilidade.**

**Tabela 18:** Perfil dos trabalhadores permanentes e temporários com e sem carteira assinada em termos de sexo e raça.

	Permanente		Temporário	
	C/ carteira	S/ carteira	C/ carteira	S/ carteira
<b>Total</b>	<b>1.463.850</b>	<b>1.164.119</b>	<b>97.939</b>	<b>910.854</b>
<b>Sexo</b>				
Homem	88,1%	90,0%	87,7%	88,4%
Mulher	11,9%	10,0%	12,3%	11,6%
<b>Cor/raça</b>				
Branca	36,5%	28,8%	25,8%	21,5%
Preta	10,1%	10,0%	10,1%	11,9%
Amarela	0,8%	0,4%	0,0%	0,2%
Parda	52,2%	60,3%	63,9%	65,7%
Indígena	0,4%	0,4%	0,2%	0,7%
<b>Sexo e raça/cor</b>				
Homem branco	32,2%	24,8%	22,0%	18,9%
Homem negro	54,8%	64,4%	65,5%	68,9%
Mulher branca	4,4%	4,1%	3,8%	2,6%
Mulher negra	7,5%	5,9%	8,5%	8,7%

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (2021).

**A partir das considerações acima, é possível definir grupos de trabalhadores de acordo com seu grau de informalidade.** Considerando os trabalhadores permanentes com carteira assinada como aqueles que se encontram no extremo formal de um espectro de situações, os demais grupos identificados são:

- **Trabalhadores agrícolas informais e de subsistência** – Esses trabalhadores são tipicamente temporários e sua ocupação é bastante instável. Em alguns casos, esses trabalhadores foram expropriados ou não contam com meios de produção próprios – são os bóias-frias ou volantes – e, por isso, a ocupação temporária é o seu único meio de vida. Em outros casos, esses trabalhadores contam com pequenos lotes de terras e buscam a ocupação temporária como uma forma de complementar a sua renda. Este grupo apresenta os menores rendimentos na comparação com os demais e suas ocupações não oferecem nenhum tipo de proteção social. Eles podem estar presentes nos diferentes tipos de estabelecimentos. Possuem um baixo nível de escolaridade, tipicamente ensino fundamental incompleto, e, ainda que um terço sejam jovens, praticamente a metade são adultos entre 30 e 49 anos. Os homens são a maioria neste grupo, sendo especialmente presente o perfil de homens negros.
- **Trabalhadores agrícolas informais em estabelecimentos potencialmente produtivos** – Este grupo de trabalhadores também não possui carteira assinada e, por isso, está desprotegido dos benefícios associados aos vínculos formais. No entanto, diferen-

temente do grupo anterior, estes trabalhadores possuem uma ocupação permanente e contam com maior estabilidade. As melhores condições também se veem refletidas em seus salários, que são superiores. Esses trabalhadores tendem a se encontrar em estabelecimentos da agricultura patronal que se inserem em cadeias com baixa fiscalização, o que lhes permite realizar contratações informais e não incorrer em maiores custos. O perfil destes trabalhadores é muito similar ao grupo anterior com algumas pequenas diferenças. De maneira geral, há uma pequena melhora na escolaridade, há uma maior participação de pessoas acima de 50 anos e uma maior participação de pessoas brancas. No entanto, continua a predominar o perfil de homens negros, adultos e com baixa escolaridade.

- **Trabalhadores agrícolas formais frágeis** – Este grupo de trabalhadores possui trabalhos temporários com carteira assinada. Apesar da situação de formalidade, seus benefícios são restritos por seus contratos serem temporários. Na comparação com os dois grupos anteriores, este é composto por um número muito menor de pessoas. Seus salários tendem a ser maiores que os dos demais grupos e é provável que se encontrem em estabelecimentos agrícolas melhor estruturados. Em termos do perfil educacional, há uma melhora na comparação com os grupos anteriores com uma maior probabilidade de terem completado o ensino fundamental, ou chegado ao ensino médio. Ainda em termos comparativos, este grupo conta com uma maior participação de jovens, especialmente nas faixas de 18 a 24 anos e 25 a 29 anos. Aqui novamente há a prevalência de homens negros.

## Considerações finais

**Este capítulo ofereceu um panorama da informalidade no setor agrícola do país.**

Por meio das análises realizadas, foram identificadas diferentes características que permitem descrever a situação vivida pelos estabelecimentos e pelos ocupados, assim como os instrumentos para a sua formalização. Entre os estabelecimentos foram identificados três tipos: a) *estabelecimentos agrícolas familiares de subsistência*, b) *estabelecimentos agrícolas familiares comerciais precários*, e c) *estabelecimentos agrícolas familiares potencialmente produtivos*. Entre os ocupados foram identificados quatro tipos: i) *trabalhadores agrícolas auxiliares familiares*, ii) *trabalhadores agrícolas informais de subsistência*, iii) *trabalhadores agrícolas informais precários*, e iv) *trabalhadores agrícolas formais frágeis*.

**O olhar para um setor específico deixa especialmente evidente a relação entre informalidade das unidades produtivas e das ocupações.** Ainda que não seja possível estabelecer uma relação direta entre os tipos delineados, os dados indicam que para os estabelecimentos de subsistência (a) e comerciais precários (b), a mão-de-obra é em grande medida a própria família (i) e os informais de subsistência (ii). Já para os estabelecimentos potencialmente produtivos (c), os grupos de informais de subsistência (ii) e os precários (iii) ganham relevância. Por sua vez, os traba-

**A relação entre a informalidade das unidades produtivas e das ocupações indica a importância de abordar o desafio de maneira abrangente, considerando ambas dimensões nas estratégias empreendidas.**

lhadores formais frágeis (iv) tendem a se encontrar em estabelecimentos melhor estruturados. É claro que os ocupados não precisam necessariamente se manter nos estabelecimentos em que se encontram, nem mesmo no setor agrícola. No entanto, a relação existente indica a importância de abordar a informalidade de maneira abrangente, considerando as unidades produtivas e as ocupações.

**O panorama apresentado também aponta que o tipo de apoio necessário pode ser diferente para cada situação.** Por exemplo, com relação aos estabelecimentos que produzem para a subsistência, ações de assistência social e infraestrutura podem ser mais adequadas, já para os agricultores que possuem algum acesso a serviços e estão voltados à comercialização, um apoio abrangente incluindo assistência técnica, crédito, acesso a mercados pode ser mais estratégico. Para outros ainda melhor estruturados, a organização de cooperativas pode ser promissora. Para cada situação é importante indagar: quais são as necessidades existentes? Quais são os melhores meios de abordá-las? A formalização pode ser pertinente em alguns casos, no entanto é preciso ter claro quais restrições se quer endereçar.

**Para além dessas formas de apoio, a discussão sobre o setor agrícola reforça a necessidade de se repensar a proteção social no país.** Ao manter os benefícios atre-

**Ao manter os benefícios atrelados aos vínculos formais de emprego, trabalhadores informais e muitos dos auxiliares familiares permanecem excluídos e desprotegidos, aprofundando as desigualdades do país.**

lados aos vínculos formais de emprego, trabalhadores informais e muitos dos auxiliares familiares permanecem excluídos e desprotegidos, aprofundando as desigualdades do país. Com o crescimento da informalidade, é cada vez mais necessário pensar estratégias de proteção social que estejam garantidas a todos os cidadãos, em consonância com o que é preconizado pela Constituição de 1988.

**Por fim, é importante mencionar que a construção do retrato da informalidade no setor agrícola enfrentou limitações devido à ausência de dados sobre questões relevantes.** De maneira geral, o Censo Agropecuário dá pouca ou nenhuma atenção à institucionalidade dos estabelecimentos e contratações. Com relação aos estabelecimentos agrícolas familiares, as possibilidades de caracterizar o perfil dos estabelecimentos com ou sem DAP são restritas. Mais especificamente, a informação sobre os agricultores terem ou não DAP aparece em apenas duas tabelas da última versão do Censo Agropecuário de 2017. Além disso, não há dados que permitam avaliar os resultados das formas associativas em que os agricultores participam e em que medida essas lhes oferecem a possibilidade de formalização. Com relação às ocupações de pessoas sem laços de parentesco com o produtor, não há nenhum dado relacionado à formalidade ou à informalidade das contratações – só é possível saber se os trabalhadores são temporários, permanentes ou parceiros. Sobre as pessoas ocupadas como auxiliares familiares, as informações são especialmente limitadas, o que dificulta analisar o seu perfil e mudanças em curso. Em nenhum momento este grupo é tratado por separado, sendo sempre combinado com os produtores ou responsáveis pelos estabelecimentos.

## Referências

BELIK, W. A Heterogeneidade e suas Implicações para as Políticas Públicas no Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 9–30, 2015.

BENATTI, G. S. S.; BUAINAIN, A. M.. Capacidades estatais e políticas públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do Pronaf. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 68–88, 2021.

BRASIL - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, P. e A. Modelos, Grupos e Status da DAP. **Gov.br**, 6 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/modelos-grupos-e-status-da-dap>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Governo Federal publica requisitos e procedimentos para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). **Gov.br**, 10 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/11/governo-federal-publica-requisitos-e-procedimentos-para-inscricao-no-cadastro-nacional-da-agricultura-familiar-caf>. Acesso em 11 jan. 2022.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola. In: GASQUES, J.; VIEIRA FILHO, J.; NAVARRO, Z (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 123–56.

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?** – Brasília : CGEE, 2013

DEL GROSSI, M. A identificação da agricultura familiar no censo agropecuário 2017. **Revista NECAT**, v. 8, n. 16, p. 46–61, jul. 2019.

DELGROSSI, M. E.; BALSADI, O. V. Mercado de trabalho e agricultura no brasil contemporâneo. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário**. Brasília: Ipea, 2020. p.205–218. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37147&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448). Acesso em: 3 Ago. 2021.

GASQUES, J. G. et al. Produtividade Total dos Fatores e Transformações da Agricultura Brasileira: Análise dos Dados dos Censos Agropecuários. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Eds.). **A Agricultura Brasileira: Desempenho, Desafios e Perspectivas**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2010. v. 1p. 19–44.

GRAZIANO DA SILVA, J. O “bóia-fria” entre aspas e com os pingos nos is. In: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. DEPARTAMENTO DE ECONOMIA RURAL (Org.). **A mão-de-obra volante na agricultura**. Botucatu: CNPQ; UNESP; POLIS, 1982.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301–328, abr/jun 2007.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A. Di. Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 351–370, 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032012000200009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000200009). Acesso em: 3 mar. 2021.

GUEDES, S. N. R. Legislação trabalhista, inovações institucionais e mercado de trabalho assalariado temporário agrícola no Brasil: uma abordagem a partir da teoria dos custos de transação. **Rev. de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 55, n. 2, p. 75–88, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/publicar/REA2-1208a5.pdf>. Acesso em 15 dez. 2021.

GUILHOTO, J. J. M. et al. A importância do agronegócio familiar no Brasil. **Revista de Economia Rural**, [s. l.], v. 44, n. 3, p. 355–382, 2006.

GUILHOTO, J. et al. A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados. In: ANAIS DO 35º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA 2007, Recife. **Anais...** Recife: Venaber, 2007.

HUSSMANN, R. **Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment.**, Policy Integration Department Working Papers., no 53. Geneva, Policy Integration Department, Bureau of Statistics, International Labour Office, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017.** 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 11 set. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MAIA, A. G. Mudanças demográficas no rural brasileiro de 2006 a 2017. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário.** Brasília: Ipea, 2020. p.67–76. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37147&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448). Acesso em: 3 Ago. 2021.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores.** Brasília: MDA/NEAD, 2005. v. 1 Disponível em: <https://repositorio.iica.int/handle/11324/7793>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MASTRÂNGELO, J. P. dos S. et al. A Informalidade no Acesso à Terra no Estado do Acre a partir dos dados do Cadastro Ambiental Rural. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA DE TERRAS 2018, Campinas. **Anais...** Campinas: Instituto Governança de Terras, 2018.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. **Agricultura familiar – é preciso mudar para avançar.** Brasília: Texto para Discussão 42, 2011. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/914002/1/Texto42240112.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

NEDER, H. D. Estrutura do mercado de trabalho agrícola no Brasil: uma análise descritiva da evolução de suas categorias entre 1995 e 2006. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Org.). **Trabalho e emprego na agricultura brasileira**. Brasília, DF: IICA, 2008. p. 156–82. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 9).

REINECKE, G. Enfoques específicos para el trabajo rural y agrícola. In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; CHACALTANA, J. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf). Acesso em 10 dez. 2021.

PETRELLI C,V; Silva, F (2005): Análise das liberações recentes de recursos do PRONAF – uma mudança na lógica de distribuição? XVIII Congresso SOBER, julho/2005. Ribeirão Preto SP.

SAKAMOTO, C. S.; MAIA, A. G. A nova configuração do mercado de trabalho agrícola brasileiro. In: BUAINAIN A. M. et al. (Editores técnicos). **O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

SANTANA, C. A. M. et al. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN A. M. et al. (Editores técnicos). **O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

SCHNEIDER,S; Westphalen,F; Gazolla,M(2005): AS DUAS “CARAS” DO PRONAF: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo?. XVIII Congresso SOBER, julho/2005. Ribeirão Preto SP.

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 14–33, 2007.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e Heterogeneidade da Agricultura Familiar no Brasil e Algumas Implicações para Políticas Públicas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, [s. l.], v. 31, n. 2, p. 227–263, 2014. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/127344/1/Diversidade-e-heterogeneidade.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2021.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Orientações sobre a formalização rural**. 1. ed. Brasília: SEBRAE, 2016. v. 1

SOUZA, M. De; KLEIN, A. L. Rural, Ruralidade, Pluriatividade e Multifuncionalidade do Desenvolvimento Rural. In: SOUZA, M. De; DOLCI, T. S. (Eds.). **Turismo rural: fundamentos e reflexões**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2019. v. 1p. 9–22.

CAPÍTULO 5

# INTERVENÇÕES SOCIAIS E A REDUÇÃO DA INFORMALIDADE



# SUMÁRIO

<b>1. FACILITAR A FORMALIZAÇÃO</b>	<b>176</b>
1.1 REDUZIR OS CUSTOS PARA REGISTRO E MANUTENÇÃO	177
1.2 SIMPLIFICAR PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	180
<b>2. ESTIMULAR UMA CULTURA DE CONFORMIDADE LEGAL</b>	<b>184</b>
2.1 PROMOVER POLÍTICAS DE INSPEÇÃO	185
2.2 AMPLIAR A PERCEPÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA FORMALIZAÇÃO	189
<b>3. GARANTIR A PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<b>191</b>
3.1 GARANTIR SEGURANÇA DE RENDA AOS TRABALHADORES INFORMAIS	192
3.2 CONTAR COM SERVIÇOS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	197
<b>4. PROMOVER O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO</b>	<b>203</b>
4.1 FOMENTAR O AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DOS NEGÓCIOS INFORMAIS	203
4.2 FOMENTAR O AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DOS TRABALHADORES INFORMAIS	213
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>220</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>222</b>

## Capítulo 5 – Intervenções sociais e a redução da informalidade

**Diante do panorama descrito nas páginas anteriores, este capítulo busca dar início à reflexão sobre estratégias para reduzir ou superar a informalidade.** Nesse sentido, o capítulo possui dois objetivos. Primeiro e principalmente, busca mapear e caracterizar os diferentes tipos de intervenções sugeridas pela literatura para abordar a informalidade em um país. Neste caso, devido à delimitação deste estudo, a discussão se centra nas políticas institucionais e não avança em uma discussão sobre políticas econômicas, as quais também desempenham um papel fundamental na redução ou ampliação da informalidade<sup>1</sup>. O segundo objetivo, de caráter secundário, é identificar a presença ou ausência dos diferentes tipos de intervenção no rol de políticas empreendidas pelo governo federal do Brasil.

**Para alcançar esses objetivos foi conduzida uma revisão da literatura, que reforçou a percepção de que para abordar a informalidade é preciso ir além da obtenção da conformidade legal.** Assim como foi discutido na caracterização do problema, facilitar a obtenção do registro legal de um negócio ou de trabalhadores é apenas uma parte dos desafios que precisam ser enfrentados. Para que a formalização se dê de forma substantiva é preciso dar atenção a outras dimensões igualmente relevantes. Com base nesse entendimento, os diferentes tipos de intervenções foram agrupados em quatro eixos: i) facilitar a formalização, ii) promover uma cultura de conformidade legal, iii) garantir a proteção social e iv) promover o desenvolvimento produtivo<sup>2</sup>. Cada um desses eixos dá atenção a um conjunto diferenciado de problemas associados à informalidade. Enquanto os dois primeiros são os que comumente se associam à redução da informalidade, esses se mostram frágeis e insuficientes a menos que também seja dada atenção aos outros dois. Ainda nesse sentido, além de mobilizar diferentes tipos de intervenções, a redução da informalidade pode ser melhor atingida pela integração de intervenções associadas a estes diferentes eixos, em oposição a ofertas isoladas. O Quadro 1 apresenta de forma resumida os eixos de intervenção mapeados e seus objetivos.

<sup>1</sup> Infante (2018) constata, por exemplo, que no período 2002 a 2012, 60% da redução da informalidade na América Latina pode ser atribuída a mudanças na estrutura econômica e os restantes 40% às políticas institucionais implementadas.

<sup>2</sup> A publicação *Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda* (VAHDAT et al., 2019), realizada pela Fundação Arymax, pelo Fundo Pranay e pelo Instituto Veredas, discute sobre o impacto de intervenções relacionadas ao desenvolvimento produtivo.

**Quadro 1:** Eixos complementares de intervenção para reduzir a informalidade.

**Facilitar a formalização**

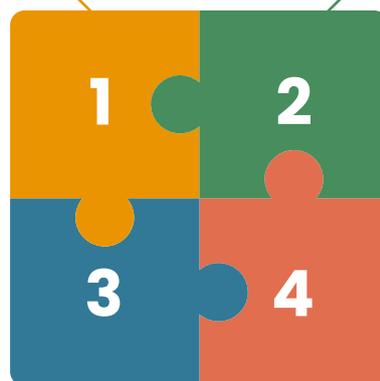
1.1 Reduzir os custos para registro e manutenção de negócios e trabalhadores

1.2 Simplificar processos administrativos

**Estimular uma cultura de conformidade legal**

2.1 Promover políticas de inspeção

2.2 Ampliar a percepção dos benefícios da formalização



**Garantir a proteção social**

3.1 Garantir segurança de renda dos trabalhadores informais

3.2 Contar com serviços de saúde e assistência social

**Promover o desenvolvimento produtivo**

4.1 Ampliar a produtividade dos negócios informais

4.2 Ampliar a produtividade dos trabalhadores informais

Fonte: Elaboração própria.

**Dessa forma, o capítulo está dividido em quatro partes principais, cada uma relacionada a um dos eixos de intervenção identificados.** Em cada parte, são apresentados os diferentes tipos de intervenções mapeadas, são feitos apontamentos sobre os seus limites e possibilidades e é identificada a sua presença ou ausência no contexto brasileiro. Ao final, é apresentada uma seção de considerações finais, destacando algumas das percepções obtidas por meio da discussão.

1 Facilitar a formalização 2 3 4

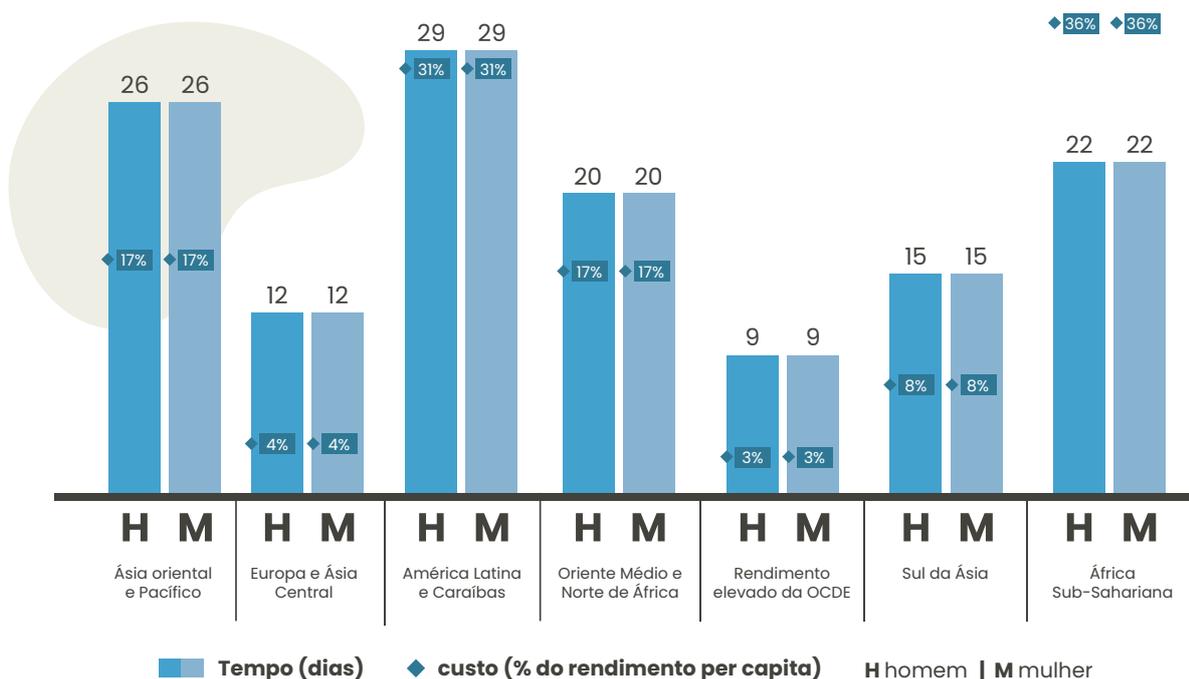
# 1. Facilitar a formalização

O primeiro conjunto de intervenções associado à redução da informalidade reconhece a necessidade de facilitar as condições para a formalização. Este é o conjunto mais comumente associado à redução da informalidade e que assume como desafios principais a redução dos altos custos para registro e manutenção, bem como os elevados níveis de complexidade e burocracias envolvidas. Essa perspectiva está presente nas abordagens que indicam que é necessário melhorar o ambiente de negócios, ou reduzir as barreiras existentes, para permitir a formalização.

O foco em facilitar as condições para a formalização está presente nas abordagens que indicam que é necessário melhorar o ambiente de negócios, ou reduzir as barreiras existentes.

Esse olhar está presente, por exemplo, no ranking de Facilidade de Fazer Negócios do Banco Mundial (2020a, 2020b), que identificou que na maioria dos países em desenvolvimento, iniciar um empreendimento formal leva mais de 15 dias, em média. Na análise, que abarca 190 diferentes países, o Brasil ocupa a 138ª posição. De acordo com a análise, para abrir um negócio nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, 11 procedimentos eram necessários, alguns deles devendo ser cumpridos em diferentes instituições. O tempo médio para abertura do negócio era de 17 dias e o custo representava 4,2% da renda per capita do estado. A quantidade de procedimentos necessários e o número de instituições envolvidas contribui para o aumento dos custos de transação. O Gráfico 1 apresenta uma análise da OIT comparando a facilidade de fazer negócios em sete regiões do mundo e indica que a América Latina enfrenta desafios especialmente expressivos.

**Gráfico 1:** Indicadores de facilidade de fazer negócios - tempo (dias) e custo (% do rendimento per capita) de iniciar um negócio por região



Fonte: OIT (2021)

## 1 Facilitar a formalização 2 3 4

**Para enfrentar esses desafios, os governos têm desenvolvido políticas regulatórias que buscam facilitar o processo de obtenção do registro legal.** É possível organizar essas políticas em dois subconjuntos, ainda que em alguns casos possam aparecer de forma combinada. Um primeiro subconjunto busca enfrentar os **altos custos de registro e manutenção** de negócios e trabalhadores formais. O segundo busca enfrentar a complexidade e burocracia excessiva para a formalização de negócios e trabalhadores formais. As intervenções mapeadas são resumidas no Quadro 2. As duas subseções a seguir apresentam os diferentes tipos de políticas mapeadas em cada um desses subconjuntos.

**Quadro 2:** Intervenções mapeadas para facilitar a formalização

Reduzir os custos para registro e manutenção	Simplificar processos administrativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução ou subsídio dos custos para registro</li> <li>• Oferecimento de incentivo financeiro para a obtenção do registro formal</li> <li>• Criação de regimes tributários especiais para MPEs</li> <li>• Desoneração da folha de pagamento</li> <li>• Regulamentação de contratos atípicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação dos processos de registro de empresas</li> <li>• Simplificação de processos administrativos para empresas</li> <li>• Simplificação e unificação de sistemas para trabalhadores formais</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

### 1.1 Reduzir os custos para registro e manutenção

**A existência de altos custos de registro e manutenção de negócios formais é considerada como uma das principais barreiras à formalização** (KHAMIS, 2014). A formalização geralmente implica em aumento significativo nos custos fixos e em diminuição nos lucros líquidos. Os custos incluem o cumprimento de todos os requisitos e procedimentos necessários para se formalizar e permanecer nessa categoria, o elevado nível de tributação, custos para ter mão de obra formalizada, respeito às normas ambientais, dentre outros (SALAZAR-XIRINACHS, CHACALTANA, 2018). Além disso, as contribuições fiscais e sociais são geralmente baseadas em cálculos complexos, o que em muitos casos implica na necessidade de contratação de contadores. Especialmente no caso das micro e pequenas empresas (MPEs), os custos financeiros e não financeiros da contabilidade podem ultrapassar sua capacidade de pagamento (GAARDER et al, 2021).

**Os custos para a formalização incluem o cumprimento de todos os requisitos e procedimentos necessários para obter o registro legal e para permanecer na formalidade - incluindo os tributos para a operação dos negócios, custos para ter mão de obra formalizada, respeito às normas ambientais, dentre outros.**

## 1 Facilitar a formalização

2 3 4

As intervenções que buscam reduzir custos podem estar direcionadas tanto à formalização das empresas, como da força de trabalho. Entre as estratégias voltadas às **empresas** estão:

- **Redução ou subsídio dos custos para registro:** O custo associado a obter o registro formal pode tornar a opção pela formalidade proibitiva para muitos negócios. Dessa forma, diferentes países têm empreendido reformas para reduzir ou até mesmo zerar esses custos para empresas de pequeno porte. As possibilidades criadas pelas tecnologias de informação e da comunicação (TIC), com a internet e o acesso via celular, também podem apoiar nas estratégias de redução dos custos de registro, uma vez que reduzem os custos de transação (OIT, 2021a). No caso brasileiro, o programa Micro Empreendedor Individual (MEI) é um exemplo nesse sentido. Implantado em 2009, o programa zerou os custos de registro e a exigência de capital para a formalização. O processo de registro como MEI é online e gratuito, devendo ser realizado no portal de Empresas e Negócios do Governo Federal. A depender da atividade exercida pelo MEI é necessário, após o registro online, o comparecimento à prefeitura para a obtenção de autorizações, como licenças e/ou alvarás (ROCHA, ULYSSEA, RACHTER, 2018).
- **Oferecimento de incentivo financeiro para a obtenção do registro formal:** Para além da redução do custo de registro, outra estratégia que tem sido utilizada é a concessão de incentivos financeiros para tornar a formalização mais atraente. Entre as estratégias nesse sentido estão o pagamento de um bônus às empresas dispostas a se registrarem e a aplicação de desonerações tributárias nos primeiros anos após o registro (JESSEN, KLUVE, 2018). No Brasil, não foram identificados esses tipos de políticas no âmbito federal.
- **Criação de regimes tributários especiais para MPes:** O custo de registro é apenas uma parte dos custos que as empresas precisam arcar para serem formais, outra parte importante está associada à sua manutenção, por meio do pagamento de impostos. Para reduzir esses custos e evitar que o sistema tributário afete desproporcionalmente as MPes em comparação às grandes empresas, muitos governos contam com regimes especiais para esses atores. Em alguns contextos pode ser aplicado um regime permanente de redução de impostos para essas empresas. Outro exemplo são os monotributos, regimes integrados que reúnem os impostos em um único tributo e com desconto, o que implica em menor pressão fiscal e redução de custos tributários para as MPes (SALAZAR-XIRINACHS, CHACALTANA, 2018; DEELEN, AMESTOY, 2018). No Brasil, a Lei Complementar nº123, de 2006, instituiu o **Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES Nacional)**. A partir da criação do SIMPLES, o MEI, as microempresas (MEs) e as empresas de pequeno porte (EPPs) devem pagar apenas um imposto unificado, o Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS)<sup>3</sup> (KHAMIS, 2014).

3 Para o MEI, o valor do DAS varia de acordo com a atividade exercida. Em 2022 os valores mensais a serem pagos pelo MEI são: R\$61,60 para atividades de comércio e indústria; R\$65,60 para serviços e R\$66,60 para atividades de comércio e serviços (SEBRAE, 2022). Já para as micro e pequenas empresas, o percentual de imposto pago é variável de acordo com um valor fixo a ser deduzido e com a receita bruta anual, sendo que o limite para enquadramento no SIMPLES são empresas com faturamento anual de até R\$4,8 milhões (SEBRAE, 2018). É importante que as empresas analisem o regime de tributação, pois apesar de o SIMPLES proporcionar uma redução da carga tributária em muitos casos, é possível que o programa não apresente vantagens tributárias ou até seja mais oneroso do que o regime normal para algumas empresas (ANDRADE, 2010; AGUIAR, 2018; DE PAULA, COSTA, FERREIRA, 2017).

## 1 Facilitar a formalização



Dentre as iniciativas relacionadas à formalização laboral, foram identificadas as seguintes intervenções que buscam reduzir os custos de contratação:

- **Desoneração da folha de pagamento:** Esse tipo de intervenção consiste na redução ou retirada de imposto para as empresas de forma a reduzir os custos da contratação formal. Em alguns países a regra se aplica apenas às empresas que incrementam a dotação de pessoal, como forma de estimular a geração de postos formais de emprego em setores identificados como promissores. No Brasil, essa **estratégia está em vigor desde 2011**, quando foram identificados como promissores especialmente os setores industriais. A iniciativa consistiu em substituir a Contribuição Previdenciária Patronal (CPP) sobre a folha de pagamento, que representava uma alíquota de 20% sobre o total da folha de pagamento de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais, pela Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta (CPRB), que representa uma alíquota que varia entre 1% e 2% do faturamento total. Em 2021 foram identificados 17 setores da economia que mais geram empregos, como construção civil, transporte, têxtil, tecnologia da informação e tecnologia de comunicação. Como o pagamento da CPRB se mostrou inferior ao necessário para compensar as receitas previdenciárias, estabeleceu-se a obrigatoriedade de o Tesouro Nacional compensar a previdência social pelas perdas da arrecadação (FORMOLO et al, 2016). Garcia, Sachsida e Carvalho (2018) identificaram análises de impacto que sugeriram nenhum ou poucos efeitos da desoneração da folha de pagamentos sobre o nível de emprego e aumento da formalização.
- **Regulamentação de contratos atípicos:** Outra estratégia para facilitar a formalização laboral é permitir que essa se dê por meio de formas contratuais que diferem dos contratos formais padrão, baseados na jornada de trabalho integral e por tempo indeterminado e com todos os direitos trabalhistas assegurados. Essa estratégia de flexibilização contratual muitas vezes tem sido criada em resposta a demandas percebidas pelo setor produtivo e, por não assegurar os mesmos direitos trabalhistas, apresenta custos reduzidos. Exemplos nesse sentido são os contratos de trabalho por prazo determinado, trabalho a tempo parcial, trabalho intermitente e a suspensão temporária do contrato de trabalho.

**Ao passo que os contratos atípicos podem facilitar contratações formais, também podem gerar ocupações precárias, contribuindo para a formação de um grupo de trabalhadores formais frágeis, uma vez que possuem patamares rebaixados de proteção social e acesso restrito aos direitos trabalhistas.**

Ao passo que esses contratos podem facilitar contratações formais, também podem gerar ocupações precárias, uma vez que possuem patamares rebaixados de proteção social e acesso restrito aos direitos trabalhistas (OIT, 2018a; RODRIGUES, 2014). Estes seriam os trabalhadores “formais frágeis”, identificados anteriormente. No Brasil, os contratos atípicos têm sido implementados ao longo do tempo a partir de reformas trabalhistas, sendo o caso mais recente a **reforma trabalhista de 2017**.

**As estratégias acima mencionadas podem facilitar a formalização das empresas e dos trabalhadores e trazer ganhos de curto prazo para as empresas.** Ao longo do tempo, contudo, podem ser insuficientes para que os ganhos se mantenham e em alguns casos podem contribuir para a precarização do trabalho, além de prejudicar

## 1 Facilitar a formalização

2 3 4

a arrecadação e o déficit da previdência. Para que seja possível manter ganhos de longo prazo com a promoção do trabalho digno é importante que exista integração com políticas de aumento da produtividade, como o acesso ao crédito e capacitação, e também reforço à proteção social, de modo que seja possível lidar com os riscos e acompanhar as transições em curso (OIT, 2018a).

## 1.2 Simplificar processos administrativos

**O grande número de requerimentos e regulações necessárias para a formalização muitas vezes a torna excessivamente complexa, e por isso consiste em um desafio a ser enfrentado.** Em alguns países, iniciar um negócio pode envolver até 20 procedimentos e levar até 230 dias (OIT, 2021a). Para além da etapa de registro, a manutenção de empresas e negócios formais ao longo do tempo também pode envolver processos complexos a serem cumpridos. Adicionalmente, a manutenção de trabalhadores formais pode envolver complexidades no cadastro e informe periódico, envolvendo diferentes bases de dados governamentais.

**Nesse contexto, iniciativas de simplificação vêm sendo desenvolvidas, envolvendo instituições atuantes em diferentes níveis administrativos.** As tecnologias podem ser importantes aliadas para a unificação e aceleração de processos, transferência de documentos, compartilhamento de informações e realização de pagamentos eletronicamente, promovendo maiores níveis da chamada e-formalidade<sup>4</sup> (CHACALTANA et al, 2018).

**A implementação da simplificação pode se beneficiar do uso de tecnologias e demandar esforços de capacitação dos funcionários públicos, qualificando os serviços oferecidos.**

Aqui novamente podem ser identificadas algumas iniciativas mais relacionadas às empresas e outras mais diretamente associadas à força de trabalho. Dentre as iniciativas dirigidas às empresas, estão:

- **Simplificação dos processos de registro de empresas:** Para facilitar o processo de abrir uma nova empresa, diferentes países têm utilizado experiências como os balcões únicos e centros multisserviço. Essas intervenções consistem no agrupamento de diferentes procedimentos<sup>5</sup> e/ou instituições em um mesmo local, fisicamente ou eletronicamente<sup>6</sup>. No Brasil, a **Rede Nacional para Simplificação da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM)**, instituída como lei federal em 2007, consiste em uma rede de sistemas informatizados que têm o objetivo de simplificar procedimentos e reduzir tempo e custo para a formalização de Pessoas Jurídicas. A rede é uma cooperação entre os âmbitos

4 A digitalização dos serviços governamentais para registro é um exemplo de política que vem atuando na redução dos índices de informalidade entre os países (OIT, 2018b).

5 Os procedimentos envolvem, por exemplo, cadastros na prefeitura, obtenção do número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), inscrições fiscais, desbloqueio do cadastro de contribuintes, recebimento de licenças e alvarás quando necessários e cadastro dos funcionários.

6 Nos modelos de balcão único institucional, uma entidade realiza procedimentos de diferentes áreas em um único atendimento. Este tipo de atendimento é bastante comum em prefeituras. Os balcões únicos interinstitucionais envolvem a unificação de diversos procedimentos gerenciados por diferentes entidades, permitindo a realização de um processo único, muitas vezes a partir de um mesmo formulário de registro. Os centros multisserviço agrupam diversas entidades em um mesmo local, cada uma realizando os procedimentos de sua responsabilidade em seu respectivo balcão (DEELEN, AMESTOY, 2018).

## 1 Facilitar a formalização

2 3 4

nacional, estadual e municipal e é composta pelas diferentes instituições participantes, como os órgãos de registro, as administrações tributárias e os órgãos licenciadores (BRASIL, 2007). Como parte da estratégia da REDESIM, em 2021 foi criado o **Balcão Único Digital**, permitindo o registro de empresas em apenas um dia a partir do preenchimento de um formulário eletrônico único. A iniciativa está em fase de implantação e o primeiro município a aderir foi São Paulo<sup>7</sup> (BRASIL, 2022). Existem também iniciativas de governos subnacionais com esse objetivo, como o Minas Fácil, criado pelo Governo de Minas Gerais, em parceria com prefeituras municipais e órgãos de classe.

- **Simplificação de processos administrativos para empresas:** Durante a operação dos negócios, a digitalização dos processos e unificação de sistemas eletrônicos podem consistir em soluções rápidas e eficientes para os empreendedores. Em alguns países, os sistemas de cobrança online geram certificados mensais de cumprimento com as contribuições exigidas. Outros exemplos de iniciativas são a simplificação de declarações, estabelecimento de sistemas de cota fixa (especialmente para apoiar as pequenas empresas) e ampliação das formas de pagamentos (tanto em termos geográficos quanto meios de pagamento, como transferências eletrônicas) (DEELEN, AMESTOY, 2018). No Brasil, a criação do programa **SIMPLES Nacional** permitiu que as empresas pudessem apresentar uma única declaração fiscal anual simplificada. A emissão de notas fiscais eletrônicas também é uma iniciativa nesse sentido, que tem sido particularmente impulsionada pelos municípios.

Entre as iniciativas de simplificação, também é possível identificar intervenções mais diretamente relacionadas à manutenção de **trabalhadores** formais e cumprimento com a legislação trabalhista:

- **Simplificação e unificação de sistemas para trabalhadores formais:** Intervenções desse tipo buscam simplificar o fornecimento de dados das empresas sobre a sua força de trabalho. Ao invés de requerer diferentes declarações dos contratantes, alguns países têm unificado as contribuições para os diferentes programas de segurança social, permitindo que sejam recolhidos por meio de uma única declaração e a partir de um único pagamento das contribuições. Essas intervenções podem ser complementadas com cadastros automatizados e unificados de trabalhadores para os diferentes gestores do sistema previdenciário. Em muitos casos, a simplificação do fornecimento de dados sobre a força de trabalho também facilita o acesso dos trabalhadores aos programas de proteção social. No Brasil, o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas, conhecido como **eSocial**, atua na unificação das informações. O eSocial permite que as empresas cadastrem informações sobre os trabalhadores formais e consolidem as obrigações trabalhistas, simplificando processos e evitando o envio de informações e documentos duplicados para os sistemas do Governo Federal. Desde 2021 existe um módulo simplificado do Sistema voltado aos Microempreendedores Individuais (MEI), que podem contratar apenas um funcionário<sup>8</sup> (BRASIL, 2008; ORTELAN, DA COSTA PINTO, 2018).

Ao passo que a simplificação de processos administrativos pode facilitar a formali-

<sup>7</sup> Localmente denominado como “Via rápida empresa/REDESIM”, a iniciativa está disponível no site: <https://vreredesim.sp.gov.br/home>

<sup>8</sup> E com a condição de que esse funcionário receba exclusivamente um salário mínimo ou o valor referente ao piso salarial da categoria profissional em que está empregado.

## 1 Facilitar a formalização

2 3 4

zação, é importante evitar um discurso simplista que afirma que quanto menos regulações ou burocracia, melhor será. As regulações cumprem um papel importante na sociedade, sendo alavancas para a preservação de direitos da população, como saúde e segurança. Assim, a narrativa que defende o mínimo de regulações e burocracias pode não ser adequada. Na realidade, o que parece estar implicado é um processo de melhor qualificação dos serviços públicos. Nesse sentido, a implementação da simplificação pode demandar esforços adicionais de difusão e capacitação dos funcionários públicos<sup>9</sup>, tendo em vista inclusive as possibilidades com o governo digital.

As intervenções de simplificação em geral exigem a integração de diferentes processos administrativos, no entanto para serem efetivas também é preciso considerar a integração com outras intervenções, como as de desenvolvimento produtivo. As evidências de impacto disponíveis indicam que a simplificação dos processos, isoladamente, encoraja a formalização de apenas um pequeno número de empresas, se restringindo especialmente aos novos negócios e não contribuindo para a formalização de muitas empresas já existentes.

**Isoladamente, a simplificação encoraja a formalização de apenas um pequeno número de empresas, se restringindo especialmente aos novos negócios e não contribuindo para a formalização de muitas empresas já existentes.**

Ademais, a formalização se concretiza especialmente para as empresas que mais se assemelham às empresas formais (JESSEN, KLUVE, 2018; GAARDER et al, 2021). Nesse sentido, é importante que essas estratégias sejam combinadas com outras políticas, como acesso ao crédito e capacitação, e acompanhadas de uma maior transparência, sensibilização e apoio, especialmente para as MPEs (OIT, 2021a). O Box 1 apresenta algumas considerações adicionais sobre o uso de programas de governo eletrônico para facilitar processos de formalização.

<sup>9</sup> Especificamente para o caso de simplificação do processo de abertura de empresas, Enap e Endeavor oferecem um curso online gratuito para gestores e servidores públicos intitulado "Abertura de empresas: como redesenhar e simplificar processos". Detalhes podem ser consultados em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/276> A Endeavor elaborou, ainda, uma publicação para apoiar a Gestão Pública nos processos de simplificação, o "Mapa para a simplificação". O documento pode ser consultado nesse link: [https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F6588%2F1570028179Endeavor\\_-\\_Toolkit\\_apoiadores.pdf](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F6588%2F1570028179Endeavor_-_Toolkit_apoiadores.pdf)

**Box 1: Programas de Governo Eletrônico como facilitadores da formalização**

Na busca por simplificar, integrar, facilitar e trazer transparência a muitos processos, alguns países vêm desenvolvendo iniciativas de governos eletrônicos (e-governos ou e-GOVs). No Brasil, o Programa de Governo Eletrônico foi iniciado nos anos 2000, tendo como objetivos modernizar a administração pública, melhorar a eficiência de processos e prestação de serviços públicos eletrônicos (DINIZ et al, 2009). A integração das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nos governos também têm um papel relevante no mercado de trabalho. O eSocial e o Balcão Único digital são exemplos de iniciativas brasileiras de e-GOV relacionadas ao mundo do trabalho, contribuindo para a e-formalidade. Entretanto, apesar dos avanços positivos, as restrições de acesso a tecnologias que alguns segmentos da população enfrentam ainda são barreiras para as iniciativas de e-GOV, especialmente quando se trata de micro e pequenos empreendedores e trabalhadores do setor informal (CHACALTANA et al, 2018).

## 2. Estimular uma cultura de conformidade legal

Um segundo conjunto de políticas voltado à redução da informalidade reconhece que é preciso tornar mais evidentes os benefícios da formalização, assim como as desvantagens de permanecer na informalidade, seja utilizando meios de punição ou de convencimento. Por vezes, seguir na informalidade é percebido como mais vantajoso por permitir benefícios e rendimentos financeiros mais altos, em comparação ao que poderia ser obtido na formalidade. Ainda que não seja o caso mais recorrente, algumas empresas podem inclusive utilizar a informalidade como uma estratégia competitiva (ULYSSEA, 2018). Além disso, a falta de acesso à informação e de assessoramento para a conformação legal, assim como uma desconfiança na relação com o Estado, podem constituir barreiras relevantes para a formalização. Esses desafios se tornam ainda mais prementes quando associados a arranjos institucionais que imprimem altos custos e grande complexidade para os processos de abertura e gerenciamento das empresas e dos contratos de trabalho.

A falta de acesso à informação e de assessoramento para a conformação legal, assim como uma desconfiança na relação com o Estado, podem constituir barreiras relevantes para a formalização.

Nesse sentido, a literatura tem reforçado a importância de promover uma cultura de conformidade legal. A ideia de “conformidade legal” se refere tanto às disposições legais que tratam da constituição e da manutenção de uma unidade produtiva (envolvendo as regras de tributação e administração), como às dedicadas a aspectos laborais (abarcando questões contratuais e de saúde e segurança no ambiente de trabalho). O conceito de “disposições legais” neste caso deve ser entendido, especialmente no que tange aos aspectos laborais, de forma ampla, incluindo, além de leis e regulamentos, outras normas que podem incidir sobre as condições de trabalho, como decisões arbitrais e acordos coletivos com força da lei (BUENO, 2018).

Entre as políticas orientadas a esse objetivo geral é possível identificar dois subconjuntos. Por uma parte, as medidas dedicadas à inspeção buscam o cumprimento efetivo das normativas legais por meio da verificação e do assessoramento na sua execução. Por outra parte, estão as medidas voltadas para o convencimento, que incentivam a busca voluntária pela formalidade. O Quadro 3 sintetiza as intervenções mapeadas. As próximas duas subseções se dedicam a cada um dos subconjuntos identificados, descrevem os diferentes tipos de medidas existentes e apresentam algumas das ações empreendidas no Brasil.

**Quadro 3: Intervenções mapeadas para estimular uma cultura de conformidade legal**

Promover políticas de inspeção	Ampliar a percepção dos benefícios da formalização
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações de fiscalização</li> <li>• Atividades preventivas e de assessoramento</li> <li>• Sistema de denúncias</li> <li>• Sistema de controle e monitoramento de transações financeiras</li> <li>• Publicação de cadastro de empregadores infratores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanhas de divulgação e de orientação para a formalização</li> <li>• Centros de assistência</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

**2.1 Promover políticas de inspeção**

**As políticas de inspeção visam promover a conformidade legal por meio da supervisão e do assessoramento no cumprimento dos dispositivos legais.** Tomando regulamentações nacionais, estaduais e municipais, ou mesmo convenções internacionais, como balizadores, diferentes tipos de intervenções podem ser promovidos para adequar as unidades produtivas aos padrões definidos (ALMEIDA, CARNEIRO, 2012). As políticas de inspeção buscam dissuadir a violação da regulamentação por meio da percepção de que, frente aos riscos de permanecer na informalidade e das sanções resultantes, é preferível cumprir voluntariamente a lei.

As intervenções realizadas podem combinar um caráter punitivo (por meio da aplicação de multas) com uma abordagem educativa (apoiada no assessoramento

**As políticas de inspeção podem combinar a aplicação de sanções e ações educativas.**

para cumprir as exigências legais). As políticas de inspeção têm, portanto, como horizonte a reabilitação do infrator, por meio de ações educativas sobre as disposições legais e a necessidade de cumpri-las, ou por meio de sanções nos casos mais graves (OIT, 2014a; ANDRADE, BRUHN, MCKENZIE, 2013; BUENO, 2018).

**As políticas de inspeção podem ser direcionadas tanto a aspectos administrativos e tributários, como a questões laborais.** Na dimensão da administração, além da verificação quanto à conformidade do registro legal<sup>10</sup>, as intervenções de inspeção podem observar a conformidade da empresa segundo as licenças e os alvarás de funcionamento necessários<sup>11</sup>, assim como a presença de registros contábeis segundo

<sup>10</sup> A conformidade segundo o registro legal verifica não só a existência da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), mas também a adequação deste segundo às regras para realização da atividade, por exemplo se há equivalência entre o serviço prestado e o registro assegurado.

<sup>11</sup> Podem existir exigências de diferentes níveis da federação e essas podem variar a depender da atividade exercida.

1 **2** Estimular uma cultura de conformidade legal 3 4

a regulamentação tributária vigente. No que se refere às questões laborais, verifica-se a conformidade das relações contratuais segundo a legislação trabalhista<sup>12</sup> e a saúde e a segurança do trabalho, enquanto condições essenciais para a geração de trabalho decente. A falta de conformidade legal com as disposições sobre o ambiente de trabalho resulta geralmente em condições de infraestrutura mais precárias, expondo os trabalhadores informais a riscos adicionais em suas rotinas laborais, que prejudicam sua saúde física e mental (ALFERS, LUND, MOUSSIE, 2018; OCDE/OIT, 2019).

**Para a atuação eficaz das políticas de inspeção no escopo apontado, é essencial garantir que as bases para a sua operação estejam asseguradas.** Entre os elementos fundamentais para a operação dessas políticas estão: um quadro legislativo que defina os elementos balizadores das relações de trabalho, garantindo proteção e segurança aos trabalhadores na realização das atividades laborais frente à assimetria de poder das empresas; demarcação no quadro legislativo das funções de fiscalização, estabelecendo sua atuação, um sistema de sanções e o reconhecimento das atribuições e poderes dos fiscais servidores públicos; uma autoridade central imbuída das tarefas de fiscalização e articulada com os demais poderes que realizam atividades semelhantes; e uma infraestrutura com recursos humanos e técnicos adequados (BUENO, 2018).

Considerados os elementos apontados, há dois tipos de intervenções principais voltados para a inspeção, os quais são apresentados a seguir:

- **Ações de fiscalização:** podem ser implementadas com vistas à averiguação da conformidade legal tanto nos aspectos trabalhistas, como administrativos, podendo resultar na prescrição de sanções de diferentes tipos, de uma advertência à interdição do estabelecimento. Para a realização das atividades de fiscalização é indispensável que os inspetores tenham algumas atribuições prescritas por leis, como livre acesso, sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite, em todos os estabelecimentos sujeitos à inspeção, e prerrogativa de impor sanções quando verificadas irregularidades. Como facilitadores para a implementação desta política, destacam-se a manutenção de programas regulares de auditoria, como inspeções móveis, e a implantação de sistemas de inspeção unificados que abarquem diferentes níveis da federação (OIT, 2014a). Também há experiências com o envio de cartas para empresas selecionadas aleatoriamente para o esclarecimento de informações tributárias, o que tem levado a um aumento na percepção do risco de ser auditado, favorecendo a conformidade legal segundo as regras tributárias (BUENO, 2018). Quanto às ações voltadas para a inspeção das relações trabalhistas, um importante exemplo no Brasil é o Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados (**Plancite**). Implementado pelo governo federal em 2014, por meio da Normativa 107/2014, o programa estabeleceu uma série de medidas e procedimentos para aumentar a eficácia das ações de fiscalização<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Pode-se apontar como os elementos centrais o registro na carteira de trabalho e a observância das regras que definem a jornada e os rendimentos.

<sup>13</sup> Entre os principais, é possível apontar: 1) aumento da presença fiscal por meio de ações planejadas e coordenadas, com procedimentos simultâneo em todo Brasil, o que aumenta a sensação da possibilidade de ser fiscalizado; 2) intensificação das ações fiscais em setores e regiões com maior índice de informalidade (como as ações de fiscalização no comércio de final de ano e de combate à informalidade e à fraude ao seguro-desemprego no setor de transporte); 3) edição de normativas isoladamente ou em articulação com outros órgãos para a criação e adequação de procedimentos da inspeção do trabalho; 4) utilização de tecnologia nas ações de fiscalização; 5) capacitação continuada de auditores nos procedimentos de combate às fraudes e; 6) atualização da multa por irregularidade, com adequação do valor em função do porte da empresa (ARAUJO, 2018).

1 **2** Estimular uma cultura de conformidade legal 3 4

- **Atividades preventivas e de assessoramento:** A atuação de fiscais não está necessariamente circunscrita à imposição de punições. Os fiscais também podem atuar de forma pedagógica e colaborativa para que as empresas se adequem às normas estabelecidas. São experiências nesse sentido: eventos consultivos com a presença dos órgãos de fiscalização em feiras, módulos de atendimento e pontos móveis de atendimento. O **Plancite**, citado anteriormente, também é uma das principais iniciativas neste aspecto, visto que além da intensificação da fiscalização, visa conscientizar empregadores e trabalhadores sobre os benefícios do registro formal de emprego e sobre os riscos da manutenção da condição de informalidade. A partir da observação do mundo do trabalho e da experiência da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), o plano tem como base a premissa de que o alto índice de informalidade do trabalho assalariado no país “tem suas raízes ligadas à decisão do empregador de não formalizar seus empregados”<sup>14</sup> (ARAUJO, 2018, p.87). Essa análise fundamentou o desenvolvimento de ações com o foco no diálogo social, entre as quais pode-se apontar: 1) divulgação do Plancite, por meio de envio trimestral de comunicados informativos por intermédio de mala direta para empresas, em municípios com alto índice de informalidade; e 2) realização de reuniões com contabilistas de empresas sobre as medidas do plano.

**As ações de fiscalização têm sido reforçadas por meio de algumas estratégias para ampliar a capacidade de identificação de irregularidades.** Alguns exemplos nesse sentido são:

- **Sistema de denúncias:** A criação de um sistema desse tipo permite que as violações sejam reportadas de forma confidencial ao órgão fiscalizador. Com isso, há um incentivo à vigilância do atendimento às disposições legais por parte de todos os envolvidos, afetados diretamente ou não pelas violações observadas. A manutenção de canais de denúncias possibilita a atuação focalizada, diminuindo o tempo e a utilização de recursos financeiros. Estes são especialmente importantes no enfrentamento à informalidade laboral, tanto nos aspectos contratuais, como na adequação às exigências de saúde e segurança no trabalho. No Brasil, o trabalhador pode registrar uma reclamação nas unidades das superintendências regionais do trabalho para serem apuradas, podendo gerar fiscalização. Em 2020, a Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia lançou também **um canal on-line para registro de denúncias trabalhistas** no portal Gov.br.
- **Sistema de controle e monitoramento de transações financeiras:** Sistemas desse tipo permitem o cruzamento das transações bancárias e das declarações financeiras, o que pode minimizar a evasão fiscal. As inovações tecnológicas trazem novas possibilidades no monitoramento de transações financeiras. Um exemplo é Blockchain/ Tecnologia de registro distribuídos (DLT - *distributed ledger technology*) que permite que as transações sejam gravadas em um repositório público à prova de fraudes e organizado em blocos cronológicos que permitem a sua verificação (CONTRI, GALASKI, 2017). Alguns países têm implementado mudanças no modo de registro de transações monetárias, passando de recibos em papel para recibos eletrônicos (CHACALTANA,

<sup>14</sup> Partindo desse entendimento, o Plancite buscou analisar quais eram as principais motivações dos empregadores e identificou, além de aspectos relacionados à percepção de benefícios associados à informalidade, motivações que poderiam ser afastadas por meio do convencimento. São elas: o desconhecimento sobre o prejuízo social com a informalidade e o precário conhecimento das micro e pequenas empresas (MPEs) sobre a legislação trabalhista e tributária.

## 2 Estimular uma cultura de conformidade legal

LEUNG, RUIZ, VEZZA, 2018). No Brasil, a **Nota Fiscal Paulista** (NFP), pode ser apontada como um exemplo de programa anti-evasão fiscal, a qual foi replicada em outros estados do país. O programa incentiva o registro digital das transações por meio do estabelecimento de uma plataforma online na qual os consumidores podem registrar as faturas de compras e serem recompensados com alguns benefícios, como sorteios. Esse mecanismo incentiva as empresas a registrarem suas transações, pois são mais facilmente expostas pela atuação dos consumidores.

- **Publicação de cadastro de empregadores infratores:** Para coibir a atuação de empresas infratoras também têm sido criados registros mantidos por órgãos estatais, que limitam o acesso das empresas a determinados benefícios enquanto estejam listadas. No Brasil, a Portaria Interministerial 02/2011 criou o **Cadastro de Empregadores Infratores**, conhecido também como “Lista Suja”. Previsto no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e instituído pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, consiste na “inclusão do nome do infrator na lista após decisão de um processo administrativo iniciado pela fiscalização (assegurado o direito de defesa) e cujos autos de infração não sejam mais passíveis de recurso” (LEMOS, 2016, p.42). O MTP também mantém um sistema de consulta pública às infrações trabalhistas lavradas por um Auditor-Fiscal do Trabalho. Este foi instituído no âmbito do Plancite e é aberto a qualquer pessoa.

**Há três principais obstáculos para o desenvolvimento das políticas de inspeção, alguns dos quais se ampliaram nos últimos anos.** O primeiro deles é a redefinição das legislações trabalhistas e dos aparatos de proteção social observados em vários países na última década no sentido de flexibilização das relações de trabalho e diminuição das normas de proteção laboral, entre elas, especialmente o crescimento das formas de contratação atípicas. Estas mudanças alteram os elementos balizadores da fiscalização fragilizando a capacidade de atuação desta na efetivação do trabalho decente. Outro obstáculo observado é a falta de estrutura e pessoal nos órgãos de fiscalização que vêm sofrendo um processo de precarização nos últimos anos (MATTOS, POLITI, FUSCHINI, 2018), o que dificulta a realização e eficácia das inspeções. O terceiro desafio, é a extensão da base territorial, especialmente no caso brasileiro, e o elevado número de empresas, principalmente em decorrência da alta proporção de unidades informais de produção que operam nas residências ou não tem instalações publicamente visíveis.

**As novas tecnologias têm sido utilizadas como mecanismos de auxílio para promover intervenções de inspeção (OIT, 2018b).** A utilização de sistemas de informação digitais integrados, que permitem o registro quantitativo e qualitativo da força de trabalho empregada e o cadastro de empregadores irregulares, contribuem na fiscalização, especialmente na perspectiva laboral. Esses fornecem aos agentes informações que otimizam as inspeções, permitindo uma atuação mais precisa e com menos custos. No Brasil, *drones* têm sido utilizados em atividades de fiscalização do trabalho como forma de permitir a visualização de áreas de difícil acesso, principalmente em zonas rurais (BUENO, 2018). Ao mesmo tempo, as novas tecnologias permitem também a efetivação de canais de denúncias.

1 **2** Estimular uma cultura de conformidade legal 3 4

**As ações de fiscalização podem oferecer resultados imediatos na redução da informalidade, no entanto, se não forem associadas a programas especiais de prevenção e assessoramento, podem não viabilizar a formalidade no longo prazo** (BUENO, 2018). Além disso, para que atuem efetivamente no combate à informalidade, estas devem ser realizadas de forma ampla e englobar todos os setores e ramos de atividades, urbanos e rurais. Do contrário, pode haver simplesmente uma mudança de concentração de um setor para o outro. Ao final da próxima subseção será discutida mais a fundo a necessidade de integração das políticas de inspeção com outros tipos de intervenção.

## 2.2 Ampliar a percepção dos benefícios da formalização

**O segundo subconjunto de políticas voltadas à promoção de uma cultura de conformidade legal, tem como intuito incentivar a busca voluntária pela formalização, por meio da ampliação do acesso a informações e do assessoramento técnico.** Neste sentido, as políticas deste grupo visam também divulgar os benefícios associados à formalização e conscientizar da sua importância social. O foco de atuação dessas políticas muitas vezes são as micro e pequenas empresas e os trabalhadores autônomos potencialmente produtivos que podem encontrar oportunidades de crescimento na formalização, mas esbarram em dificuldades para sua efetivação devido à falta de informação ou à complexidade implicada. No entanto, também podem estar dirigidas às pessoas que se encontram em uma relação de emprego, promovendo o esclarecimento dos direitos associados à condição de assalariamento.

Foram identificados dois tipos de medidas no escopo destas políticas, descritos na sequência.

- **Campanhas de divulgação e de orientação para a formalização:** por meio da criação de materiais informativos para ampla divulgação, essas intervenções buscam disseminar informações sobre a formalização e seus benefícios. As campanhas podem estar voltadas a unidades produtivas reforçando as desvantagens da informalidade, assim como os benefícios associados à formalização – como a possibilidade de assistência financeira por meio das linhas de créditos especiais, e a oportunidade de prestação de serviço para novos e maiores clientes que exijam conformidade legal. As campanhas também podem estar direcionadas para a conscientização e assistência aos trabalhadores acerca dos direitos garantidos no ordenamento jurídico trabalhista. No caso do Brasil, um exemplo de intervenção nesse sentido são as **campanhas realizadas pelo Governo Federal para divulgar a possibilidade de formalização via MEI**. Algumas campanhas foram promovidas por meio da Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE), e depois foram continuadas por outros órgãos, devido à extinção da secretaria em 2015. As campanhas eram veiculadas em canais de rádio e televisão e tinham o intuito de reforçar a importância e os benefícios da formalização.
- **Centros de assistência:** Outro tipo de intervenção voltado ao convencimento é a criação de espaços permanentes ou intermitentes de assessoramento a empregadores e trabalhadores na execução de procedimentos administrativos e de assistência social.

1 **2** Estimular uma cultura de conformidade legal 3 4

Para as empresas, os centros podem fornecer assessoramento acerca de processos contábeis, apoio no registro e capacitação para planejamento e gestão do negócio. Para os trabalhadores, os centros podem oferecer serviço de recolocação profissional, por meio da manutenção de um sistema de vagas de emprego e oficinas de capacitação, e assessoramento em processos técnicos, como a orientação para emitir a carteira de trabalho<sup>15</sup>. No Brasil, as experiências de execução dos centros de assistência têm sido implementadas, de forma majoritária, pelos níveis municipais, devido às especificidades administrativas de cada localidade e as dificuldades de implementação de um sistema nacional de vagas de empregos. Um exemplo dessa política, é o **Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo**, da cidade de São Paulo, criado em 2015.

**Para que as ações voltadas ao convencimento e ao incentivo voluntário à formalização sejam efetivas é essencial que estas sejam integradas a outras medidas.** Segundo a literatura, se essas políticas não forem combinadas com políticas direcionadas à simplificação do processo de formalização e à redução dos custos para abertura e manutenção de empresas, podem gerar inadimplência e/ou uma formalização frágil devido à dificuldade de manutenção financeira e técnica dos processos de conformidade legal. Nesse sentido, a formalização pode também ser reforçada por intervenções que fomentem o desenvolvimento produtivo. Se, no entanto, forem oferecidas de forma isolada, as ações de convencimento possuem um escopo de atuação bastante circunscrito e limitado (BUENO, 2018).

**Se as políticas de convencimento não forem combinadas com políticas direcionadas à simplificação do processo de formalização e à redução dos custos para abertura e manutenção de empresas, podem gerar inadimplência e/ou uma formalização frágil.**

**O Plancite é um exemplo importante de política articulada.** Além de ser orientado, tanto para a fiscalização, como para a conscientização, conforme apontado, se articula com outras políticas públicas no combate à informalidade. Na integração institucional, o plano busca o envolvimento de outras secretarias do ministério e de instituições como a Receita Federal, a Previdência e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por meio do estabelecimento de normativas e procedimentos de fiscalização e sanções articuladas. Quanto ao diálogo social, o programa almeja a integração com organizações sindicais de trabalhadores e empregadores e Organizações não Governamentais (ONGs), com o intuito de elaboração conjunta das políticas implementadas e das campanhas de orientação. Como principais exemplos neste sentido podemos apontar: 1) a criação de espaços tripartites para o debate das ações de fiscalização<sup>16</sup>; 2) a integração com a Receita Federal do Brasil (RFB) para exclusão do Simples Nacional das empresas que possuírem auto de infração definitivo por omitir trabalhadores contribuintes da folha de pagamento; e 3) a promoção do intercâmbio de informações entre as coordenações regionais com o intuito de aperfeiçoar as estratégias de fiscalização adotadas (ARAUJO, 2018).

<sup>15</sup> Um obstáculo que pode ser enfrentado por trabalhadores ou empreendedores que buscam se formalizar é a falta de letramento digital, o que dificulta o acesso a tecnologia e equipamentos digitais. Nesse sentido, é estratégico que também se dê atenção à capacitação digital e à disponibilização de acesso a centros multimídias. O letramento digital "remete à capacidade do indivíduo de direcionar o uso das tecnologias da informação e comunicação em prol de seus objetivos pessoais" (ARAÚJO, GLOTZ, 2014) e, dessa forma, é uma ferramenta importante, não só para a formalização, mas como uma política de inclusão social.

<sup>16</sup> Um exemplo é o Grupo de Trabalho na Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI) criado com o objetivo de discutir a recomendação da OIT sobre a informalidade.

### 3. Garantir a proteção social

**O terceiro conjunto de medidas voltadas para a redução da informalidade é a garantia da proteção social das pessoas que se encontram nessa condição.** A preocupação com a proteção social para pessoas ocupadas na informalidade tornou-se mais presente com a pandemia do novo coronavírus. Com as restrições sanitárias impostas em todo mundo, tornou-se cada vez mais evidente que esse segmento da população não contava com mecanismos de proteção social. Enquanto as pessoas em situação de pobreza contavam com programas de transferência de renda (como o Bolsa Família no caso do Brasil) e os empregados formais contavam com benefícios relacionados ao sistema de seguridade social, os ocupados e ocupadas na informalidade encontravam-se desassistidos de políticas de proteção social do país (ou o *missing middle*, como se convencionou chamar na literatura em inglês). Com a vulnerabilidade exposta pela pandemia, a pergunta sobre como proteger esse segmento da população ocupada ganhou relevo e os países empreenderam diferentes tipos de estratégias, tanto por meio da inclusão nos programas de transferência de renda, como facilitando o acesso a programas como o seguro desemprego.

**Durante a pandemia, as pessoas ocupadas na informalidade foram chamadas de *missing middle*, por estarem em grande medida desprotegidas socialmente. Com o fim das restrições sanitárias, o debate sobre o futuro da proteção social tem se mantido presente.**

**As intervenções de proteção social buscam direitos sociais e prevenir situações de vulnerabilidade social ou migração para a condição de pobreza.** Enquanto as pessoas ocupadas na informalidade têm, em geral, menos acesso a benefícios, elas tendem a correr riscos maiores por conta da instabilidade da renda ou de condições de trabalho desprotegidas. A ausência de diferentes níveis de proteção faz com que, por exemplo, trabalhadoras e trabalhadores informais fiquem sem renda caso sofram acidentes ou necessitem de afastamento do trabalho por razões de saúde.

**Historicamente os sistemas de proteção social têm sido fortemente atrelados a vínculos de trabalho formal.** Entretanto uma parcela significativa da população dos países – por volta de 70% nos países em desenvolvimento (OCDE/OIT, 2019) – consistem em trabalhadoras e trabalhadores informais que não acessam a proteção trabalhista convencional. A tendência de crescente flexibilização de relações trabalhistas e crescimento do trabalho informal coloca em questão a necessidade de pensar a cobertura trabalhista e assistencial para trabalhadores informais. Essa forma de organizar o sistema de proteção social tem sido questionada a partir dos efeitos da pandemia.

**A partir do levantamento realizado, foram identificados dois subconjuntos de intervenções relevantes.** O primeiro deles está focado em proteger a renda das pessoas ocupadas na informalidade, já o segundo está direcionado a serviços de assis-

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

tência social e saúde que igualmente contribuem de maneira decisiva para as suas vidas. O Quadro 4 resume as intervenções identificadas. As duas subseções a seguir exploram as intervenções identificadas em maior detalhe.

**Quadro 4:** Intervenções mapeadas que buscam garantir a proteção do social das pessoas ocupadas na informalidade

Garantir segurança de rendados trabalhadores informais		Contar com serviços de saúde e assistência social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistenciais</li> <li>• Programas de transferência condicionada de renda</li> <li>• Sistemas de previdência não contributivos</li> <li>• Complementação da renda de trabalhadores de baixa renda</li> <li>• Garantia de renda para pessoas em idade para trabalhar</li> <li>• Programas de renda básica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associadas ao trabalho</li> <li>• Regimes especiais para facilitar a formalização</li> <li>• Esquemas contributivos com múltiplos empregadores</li> <li>• Esquemas contributivos “neutros” em termos do tipo de vínculo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação do acesso a creches</li> <li>• Lavanderias comunitárias e espaços para cuidar de idosos</li> <li>• Programas de segurança alimentar</li> <li>• Ampliação da atuação dos assistentes sociais</li> <li>• Desenvolvimento da infraestrutura em áreas precárias</li> <li>• Diálogo social</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

### 3.1 Garantir segurança de renda aos trabalhadores informais

**Uma primeira preocupação que se identifica na literatura é assegurar que os trabalhadores informais contem com segurança na sua renda.** As situações podem ser diferenciadas entre esses trabalhadores. Em alguns casos, contam com salários muito baixos de forma que as suas famílias se encontram em situação de pobreza extrema ou de pobreza e enfrentam dificuldades para a subsistência. Em outros, a remuneração um pouco mais elevada pode proteger as pessoas da pobreza, no entanto, elas ainda enfrentam oscilação na renda e não contam com cobertura previdenciária ou outro seguro social. Em decorrência dessa condição, uma doença ou um choque econômico podem impedir o informal de trabalhar, gerando uma perda abrupta de seu rendimento e colocando-o em situação de pobreza (BERTRANOU, CASALÍ, 2018; BOTELHO et al., 2020).

**Frente a esses desafios há duas abordagens que têm sido propostas, uma focada em benefícios assistenciais e outra em benefícios associados à ocupação.** Cada tipo de benefício parte de uma compreensão distinta sobre as condições vivenciadas por trabalhadoras e trabalhadores na informalidade e define o valor dos benefícios a partir de uma lógica própria. (ALFERS, LUND, MOUSSIE, 2018; BERTRANOU, CASALÍ, 2018; BOTELHO et al., 2020; WIEGO/OIT/UNICEF, 2019; OIT, 2021b).

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

**Os benefícios assistenciais partem da ideia de que as pessoas no trabalho informal estão em situação de vulnerabilidade social e necessitam de apoio para cobrir custos básicos de subsistência.** De acordo com a lógica da assistência, o benefício deve ser maior quanto menor for a renda original do beneficiário. O benefício é pago regularmente às pessoas ou famílias e possuem caráter não-contributivo, ou seja, não exige que as pessoas ou famílias beneficiadas tenham contribuído financeiramente para sustentar e ter acesso ao programa. As intervenções neste caso são entendidas também como um “investimento” nas pessoas. Tem-se a expectativa de que por meio desses benefícios seria possível facilitar o acesso à saúde e à educação e aumentar a segurança de rendimentos, o que permitiria aos trabalhadores assumirem maiores riscos na busca pela sua inserção no mundo do trabalho. Isso geraria finalmente resultados positivos em termos de capital humano e produtividade, o que poderia favorecer a formalização do emprego nos médio e longo prazos. (BERTRANOU, CASALÍ, 2018; OIT, 2021b)

**Benefícios assistenciais podem permitir que os trabalhadores invistam na sua formação e assumam maiores riscos na sua inserção no mundo do trabalho.**

A seguir são apresentados cinco tipos de intervenção que têm sido propostos nesse sentido e são indicados os limites para contemplar os trabalhadores informais:

- **Programas de transferência condicionada de renda:** estes programas dedicam especial atenção a famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema e o recebimento do benefício pode ser condicionado a diferentes situações, por exemplo, à matrícula e frequência de crianças na escola e à realização de exames pré-natal. O acesso a estes programas está tipicamente associado à renda familiar que se encontra abaixo da linha da pobreza definida. Como muitos trabalhadores informais podem estar na linha de corte, um pouco acima, ou oscilar, esses são muitas vezes excluídos dos programas de transferência de renda, agravando a sua situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, alguns países têm revisado as suas regras de inclusão e de saída dos programas. No Brasil, o principal programa empreendido nas últimas décadas nesse sentido foi o **Bolsa Família**, que durante o período da pandemia foi ampliado para abarcar os trabalhadores informais por meio do **Auxílio Emergencial**. No final de 2021, ambos programas foram descontinuados e substituídos pelo **Auxílio Brasil**, o que representou um retrocesso na atenção às pessoas na informalidade<sup>17</sup>. O limite de renda proposto considera a situação pré-pandemia e leva à exclusão dos grupos beneficiados pelo Auxílio Emergencial. Além disso, a concessão do benefício deixou de estar associada ao atendimento da assistência social, conforme ocorria no Bolsa Família, passando a se dar por meio de uma conta digital, à qual pessoas em situação de vulnerabilidade podem ter dificuldade de acessar (WIEGO, 2021).
- **Sistemas de previdência não contributivos:** Para garantir a segurança de renda daqueles que já não podem trabalhar, diferentes países têm estabelecido programas de previdência que não dependem da contribuição dos seus beneficiários. Esses programas estão tipicamente dirigidos a idosos, pessoas com deficiência ou inválidas.

<sup>17</sup> O Auxílio Brasil é concedido apenas às famílias que apresentam renda abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza. Dessa forma, estima-se que 22 milhões de pessoas que eram beneficiadas pelo Auxílio Emergencial foram excluídas do novo programa (GI, 2021).

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

A existência de programas desse tipo permite que trabalhadores informais acessem benefícios sociais (OCDE/OIT, 2019). Nesse sentido, o Brasil conta com o **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**<sup>18</sup> e a categoria especial da Previdência Rural<sup>19</sup>, a qual está voltada a agricultores familiares de subsistência.

- **Complementação da renda de trabalhadores de baixa renda:** Esse tipo de benefício busca reforçar a renda de trabalhadores tipicamente em posição de entrada no mercado de trabalho, favorecendo a sua manutenção no emprego e a saúde financeira das famílias. Em geral, no entanto, esses benefícios são oferecidos para trabalhadores no setor formal, cujos empregadores estão vinculados aos sistemas públicos. No Brasil, o **Abono Salarial**<sup>20</sup> e o **Salário Família**<sup>21</sup> são exemplos de políticas nesse sentido e estão dirigidos a trabalhadores que recebam até dois salários mínimos. O **benefício de inclusão produtiva urbana**<sup>22</sup> do **Auxílio Brasil** também se encaixa nesta categoria, excluindo os trabalhadores informais.
- **Garantia de renda para pessoas em idade para trabalhar:** Pessoas com idade para trabalhar estão sujeitas a diferentes riscos ou situações que podem impedir a sua atividade, como o desemprego involuntário, doenças, acidentes de trabalho e maternidade. Frente a esses riscos há programas que buscam proteger a renda dos trabalhadores oferecendo benefícios durante um período determinado. Em alguns países, os governos criaram esquemas não contributivos para cobrir períodos de licença maternidade. Quando relacionado ao desemprego, com frequência esses benefícios estão atrelados à participação em programas de capacitação com vistas à reinserção no mercado de trabalho. Muitas vezes, no entanto, esses programas só podem ser acessados por trabalhadores do setor formal. Esse é o caso da política de **Seguro Desemprego** do Brasil. As únicas exceções são trabalhadores domésticos, pescadores profissionais (**Seguro Defeso**<sup>23</sup>) e trabalhadores resgatados de condição análoga à escravidão<sup>24</sup> – deixando a grande maioria dos trabalhadores informais sem proteção.
- **Programas de renda básica:** Este último tipo de benefício assistencial, diferentemente dos casos anteriores, é aplicado de maneira universal, de forma que toda a população receberia um valor fixo e constante independentemente de suas características socioeconômicas. A abrangência desses programas conferiria maior segurança financeira aos trabalhadores informais. No entanto, apesar das suas vantagens, esse tipo de programa é considerado muito custoso, dado que não está focalizado em um grupo específico da população, e ineficiente, por tratar diferentes problemas com a

<sup>18</sup> O BPC garante um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade.

<sup>19</sup> Segurado especial é o trabalhador rural que exerce atividades de forma individual ou em regime familiar, tirando o sustento próprio e de sua família a partir da atividade rural. Essa categoria desvincula a aposentadoria da contribuição compulsória. As outras categorias de segurados da Previdência rural preveem contribuição de empregadores, dos próprios trabalhadores ou de cooperativas e sindicatos. Para receberem o benefício de um salário mínimo, os segurados especiais devem comprovar o exercício da atividade com pelo menos quinze anos de trabalho e idade mínima de 55 anos de idade para mulheres e 60 anos para homens (MARANHÃO, VIEIRA FILHO, 2018).

<sup>20</sup> Assegura o valor de um salário mínimo anual aos trabalhadores brasileiros que recebem em média até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

<sup>21</sup> Benefício concedido aos trabalhadores celetistas que possuem filhos de até 14 anos, ou filhos com algum tipo de deficiência. O valor é pago mensalmente aos profissionais em regime CLT, como um valor à parte do seu salário. Em 2021, o valor era de R\$51,27 para quem tinha renda bruta igual ou inferior a R\$1.503,25.

<sup>22</sup> Benefício de R\$200,00 por mês pago a beneficiários do Auxílio Brasil que comprovarem vínculo de emprego com carteira assinada. O recebimento é limitado a um auxílio por família ou por pessoa.

<sup>23</sup> O direito ao benefício neste caso se aplica durante o período de defeso, época do ano em que é proibido desempenhar atividades de pesca, a fim de preservar as espécies.

<sup>24</sup> Para essas três categorias, o valor do benefício é de um salário mínimo e podem ser pagas de três a cinco parcelas.

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

mesma solução (BOTELHO et al., 2020). Alguns autores também criticam a proposição da renda básica universal como uma tentativa de dissociar o financiamento da proteção social da operação do setor formal da economia e das grandes empresas, já que levaria a uma desassociação com a atividade laboral e permitiria a redução da contribuição dos setores mais produtivos (ALFERS, LUND, MOUSSIE, 2018). Apesar de haver discussões no Brasil sobre esse tipo de política – especialmente após o período mais intenso da pandemia – atualmente não há políticas implementadas.

**O segundo tipo de benefícios que podem ser oferecidos para proteger a renda dos trabalhadores são de natureza trabalhista.** Os benefícios neste caso estão atrelados à contribuição relacionadas à condição de ocupação, ou seja, possuem caráter contributivo. É necessário que os beneficiados por tais programas tenham contribuído financeiramente para a arrecadação dos fundos utilizados no programa de seguro. Na lógica trabalhista, diferente do caso da assistência, os benefícios tendem a ser crescentes segundo a renda do trabalhador (BERTRANOU, CASALÍ, 2018; BOTELHO et al., 2020; WIEGO/OIT/UNICEF, 2019).

**Historicamente, trabalhadoras e trabalhadores informais, por conta da condição de informalidade e ausência de reconhecimento institucional, têm permanecido sem acesso a benefícios trabalhistas.** A literatura identifica, no entanto, alguns pressupostos que justificariam a extensão de benefícios trabalhistas: o trabalho informal é um tipo de ocupação; o trabalho informal continuará sendo a realidade de grande parte da força de trabalho global, sem perspectivas de formalização; o trabalho informal contribui para a geração de riqueza nas cadeias de valor e para a arrecadação pública; as trabalhadoras e trabalhadores informais devem ter direitos trabalhistas reconhecidos e receber benefícios correspondentes de modo a garantir a manutenção de sua renda (BERTRANOU, CASALÍ, 2018).

**Enquanto o trabalho informal gera riqueza para a vida da sociedade, este não recebe nenhum tipo de benefício social**

Para contornar esse desafio histórico, há três tipos de intervenções que têm sido propostos:

- **Regimes especiais para facilitar a formalização:** Uma vez que a formalização plena pode não estar ao alcance de muitas pessoas, uma estratégia que tem sido utilizada é a criação de regimes especiais, que criam categorias “semiformais”. Por meio desse tipo de formalização, os empreendedores ou trabalhadores devem pagar um imposto reduzido regularmente, que lhes dá acesso a um conjunto de benefícios, os quais são mais restritos que aqueles obtidos por meio do regime formal. Esse tipo de estratégia deve ter em vista a transição para o regime geral, do contrário cria estratos de trabalhadores formais com níveis de proteção social diferentes (OIT, 2021b). A criação da categoria do **Microempreendedor Individual (MEI)** é um exemplo nesse sentido, o qual oferece auxílio-doença, contagem de tempo e contribuição para aposentadorias e licença-maternidade, no entanto, não prevê nenhum tipo de seguro para a renda. Esse tipo de estratégia tem sido, no entanto, criticado devido às transformações geradas pela economia

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

dos aplicativos que tem levado a uma expansão de relações mais flexíveis de trabalho, tornando o horizonte de acesso pleno à proteção social cada vez mais distante (BOTELHO et al., 2020).

- **Esquemas contributivos com múltiplos empregadores:** Reconhecendo as mudanças no mercado de trabalho, particularmente o fato de alguns trabalhadores contarem com múltiplos empregadores, como é o caso de diaristas e trabalhadores rurais, alguns países desenvolveram esquemas de proteção social em que diversos empregadores podem fazer contribuições para a proteção de um único empregado, o que permite ampliar as possibilidades de cobertura da população. No caso do Brasil, é possível identificar a presença dessa estratégia na criação do **contrato de trabalho intermitente** por meio da Reforma Trabalhista de 2017. Este tipo de contrato é considerado como a legalização do “bico”, já que as empresas podem contratar de acordo com a sua necessidade alternando com períodos de inatividade. Os empregadores destes trabalhadores (quando formalizados) devem recolher sua contribuição à Previdência Social. Se a soma dos salários obtidos em um mês com diferentes empregadores somar um salário mínimo, o trabalhador tem direito à proteção social, do contrário o próprio trabalhador deve fazer uma contribuição adicional para poder ter acesso ao benefício. Não é difícil de imaginar neste contexto que a instabilidade da ocupação desses trabalhadores muitas vezes inviabiliza o seu acesso à proteção social.
- **Esquemas contributivos “neutros” em termos do tipo de vínculo:** Outro tipo de estratégia que tem sido proposto é a criação de esquemas contributivos para que os trabalhadores possam contar com um seguro social, independentemente se a renda é procedente do trabalho formal ou informal. Esse tipo de política pode ajudar os trabalhadores informais e suas famílias a lidarem com a volatilidade da renda que muitas vezes caracteriza suas atividades. O Brasil não conta com uma política desse tipo, no entanto, o Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) fez uma proposição nesse sentido no contexto do Programa de Responsabilidade Social, o qual busca aprimorar a rede de proteção social brasileira<sup>25</sup>.

**Frente a esse conjunto de possibilidades, a literatura aponta que é necessário combinar benefícios assistenciais e relacionados à ocupação, ao invés de se limitar a um único caminho.** Por meio da combinação de regimes contributivos vinculados ao emprego formal com certa capacidade contributiva, com outros dirigidos àqueles com baixa capacidade de contribuição e ainda com os de caráter assistencial dirigido para trabalhadores de difícil cobertura ou que se encontram em situação de vulnerabilidade, é possível criar uma rede de proteção social que abarque diferentes realidades (ALFERS, LUND, MOUSSIE, 2018; BERTRANOU, CASALÍ, 2018). Nesse sentido é importante garantir que os benefícios defi-

**Enquanto a combinação de benefícios é importante para cobrir diferentes situações, também é preciso combinar os benefícios com outras intervenções para que os efeitos não se restrinjam ao curto prazo.**

<sup>25</sup> A política proposta é a criação de uma Poupança Seguro Família, que consistiria em um depósito mensal realizado pelos trabalhadores e complementado pelo Estado para financiar a proteção dos trabalhadores diante da volatilidade de renda, independentemente de terem vínculo de trabalho formal ou informal. Os depósitos seriam proporcionais à renda do trabalho e seu registro poderia ocorrer por meio do CadÚnico, para o qual também são recomendados aperfeiçoamentos (BOTELHO et al., 2020).

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

nidos não criem incentivos perversos que, por exemplo, estimulem a permanência na informalidade. Ao combinar diferentes esquemas também é importante assegurar que haja agilidade entre as políticas de proteção social, especialmente tendo em vista a instabilidade dos trabalhadores informais – que podem passar à formalidade ou cair na pobreza ao longo do tempo (BOTELHO et al., 2020).

**Além disso, é importante considerar a integração dessas políticas com outras medidas que buscam abordar os diferentes desafios enfrentados pelos trabalhadores informais.** Os benefícios que garantem a proteção da renda têm um efeito imediato, mas não são capazes por si só de modificarem a inserção produtiva desses trabalhadores. O acesso a programas de capacitação, crédito, assistência técnica e cooperativismo, por exemplo, podem ajudar os trabalhadores a progressivamente se engajarem em uma ocupação que lhes ofereça uma renda estável e digna. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que uma grande parte das pessoas na informalidade pode não conseguir se formalizar no curto prazo, mesmo recebendo outros tipos de apoio. A proteção social precisa garantir que as famílias recebam a cobertura adequada para viver vidas dignas e possam se inserir de maneira decente no mundo do trabalho (OCDE, 2019).

### 3.2 Contar com serviços de saúde e assistência social

**Por mais relevante que seja a concessão de benefícios assistenciais e relacionados à ocupação, é fundamental complementá-la com a provisão de serviços de saúde e assistência social de qualidade.** Enquanto os benefícios oferecem soluções no curto prazo para prevenir situações de vulnerabilidade social, pobreza e fome entre trabalhadoras e trabalhadores informais, a provisão de serviços de saúde e assistência social oferecem benefícios não-monetários que podem melhorar as condições de vida dos seus beneficiários, gerando diversos ganhos em termos de qualidade de vida, produtividade do trabalho, economia doméstica e de gastos públicos. Ao ampliar a cobertura desses serviços, também é possível reduzir a sobrecarga de trabalho de cuidados não-remunerados, o que favorece a redução das desigualdades sociais (ALFERS, LUND, MOUSSIE, 2018; WIEGO/OIT/UNICEF, 2021).

**A ampliação desses serviços possui uma relevância ainda maior para as mulheres, que se encarregam de grande parte do trabalho de cuidado nas famílias.** Ainda

**Programas de transferência de renda não parecem levar a uma mudança na divisão do trabalho dentro da família. A ampliação de serviços sociais, por sua vez, pode favorecer a inserção das mulheres em atividades produtivas.**

que melhore as condições de vida das famílias, os programas de transferência não parecem levar a uma mudança na divisão do trabalho dentro da família, mantendo a concentração do trabalho doméstico sobre as mulheres. Essa redistribuição pode ocorrer, no entanto, por meio da provisão de serviços públicos de qualidade, como creche, educação e saúde, o que permite às mulheres deslocarem algumas das ati-

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

vidades de cuidado para o Estado, dando a elas maior liberdade para participar da vida social e econômica. Tendo isso em vista, é fundamental não reduzir a discussão mais geral sobre proteção social aos programas de transferências de renda (ALFERS; LUND; MOUSSIE, 2018).

**Nesse conjunto de ações é importante considerar de que forma as responsabilidades de cuidado e de geração de renda se distribuem em uma família.** Em alguns casos, os idosos podem ser responsáveis pelo cuidado das crianças enquanto continuam na economia informal. Em outros casos, a responsabilidade pelo cuidado com as crianças e pelas atividades domésticas pode recair sobre os irmãos mais velhos, particularmente meninas. Já famílias de mães solo enfrentam diversas formas de sobrecarga. É por meio de um entendimento mais claro da estrutura das famílias que podem ser desenvolvidos serviços de assistência e políticas de proteção social destinadas a reduzir e redistribuir o trabalho de cuidado não remunerado (WIEGO/OIT/UNICEF, 2021).

**O Sistema Unificado de Saúde (SUS) e o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) são os responsáveis no Brasil por prover esses serviços à população em geral, e em especial àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.** Ambos foram concebidos no contexto da Constituição de 1988, que buscou universalizar direitos no país, e possuem uma atuação descentralizada com forte presença nos municípios. O SUS está organizado em três níveis de atenção, sendo o primeiro deles o que possui maior proximidade com a vida das pessoas e está dedicado a prevenir e reduzir doenças<sup>26</sup>. Há diversas estratégias governamentais mobilizadas nesse âmbito, sendo uma delas a Estratégia de Saúde da Família (ESF), que leva serviços multidisciplinares às comunidades por meio das Unidades de Saúde da Família (USF) (BRASIL, 202[?])a). Por outra parte, o SUAS, por meio do seu serviço de proteção social básica, busca prevenir riscos sociais e pessoais decorrentes da pobreza, da privação de renda ou de acesso a serviços públicos ou da fragilização de vínculos afetivos ou sociais. Os serviços tipicamente tomam as famílias como unidades de referência e têm como uma de suas portas principais de entrada os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (BRASIL, 201[?])a). Devido à conexão mais direta com as questões de trabalho e renda, este estudo dá maior atenção ao SUAS.

Na discussão abordada na literatura, há pelos menos quatro campos que têm recebido atenção e que se mostram relevantes no caso brasileiro:

- **Ampliação do acesso a creches:** Para apoiar as trabalhadoras e trabalhadores informais a se dedicarem à sua atividade produtiva ao mesmo tempo que dedicam a devida atenção ao cuidado das crianças de suas famílias, a ampliação das creches públicas é uma estratégia importante. Para serem efetivos, os serviços de creche devem considerar as necessidades das crianças e as condições e necessidades específicas de trabalho dos pais, como seus horários de trabalho ou a necessidade de proximidade com o local de trabalho para dar continuidade à amamentação. Comunidades de baixa renda,

<sup>26</sup> A atenção secundária abarca exames mais detalhados para diagnóstico e inclui a atenção de especialistas. Já a terciária está voltada a tratamentos de alta complexidade, como cirurgias e internações.

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

assentamentos informais e locais de trabalho informais requerem atenção especial. O Estado pode desempenhar diversos papéis na definição da qualidade do serviço, regulando efetivamente os serviços privados e sem fins lucrativos de cuidado de crianças, financiando, bem como sendo um empregador de trabalhadores em uma creche pública e exigindo salários adequados e condições de trabalho decentes (WIEGO/OIT/UNICEF, 2021). Lavanderias comunitárias e espaços para o cuidado de idosos são outros exemplos de intervenções que permitem reduzir a carga de trabalho de cuidado. No âmbito federal, o programa Auxílio Brasil prevê a concessão do Auxílio Criança Cidadã para as crianças de 0 a 48 meses cujos responsáveis são beneficiários do programa. Os valores são concedidos caso não haja vagas na rede pública e são pagos diretamente às instituições da rede privada<sup>27</sup>. Podem receber o benefício os trabalhadores formais e aqueles cujas ocupações estão registradas no CadÚnico (autônomos, profissionais liberais ou empreendedores individuais). Essa medida tem sido criticada por não contribuir para o desenvolvimento do sistema público e deixar de fora os trabalhadores informais que mais dependem do apoio (WIEGO, 2021)<sup>28</sup>.

**As condições estabelecidas para acessar serviços sociais devem levar em consideração as possibilidades reais das pessoas que se encontram na informalidade, do contrário podem aprofundar processos de exclusão**

- **Programas de segurança alimentar:** Devido à instabilidade de suas ocupações, famílias dependentes do trabalho informal também podem se beneficiar de políticas de segurança alimentar, evitando situações graves de vulnerabilidade. Ao ter os trabalhadores informais em mente nessas intervenções, é possível considerá-los não apenas como beneficiários dos alimentos oferecidos, mas também como produtores e distribuidores em áreas rurais e urbanas garantindo o abastecimento de áreas de baixa renda. Em alguns países, o impacto da pandemia levou governos a considerarem vendedores de alimentos frescos e cozidos como trabalhadores essenciais para garantir o acesso a alimentos em áreas urbanas e rurais de baixa renda, o que levou ao desenho de políticas de apoio financeiro a esses trabalhadores. Em decorrência esta tem se tornado uma medida de mais longo prazo (WIEGO/OIT/UNICEF, 2021). O Brasil conta com o **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)** e o **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**, que são programas de compras públicas que visam promover a segurança alimentar de grupos em situação de vulnerabilidade. A inserção produtiva neste caso está direcionada aos agricultores familiares, dos quais deve ser adquirida uma parcela dos alimentos.
- **Ampliação da atuação dos assistentes sociais:** Para ampliar a conexão de família em situação de pobreza com o mundo do trabalho, alguns países têm atribuído um papel ampliado aos seus serviços de assistência social, de maneira a aproveitar a sua capilaridade e proximidade junto às famílias. Isso tem levado ao desenho de programas que conferem aos assistentes sociais um papel de apoio às famílias para organizar

<sup>27</sup> O Auxílio Criança Cidadã é de R\$200 para matrículas de período parcial ou R\$300 para período integral. O valor é repassado se o responsável pela criança estiver trabalhando e não encontrar vaga em creche pública ou conveniada.

<sup>28</sup> O Brasil também conta com o Programa Brasil Carinhoso, que oferece recursos financeiros aos municípios para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil (para alunos de zero a 48 meses). Esses recursos são oferecidos a creches públicas ou conveniadas com o poder público cujas famílias sejam beneficiárias dos programas de transferência de renda. Existem ainda muitas outras experiências no país a partir da atuação dos governos subnacionais. Algumas dessas iniciativas são inclusive resultado da ação colaborativa do poder público com organizações de trabalhadores informais, como cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

planos de ação e para acessar os serviços públicos disponíveis. A ampliação desse escopo exige manter simultaneamente um olhar para as vulnerabilidades e potencialidades existentes (VAHDAT et al., 2020). Entre os trabalhadores informais, um grupo que pode se beneficiar de especial atenção são os ajudantes familiares (com maior frequência mulheres), que participam em negócios operados por membros da família que moram na mesma casa e muitas vezes não recebem renda em dinheiro, o que tem implicações no poder de decisão dentro da família (WIEGO/OIT/UNICEF, 2021). O Brasil tem uma experiência nesse sentido por meio do Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (**Acessuas Trabalho**), criado no contexto do Plano Brasil sem Miséria e que busca prover informação, divulgar e sensibilizar famílias usuárias da política de Assistência Social de forma a conectá-las a políticas públicas que favoreçam o acesso a oportunidades de trabalho e renda, assim como acompanhá-las na sua trajetória de inclusão (BRASIL, 201[?]).

- **Desenvolvimento da infraestrutura básica e social em áreas precárias:** As famílias ocupadas na informalidade com frequência também vivem e trabalham em áreas marcadas pela vulnerabilidade social, seja devido à infraestrutura precária - moradia, saneamento básico, iluminação, ou urbanização de maneira mais ampla - seja pela falta de segurança pública. Tais condições influenciam a qualidade de vida das pessoas e podem impactar as condições em que o trabalho é realizado, o que gera riscos à sua saúde e segurança e pode ameaçar seu próprio sustento. Nesse sentido, o aprimoramento da infraestrutura básica e social, assim como outros programas que reduzem a violência, entre outras vulnerabilidades desses territórios, podem ser estratégicos para o desenvolvimento de negócios locais e para que as pessoas possam manter um vínculo empregatício estável. Em obras de infraestrutura, a própria população local pode ser envolvida. Este tipo de intervenção pode ser promovido pelas prefeituras, seguindo a lógica dos programas de emprego público.

**Os diferentes tipos de intervenção mencionados acima podem tanto oferecer melhores condições de vida para as pessoas ocupadas na informalidade, como criar oportunidades de trabalho.** O desenvolvimento da infraestrutura social, seja com creches, lavanderias, espaços de atenção a idosos, programas de alimentação, serviços de atenção às famílias e desenvolvimento da infraestrutura geram oportunidades

**Nos programas que visam responder às necessidades sociais de áreas de baixa renda, os trabalhadores informais podem ser considerados não apenas como beneficiários, mas também como produtores, distribuidores e provedores de serviços em áreas rurais e urbanas.**

de trabalho que podem ser direcionadas à população local e criar condições para que essas pessoas futuramente se insiram em ocupações de melhor qualidade ou para que fortaleçam seus negócios. Ter esse objetivo duplo em vista implica integrar as intervenções de proteção social às de desenvolvimento produtivo como, por exemplo, programas de capacitação ou concessão de crédito e bens de capital.

1 2 **3** Garantir a proteção social 4

**As intervenções apontadas neste segundo subconjunto, assim como os benefícios assistenciais discutidos acima, estão condicionadas à disponibilidade orçamentária e à decisão de investimento.** A restrição orçamentária pode levar ou a uma diminuição de cobertura (com isso pessoas que deveriam contar com algum tipo de proteção acabam ficando de fora porque não há dinheiro para atender a todos), ou a uma redução nos valores dos benefícios, o que pode torná-los insuficientes para tirar as pessoas mais vulneráveis da pobreza. Por outro lado, criar um programa de alto custo que não se mostra sustentável ao longo do tempo – o que foi atribuído ao Auxílio Emergencial por alguns críticos – também pode inviabilizar a provisão de proteção social com a estabilidade necessária (BOTELHO et al., 2020). Dessa forma, o desafio que se apresenta aos governos é desenhar programas que ofereçam os serviços necessários à população, de forma sustentável e aproveitando as possíveis sinergias com iniciativas comunitárias e outros objetivos nas localidades (OCDE/OIT, 2019). Uma ferramenta importante nesse sentido é o diálogo social, o qual é mais bem discutido no box a seguir.

### Box 2: Diálogo social e a organização e representação dos ocupados informais

**Para reivindicar por melhores condições de trabalho, trabalhadores e negócios informais podem se beneficiar da promoção do diálogo social.** O termo diálogo social refere-se a todos os tipos de negociação, consulta ou simplesmente a troca de informações entre, representantes de governos, empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum nas esferas de política econômica, social e trabalhista. Esse pode ocorrer de forma bipartido, incluindo os empregadores e trabalhadores, ou pode ser tripartite, abrangendo representantes do governo<sup>29</sup>. Esse diálogo também pode ocorrer em diferentes níveis, desde uma empresa e um local de trabalho, até a dimensão internacional. O objetivo geral do diálogo social é construir consenso sobre questões relevantes para os envolvidos (OIT, 2020a).

**Para participar nesses espaços, é preciso que os trabalhadores informais se organizem e possam contar com uma representação coletiva.** As regulações existentes em um país podem dificultar a criação de organizações de trabalhadores informais, assim como o seu alto grau de dispersão e ausência de uma identidade comum (OIT, 2020a). Por essa razão, muitas vezes os trabalhadores e trabalhadoras informais não utilizam estratégias convencionais de organização, como a sindicalização. A forma que as organizações tomam depende do que une cada grupo de trabalhadores. Essas podem ter um caráter produtivo (como cooperativas), de apoio mútuo como consumidores (para contratar seguros ou compras coletivas), ou organizações representativas para negociações (como associações e sindicatos) (CARRÉ, HORN, BONNER, 2018).

<sup>29</sup> Por exemplo, podem ocorrer diálogos entre trabalhadores por conta própria informais ou proprietários de unidades econômicas que precisam negociar com seus fornecedores, clientes e autoridades locais; jornalistas podem lidar com vários empregadores ou seus intermediários; trabalhadores subcontratados com uma empresa de terceirização; trabalhadores familiares contribuintes com o chefe da empresa ou fazenda familiar; e trabalhadores domésticos com o empregador doméstico.

**As estratégias de negociação coletiva e barganha de trabalhadoras e trabalhadores informais podem servir a diferentes objetivos.** Entre esses objetivos podem estar a inserção em determinados mercados, o acesso a recursos públicos, a negociação de preços de suprimentos, o acesso à proteção social, a promoção de melhorias em infraestrutura e saúde ocupacional, o acesso a programas de capacitação e de desenvolvimento de negócios ou a busca por conquistas políticas ou legislativas. Embora o poder público e as corporações comumente atuem de forma reativa à movimentação das organizações representativas de trabalhadoras e trabalhadores informais, as instituições também podem atuar proativamente pelo estabelecimento de canais de diálogo social e construção conjunta de uma agenda comum. Isso permite compreender melhor os interesses e necessidades das partes, antecipar negociações mutuamente vantajosas, distribuir as responsabilidades de forma mais equitativa, prevenir conflitos, e obter maior cooperação e legitimidade social (CARRÉ, HORN, BONNER, 2018; OIT, 2020a).

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

## 4. Promover o desenvolvimento produtivo

**O último conjunto de medidas voltadas para a redução da informalidade está voltado para a ampliação da produtividade dos ocupados e dos negócios que se encontram na informalidade.** Incluir estas intervenções na discussão sobre informalidade é fundamental, uma vez que esta é, em grande medida, resultado da estrutura produtiva que existe em um país ou região. Sem contar com o nível de produtividade necessário, os negócios informais que acessam a formalidade dificilmente poderão se manter nela no médio ou longo prazo. Da mesma forma, os trabalhadores informais podem ter dificuldade de responder às exigências do mercado de trabalho formal (ou de superar formas de inserção precárias na formalidade). Para além da preocupação direta com trabalhadores e unidades produtivas, é preciso ampliar a capacidade de uma determinada economia de gerar empregos formais de qualidade, de maneira que mais e mais pessoas e negócios possam ser integrados a essa (SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTANA, 2019; OIT, 2014a; OCDE/OIT, 2019).

**Sem uma preocupação com o aumento da produtividade, a entrada de trabalhadores e unidades produtivas na formalidade tende a ser frágil e transitória.**

**Os tipos de intervenção neste caso podem ser divididos em dois subconjuntos principais: um voltado às unidades produtivas e outro dirigido aos trabalhadores.** Em relação às unidades produtivas, as intervenções buscam aumentar a sua capacidade de cumprir com os padrões regulatórios e possibilitar a geração e manutenção de empregos formais. Para os trabalhadores, as ações podem estar dirigidas à sua qualificação, à sua recolocação no mercado de trabalho ou ao estímulo para criar mais empregos formais, seja no setor público ou privado<sup>30</sup>. Apesar de aparecerem divididas entre aquelas voltadas para as unidades produtivas e aquelas para os trabalhadores para fins explicativos, essas intervenções são mais efetivas se vistas de maneira articulada. As duas subseções a seguir buscam descrever as intervenções relacionadas a cada um desses dois subconjuntos.

### 4.1 Fomentar o aumento da produtividade dos negócios informais

**A literatura que discute a informalidade identifica diferentes tipos de intervenções que podem ser promovidas para ampliar a produtividade dos negócios.** As intervenções buscam dar atenção aos diferentes obstáculos enfrentados por essas empresas, tais como sua dificuldade de acessar crédito ou contar com as máquinas e ferramentas que lhes permitiriam ser mais produtivos, a dificuldade de acessar mercados ou a de gerir o negócio e suas finanças. Por vezes esses desafios são retratados de forma isolada, mas com frequência a literatura reforça a sua interconexão. O Quadro 5 sintetiza as intervenções mapeadas. Em seguida, são apresentadas quatro subseções abordando diferentes necessidades dos negócios informais e as intervenções propostas.

<sup>30</sup> Com relação aos trabalhadores por conta-própria, o tipo de intervenção mais adequado pode variar de acordo com as perspectivas desses indivíduos, se sua ocupação é mais orientada ao empreendedorismo ou a uma relação de emprego.

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

**Quadro 5:** Intervenções mapeadas para promover o desenvolvimento produtivo de negócios informais

<b>Ampliar o acesso a recursos financeiros</b>	<b>Capacitar e assessorar os negócios informais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação do acesso ao crédito</li> <li>• Oferecimento de recursos a fundo perdido (<i>grants</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de educação financeira</li> <li>• Capacitação em habilidades de gestão e empreendedorismo</li> <li>• Programas de mentoria e interação para empreendedores informais</li> </ul>
<b>Viabilizar o acesso a bens de capital</b>	<b>Aprimorar o acesso a mercados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura pública compartilhada</li> <li>• Cooperativas de trabalhadores</li> <li>• Espaço para local de trabalho permanente</li> <li>• Desenvolvimento de tecnologias sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de tecnologias e plataformas digitais</li> <li>• Compras públicas direcionadas para pequenos negócios</li> <li>• Exportação de produtos diferenciados de pequenos produtores</li> <li>• Cooperativas de trabalhadores informais</li> <li>• Encadeamentos produtivos</li> <li>• Arranjos produtivos locais (APLs)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

4.1.1 Ampliar o acesso a recursos financeiros

**A dificuldade de acessar serviços financeiros é apontada como um dos principais obstáculos para a formalização e o crescimento de empresas informais.** Como essas empresas em geral possuem poucas garantias e são vistas como clientes de alto risco pelas instituições financeiras, podem ter seu acesso a recursos restringidos. Além disso, em muitos casos, as vendas de produtos e serviços de pequenos negócios informais não permite gerar uma poupança capaz de adquirir novos equipamentos para elevar sua produtividade. Essas circunstâncias fazem com que seja difícil para os negócios informais lidarem com as oscilações econômicas. Nas crises, encontram obstáculos de cumprir com suas obrigações junto a fornecedores, empregados e o Estado (tributos), além da dificuldade em gerar renda para o próprio proprietário. Em períodos de intensa expansão, as unidades informais tendem a ter menos capacidade ociosa para atender pedidos de clientes acima da média em que o negócio costuma operar. Da mesma forma, a falta de recursos financeiros pode ser impeditiva para compras mais volumosas dos fornecedores, resultando no subaproveitamento do período de expansão do mercado.

**Sem acesso a recursos financeiros, os negócios informais têm dificuldade de lidar com as oscilações econômicas e suas possibilidades de crescimento são limitadas.**

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

**A ampliação do acesso a recursos financeiros pode ajudar os empreendedores a lidar com esses desafios e a aproveitar as oportunidades que se apresentam.** Os recursos podem viabilizar a incorporação de tecnologia e bens de capital (crédito para investimento), além de melhorar a situação dos fluxos de pagamento em momentos de crise ou expansão acelerada do negócio (crédito para capital de giro). Há dois tipos de intervenções principais que têm sido experimentados nesse sentido:

- **Ampliação do acesso ao crédito:** Os negócios informais precisam de linhas de financiamento com condições adequadas de pagamento (parcelamento) e financiamento (taxa de juros e prazo) compatíveis com o seu fluxo financeiro. Essas opções de financiamento podem ser oferecidas por instituições financeiras privadas com subsídio público, podem ser parte da política pública e ser oferecida por instituições também públicas ou podem ser promovidas por meio de cooperativas de crédito. Em todos os casos, é importante garantir provisionamento para perdas com empréstimos a esses negócios e assegurar que as linhas de crédito não aprofundem o endividamento das famílias. Para lidar com a falta de garantias que os negócios informais apresentam, uma estratégia que tem sido utilizada é o “aval solidário”, por meio do qual um grupo de pequenos negócios se unem para conseguir crédito e se responsabilizam coletivamente caso algum dos participantes não consiga pagar. Outra estratégia que tem sido mobilizada nesse sentido é o “crédito progressivo”, por meio do qual o crédito disponível aumenta de acordo com o crescimento do faturamento (OIT, 2016). A ampliação do acesso ao crédito para negócios informais foi promovida no Brasil por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda (**PROGER**) (criado em 1994) e pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (**PNMPO**) (instituído em 2005), ambos permitindo o acesso ao crédito mesmo sem registro legal. Em março de 2022, o governo federal criou o programa de Simplificação do Microcrédito aos pequenos empreendedores (**SIM DIGITAL**)<sup>31</sup>.
- **Oferecimento de recursos a fundo perdido (grants):** Neste tipo de intervenção, os recursos são oferecidos aos empreendedores sem esperar que estes sejam reembolsados. Há duas formas em que os recursos podem ser concedidos. Uma primeira forma é por meio da entrega dos recursos em dinheiro (*cash grant*), muitas vezes acompanhados de uma indicação do empreendedor de como esses serão utilizados no negócio. Em uma segunda forma, o empreendedor indica o que precisa comprar (estoques, matérias-primas, máquinas ou materiais de construção) e a instituição que oferece os recursos realiza as compras e as entrega (*in-kind grant*). Esses recursos são em geral oferecidos apenas uma vez e suas características podem variar de acordo com o perfil do empreendedor e o tipo de negócio (CRÉPON, EL KOMI, OSMAN, 2020; DE MEL, MCKENZIE, WOODRUFF, 2008, 2012; FAFCHAMPS et al, 2014). No âmbito federal, não foi possível identificar experiências do Brasil nesse sentido.

<sup>31</sup> O programa SIM DIGITAL será operado a princípio pela Caixa Econômica por meio do seu aplicativo, mas poderá ser oferecido por outras instituições financeiras. O programa é dirigido a empreendedores individuais, sejam MEI ou apenas pessoas físicas (informais) - negativedos também podem participar do programa - e os empréstimos devem ter como finalidade o negócio. Para as pessoas físicas o valor de empréstimo concedido pode variar de R\$ 300 a R\$ 1 mil e pode ter um prazo de até 2 anos com uma taxa: a partir de 1,95% ao mês. Para os MEI o valor disponibilizado é de R\$ 1,5 mil a R\$ 3 mil, também com prazo de até 2 anos e taxa a partir de 1,99% ao mês (UOL, 2022).

## 1 2 3 4 Promover o desenvolvimento produtivo

**A experiência do Brasil, especialmente no âmbito do governo federal, se concentra na ampliação do acesso a crédito, com resultados restritos.** As avaliações do PROGER e do PNMPO indicam que os programas podem levar à geração e manutenção de ocupações formais de baixa qualidade. Porém, seus efeitos positivos acabaram por se diluir no tempo porque dependem em grande medida de outros fatores como o crescimento econômico e podem ser prejudicados pela instabilidade política devido à mudança na alocação de recursos. Outro problema é a dificuldade de essas políticas atingirem os informais das camadas mais pobres (CARDOSO, 2014).

**Para que as intervenções de acesso a recursos financeiros produzam seus efeitos, especialmente no que se refere aos grupos mais vulneráveis, é importante que sejam integradas a outras.** A simplificação de procedimentos para a formalização e o acesso a regimes fiscais e trabalhistas específicos podem permitir o acesso a mais programas e serviços, assim como reduzir custos dos pequenos negócios. Além disso, programas de qualificação profissional e gerencial, assim como benefícios assistenciais podem criar melhores condições para que os negócios sigam em sua trajetória de aumento de produtividade.

#### 4.1.2 Viabilizar o acesso a bens de capital

**O acesso a tecnologias e bens de capital pode ser determinante para a elevação da produtividade de negócios informais** (OCDE/OIT, 2019; OIT, 2014b). Iniciativas de apoio à incorporação de tecnologia são fundamentais para romper o ciclo vicioso entre baixa produtividade e recursos financeiros escassos. A baixa produtividade está associada à pouca intensidade de capital dos negócios informais, que, por sua vez, se relaciona à capacidade financeira limitada dessas unidades produtivas para realizar investimentos. Portanto, a baixa produtividade é causa e consequência da informalidade, sendo necessário enfrentá-la para promover a formalização dos negócios (OIT, 2021a). Por não terem condições de adquirir máquinas, equipamentos e outras tecnologias que poderiam elevar a produtividade do trabalho, os negócios informais enfrentam dificuldades em aprimorar sua atividade produtiva, marcada pelo uso intensivo de força de trabalho.

**A baixa produtividade é causa e consequência da informalidade, sendo necessário enfrentá-la para promover a formalização dos negócios**

Por não terem condições de adquirir máquinas, equipamentos e outras tecnologias que poderiam elevar a produtividade do trabalho, os negócios informais enfrentam dificuldades em aprimorar sua atividade produtiva, marcada pelo uso intensivo de força de trabalho.

**Nesse sentido, promover intervenções que viabilizem o acesso a bens de capital pode ser uma medida estratégica.** A incorporação de máquinas, equipamentos, ferramentas e tecnologias tende a elevar a produtividade do trabalho, ou seja, mais produtos ou serviços serão realizados no mesmo intervalo de tempo, o que gera benefícios da economia de escala (OCDE/OIT, 2019), reduz o custo médio por produto e aumenta a competitividade do negócio. Além das intervenções que ampliam o acesso a recursos financeiros, há outras formas de viabilizar o acesso às tecnologias e aos bens de capital para as empresas informais:

## 1 2 3 4 Promover o desenvolvimento produtivo

- **Infraestrutura pública compartilhada:** Para apoiar os negócios informais, o poder público pode criar espaços de trabalho compartilhados a serem utilizados por diferentes empreendedores e que disponibilizam um conjunto de tecnologias e bens de capital para uso comum. Com base nessas condições, os empreendedores podem elevar a sua produtividade e com o tempo adquirir seus próprios equipamentos. Alguns exemplos nesse sentido são a criação de barracões, fornos coletivos, máquinas de reciclagem, cozinhas compartilhadas e betoneiras. Não foram identificadas experiências no Brasil no âmbito federal, podendo estar mais presentes nas ações dos municípios, como é o caso de **São Gonçalo do Amarante (RN)**, em que uma parceria da prefeitura com o SENAI-RN e o Centro de Tecnologias do Gás e Energias Renováveis (CTGAS-ER) possibilitou a cessão em regime de comodato de um forno para queima de cerâmica dos produtos de artesãos da localidade (FIERN, 2018).
- **Cooperativas de trabalhadores:** Outra forma de acesso compartilhado é o estabelecimento de cooperativas, as quais podem facilitar o acesso a máquinas, ferramentas e tecnologias que elevem a produtividade do trabalho, além de favorecer o nível de formalidade das atividades econômicas envolvidas. Enquanto, por exemplo, um(a) marceneiro(a) ocupado(a) por conta própria, pode ter dificuldade em acessar sozinho(a) determinadas máquinas que poderiam auxiliar seu trabalho, a constituição de uma cooperativa de marcenaria com equipamentos compartilhados facilitaria esse acesso. As cooperativas são uma forma jurídica societária constituída por trabalhadores com objetivos profissionais ou laborais com benefício em comum, autonomia e autogestão, podendo ser orientadas à produção de bens ou serviços. A regulamentação das cooperativas de trabalho no Brasil é determinada pela Lei 12.690/2012. Além disso, o programa de Inclusão Produtiva Urbana do Ministério da Cidadania conta com um componente de **Economia Solidária** com eixos de atuação: organização sociocomunitária; formação e assessoria técnica; investimentos e finanças solidárias; e organização da comercialização solidária. Entre os principais públicos-alvo do programa estão os catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 201[?]b).
- **Espaço para local de trabalho permanente:** Como muitas vezes as unidades produtivas informais não têm condições de comprar ou alugar um espaço para desempenhar suas atividades produtivas - devido à falta de recursos financeiros, crédito e garantias -, políticas públicas podem viabilizar esse tipo de acesso, levando em conta as necessidades dos negócios, os parâmetros territoriais e as contrapartidas adequadas (como a formalização). A concessão de espaço pode ocorrer tanto para pequenos negócios como para cooperativas. Atividades produtivas que ocorrem em localizações permanentes apresentam níveis de produtividades maiores em relação às operações que não possuem (VAN ELK et al., 2014). Isso ocorre por diversos fatores, como, por exemplo, as possibilidades de uso de determinados bens de capital que elevam a eficiência do processo produtivo (FAJNZYLBER et al., 2011 apud VAN ELK et al., 2014). No Brasil, um fenômeno que tem crescido nesse sentido são os **shoppings ou galerias populares**, os quais buscam substituir e “modernizar” o comércio popular de rua. Os shoppings são em geral resultado do investimento de atores privados com o apoio do poder público. O que tem se observado no país é que, ao passo que as condições físicas para os comerciantes são melhoradas e muitos dos que se instalam nesses

**4 Promover o desenvolvimento produtivo**

espaços acessam a formalização, o que ocorre é um processo de “formalização excludente” em que os comerciantes mais vulneráveis são ainda mais marginalizados e outros mais estruturados tomam o seu lugar (RANGEL, 2019). Essa constatação sugere a necessidade de repensar a governança desses espaços.

- **Desenvolvimento de tecnologias sociais:** Neste outro tipo de intervenção, reconhece-se que as soluções tecnológicas disponíveis não são adequadas à realidade social e ambiental de empreendimentos de pequena escala ou às iniciativas de populações vulneráveis e de baixíssima renda. Dessa forma, tipicamente com o apoio de instituições de ensino, são empreendidos programas para desenvolver tecnologias mais adequadas e adaptadas à realidade desses negócios. Uma das principais ferramentas nesse sentido é o fomento de “**incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**” (ITCPs), espaços interdisciplinares constituídos nas universidades e que possibilitam a produção de produtos, técnicas ou metodologias replicáveis por meio da interação do conhecimento acumulado com a realidade da comunidade (RODRIGUEZ; BARBIERI, 2008). As incubadoras são encontradas tanto em Universidade Estaduais (como São Paulo e Campinas), como em instituições federais como iniciativas desse tipo associadas à extensão universitária.

**Nas diferentes intervenções identificadas, é importante assegurar que os empreendedores tenham condições de utilizar os bens em questão, tanto do ponto de vista logístico, como na própria dimensão técnica da operação.** Assim, a formação de cooperativas para compartilhar instalações, máquinas e equipamentos pode encontrar problemas em elevar a produtividade dos trabalhadores envolvidos caso esses não saibam como operar de forma eficiente como cooperados ou tenham dificuldades em utilizar determinado bem de capital por falta de conhecimento técnico. Do mesmo modo, a disponibilização de infraestrutura pública compartilhada pode otimizar a produtividade do trabalho desempenhado quando acompanhada por orientações especializadas quanto ao uso dos bens de capital envolvidos.

**Outro desafio importante das políticas de acesso à tecnologia e bens de capital é o custo envolvido.** Em geral, esses bens apresentam preços elevados em virtude das condições de mercado e da quantidade de trabalho, conhecimento e tecnologia necessários para sua produção, o que pode inviabilizar o acesso a certos equipamentos específicos no caso de políticas mais abrangentes. No mesmo sentido, o desenvolvimento de tecnologias sociais pode levar tempo até que certa maturidade e trajetória tecnológica desejada seja atingida.

#### 4.1.3 Capacitar e assessorar os negócios informais

**A gestão improvisada do negócio e a difícil separação entre empresa e família são características bastante presentes em empreendimentos informais.** Grande parte dos empreendedores informais não conta com formação adequada em gestão de empresas, impactando o potencial de crescimento e formalização da atividade econômica desempenhada. Dessa forma, a profissionalização da gestão representa um caminho importante para a melhoria dos negócios informais. Mesmo que em caráter não oficial, o empreendimento informal pode ter sua contabilidade aprimorada, de

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

**As intervenções para profissionalizar a gestão dos negócios informais representam um caminho importante para a melhoria da sua produtividade. Essas intervenções podem variar em sua complexidade e forma de entrega, de maneira a se ajustar à realidade dos empreendedores.**

modo que seja possível avaliar parâmetros elementares do negócio, como componentes de custo, receita e lucro. Nas relações comerciais, aprender sobre práticas de negócios pode facilitar o acesso a mercados formais e permitir o uso de ferramentas de divulgação de produtos e serviços que ampliem as vendas (OCDE/OIT, 2019).

**Há diferentes formas de prover capacitação e apoio aos negócios informais.** A seguir são identificados três tipos principais de intervenções, os quais podem ser complementares entre si. No âmbito nacional, o Sebrae é uma das principais organizações que oferecem esse tipo de atenção aos empreendedores, além de promover outras iniciativas como o acesso ao crédito e encadeamentos produtivos.

- **Programas de educação financeira:** A educação financeira para gerenciamento de negócios costuma ser uma carência importante por parte dos empreendedores, particularmente os informais. Cursos e treinamentos em educação financeira podem auxiliar a suprir essa lacuna. Há duas formas em que esses programas têm sido oferecidos. A forma mais tradicional envolve a capacitação em contabilidade, como um curso dado em sala de aula, introduzindo princípios e técnicas básicas. Os tópicos neste caso incluem, por exemplo, manutenção de registros diários de vendas e despesas em dinheiro, agregação de registros diários em relatórios semanais e mensais, gerenciamento de estoque, contas a receber e a pagar, cálculo de lucros em dinheiro e planejamento de investimentos. Uma segunda maneira de oferecer educação financeira se dá forma mais simplificada introduzindo regras simples (ou “regras de bolso”) para a tomada de decisões financeiras, incluindo várias práticas para separar contas comerciais e pessoais, como estimar lucros de negócios por mudanças no caixa comercial, pagar a si mesmo um salário fixo e implementar ferramentas para conciliação de contas quando as despesas comerciais e pessoais forem misturadas. A implementação desse segundo tipo em alguns casos tem se dado por meio de mensagens de celular (SCHOAR, COLE, 2016; DREXLER, FISCHER, SCHOAR, 2014).
- **Capacitação em habilidades de gestão e empreendedorismo:** Para apoiar os empreendedores de maneira mais ampla, podem ser oferecidos programas que os qualifiquem na condução de suas empresas, abrangendo diversos temas, como a abertura de um negócio, contabilidade empresarial, educação financeira, gestão de estoque, desenvolvimento de produtos, serviços e clientes, recolhimento de tributos, relações trabalhistas etc. e podendo apresentar diversos formatos e tempo de duração. Entre as experiências realizadas neste âmbito, observou-se que programas de treinamento customizados, que ensinam habilidades fáceis de aplicar e que promovem uma mentalidade empreendedora são mais efetivos em elevar os lucros dos microempreendedores, em comparação com programas tradicionais. É importante assegurar também que os programas sejam desenhados de forma que se adequem à disponibilidade de tempo dos empreendedores (DE MEL, MCKENZIE, WOODRUFF, 2014; MCKENZIE, WOODRU-

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

FF, 2014, 2017; OIT, 2014b). No âmbito federal, o Brasil promove o **programa Brasil Mais** que apoia micro, pequenas e médias empresas dos setores de indústria, comércio e serviços para melhorar a gestão, inovar processos e reduzir desperdícios, abrangendo desde a otimização de processos até a transformação digital<sup>32</sup>. À maneira como está desenhado, o programa não inclui a maior parte das empresas informais do país.

- **Programas de mentoria e interação para empreendedores informais:** De forma complementar aos cursos de capacitação, o oferecimento de mentorias com empresas e empreendedores com mais experiência e conhecimento pode permitir uma atenção personalizada, oferecendo conselhos, parcerias, e motivação para o crescimento dos empreendimentos menos maduros. Essas interações podem se dar em diferentes formatos, como por exemplo encontros periódicos para trocas de experiências, ou em apoio a um curso de capacitação. Podem envolver gestores de firmas maiores ou mesmo pares, em muitos casos servindo de exemplos (role models). Como resultado, as pequenas empresas informais podem elevar suas competências de gerenciamento, seus lucros e suas chances de sobrevivência em ambientes competitivos, assim como a confiança com que conduzem suas atividades (CAI, SZEIDL, 2018; J-PAL, 2019a; LAFORTUNE, RIUTORT, TESSADA, 2018).

**A literatura indica que o sucesso dessas diferentes intervenções depende da superação de muitos desafios associados.** Entre esses estão a operacionalidade, a viabilidade financeira, o esforço de divulgação, a adequação dos cursos à realidade dos negócios locais e a capacidade de diálogo com a iniciativa privada (no caso de parcerias estabelecidas). Além disso, e de maneira destacada, reforça-se a importância da combinação com outras iniciativas que permitam acompanhar o desenvolvimento das capacidades e conhecimentos adquiridos por parte dos empreendedores, como acesso a crédito, bens de capital, serviços públicos e os mercados.

#### 4.1.4 Aprimorar o acesso a mercados

**Ao estar “fora” da formalidade, os negócios informais encontram dificuldade de acessar determinados mercados.** A própria noção de “setor formal” remete a espaços distintos de circulação de mercadorias para atores econômicos diferentes. Assim, o comerciante ou trabalhador por conta própria informais que não emitem notas fiscais das mercadorias e serviços ofertados não conseguem vendê-los para

**Enquanto a formalização pode permitir o acesso a novos mercados, também há outras intervenções que podem ser mobilizadas para alavancar as possibilidades dos negócios.**

consumidores (pessoas físicas, empresas privadas ou setor público) que exijam a conformidade legal da transação comercial. Em muitos casos, portanto, a formalização do negócio traria o benefício de acessar novos mercados consumidores (VAN ELK et al., 2014), favorecendo o aumento de produtividade de pequenos negócios (OCDE/OIT, 2019; OIT, 2021a).

<sup>32</sup> O programa é coordenado pelo Ministério da Economia, com gestão operacional da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e execução pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

**Ao mesmo tempo, vale notar, grande parte dos pequenos negócios informais opera em espaços de produção e comercialização caracterizados por alta informalidade.** Assim, a sugestão de que a formalização implicaria no aumento de suas vendas pode não ser uma estimativa crível. Nesses espaços de alta informalidade poucas atividades comerciais dependem de registro oficial para acontecer, de modo que a exigência de notas fiscais de produtos e serviços não aparecem como impeditivos da viabilidade dos negócios.

**A ampliação das vendas dos produtos e serviços de negócios informais pode gerar as condições adequadas para a formalização da atividade econômica e das ocupações associadas a ela.** Essa ampliação pode ocorrer por meio de políticas que promovam o acesso a novos mercados consumidores para as unidades produtivas informais. Nesse sentido, foram identificados os seguintes tipos de intervenção:

- **Uso de tecnologias e plataformas digitais:** O uso das novas tecnologias foi impulsionado com a pandemia e se tornou uma das principais estratégias para ampliar os mercados de diferentes tipos de negócios. Nesse sentido, os empreendedores informais podem ser introduzidos no uso das novas tecnologias e em marketing digital, de maneira a divulgar seus produtos e serviços. Nesse esforço é importante reconhecer que as empresas podem não adotar essa nova tecnologia porque não têm conhecimento de como fazê-lo, ou estão incertas quanto aos retornos e podem considerar a opção arriscada (OSMAN, RAHMAN, MCKENZIE, 202[?]). A comercialização pode se dar através de *marketplaces* consolidados (websites e plataformas digitais) ou ferramentas e redes de comunicação social (Facebook, WhatsApp, Telegram, Instagram etc.), concretizando-se vendas online (*e-commerce*) ou presencialmente, de acordo com as características intrínsecas do produto ou serviço ofertado. Essas iniciativas podem ser reforçadas pela parceria com empresas de plataforma consolidadas (UNDP, 2020). Ainda outra possibilidade explorada é a criação de aplicativos para dispositivos móveis que substituem os oferecidos pelas grandes empresas. Um exemplo nesse sentido é o **aplicativo Bibi Mob** criado pela Cooperativa de Transporte de Araraquara (Coomappa) e que foi desenvolvido junto ao governo local. O aplicativo é disponibilizado de forma gratuita e apresenta melhores condições de remuneração e trabalho para os trabalhadores, sendo um resultado da mobilização dos motoristas dos municípios, que criaram a cooperativa para desenvolvê-lo (ARARAQUARA, 2022).
- **Compras públicas direcionadas para pequenos negócios:** Do ponto de vista do negócio informal, a venda para o setor público representa uma demanda previsível e estável, o que pode lhe permitir fazer investimentos e elevar sua escala de produção, com potencial de gerar efeitos mais duradouros no processo produtivo, inclusive permitindo a sua formalização. Uma prefeitura, por exemplo, pode adotar uma política de compra de produtos e serviços ofertados por pequenos negócios, tendo como contrapartida o registro oficial da atividade econômica e dos empregos correspondentes. No Brasil, a **lei nº 8.666/93** regulamenta as compras públicas (licitações e contratos administrativos) por parte da União, de Estados e Municípios. O Programa de Aquisição de Alimentos (**PAA**) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (**Pnae**) também se baseiam na estratégia de compras públicas para apoiar os agricultores familiares e promover a segurança alimentar.

## 1 2 3 4 Promover o desenvolvimento produtivo

- **Exportação de produtos diferenciados de pequenos produtores:** Empreendedores que contam com produtos com grau significativo de diferenciação também podem se beneficiar de esforços que visam inseri-los no mercado internacional. A abertura de novos mercados via exportação pode ampliar o horizonte local de comercialização de pequenos negócios formais e informais, gerando a oportunidade de elevação dos lucros e da produtividade. O comércio exterior exige capacidades específicas que na maioria das vezes estão além do alcance de pequenos empreendimentos, sendo necessárias políticas direcionadas a dar suporte para esse tipo de transação. Uma vez iniciado, o processo de exportação pode ser muito promissor para o aumento de conhecimento técnico, eficiência e qualidade dos produtos, na medida em que as exigências do comércio exterior possibilitam um aprendizado importante. Intervenções desse tipo também podem ser promovidas por empresas com inserção internacional e que estabelecem a conexão entre produtores e compradores (J-PAL, 2019b).
- **Cooperativas de trabalhadores informais:** As exigências para acessar mercados podem não ser facilmente atendidas por um negócio ou trabalhador informal, dessa forma as cooperativas podem ser instrumentais em superar essa barreira. A escala de produção de trabalhadores autônomos pode ser fator impeditivo para atender determinados clientes, seja por não conseguir produzir o volume necessário ou pelos elevados custos que a pequena produção incorre. Uma grande empresa, por exemplo, poderia estar disposta a comprar vestuários para seus funcionários de costureiros(as) que trabalham por conta própria, mas não o fazem porque a capacidade produtiva desses(as) trabalhadores(as) não atende sua demanda, ou o custo médio é muito superior em comparação com outras empresas. A formação de cooperativas de costura poderia permitir dessa forma a elevação da escala, a profissionalização da relação comercial e a formalização das atividades e ocupações associadas.
- **Encadeamentos produtivos:** Outra estratégia para promover o acesso a mercados está relacionada a promover a integração entre empresas de diferentes tamanhos em um determinado setor ou cadeia produtiva. As intervenções de encadeamento produtivo buscam adequar as pequenas empresas aos requisitos das grandes para permitir que se estabeleçam relações entre elas. Isso exige que haja uma manifestação de interesse das grandes empresas e processos de treinamento e assessoria para viabilizar a relação, permitindo inclusive a transferência de conhecimento e tecnologias. O encadeamento estabelecido pode oferecer um horizonte estável para que os pequenos negócios possam se estruturar e aumentar a sua produtividade. Intervenções desse tipo podem ser estimuladas por meio de incentivos públicos. No entanto, é importante assegurar que as relações estabelecidas sejam benéficas para todos os envolvidos e não degenerem em formas de terceirização das atividades que precarizam o trabalho dos pequenos negócios (OCDE, 2011).

A parceria com o setor privado pode ser estratégica para mobilizar intervenções de diferentes tipos que permitem ampliar o acesso a mercados dos negócios informais.

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

- **Arranjos produtivos locais (APLs):** Esses arranjos são parte de políticas industriais ativas que buscam a melhoria da competitividade de pequenas empresas que se encontram aglomeradas territorialmente e especializadas em um determinado setor. Como alternativa às políticas tradicionais, os APLs têm como foco desencadear um processo de desenvolvimento local sustentado que possa promover a distribuição regional e social de renda e geralmente estão fundadas em mecanismos de subsídios e incentivos para a instalação e o fomento de atividades manufatureiras (TEIXEIRA, 2008). Esses arranjos podem ser criados de forma coordenada e deliberada ou fruto de iniciativas orgânicas locais. Esse tipo de intervenção oferece uma abordagem integrada para a informalidade e pode favorecer não somente o aumento da produtividade como também a geração de emprego, impactando tanto a informalidade empresarial como a ocupacional (NORONHA; TURCHI, 2005). A estratégia dos APLs foi incorporada em diferentes estratégias da política industrial do país<sup>33</sup>, como no caso Plano Brasil Maior (2013–2015), que além da identificação dos APLs do país previu um plano nacional de capacitação dos gestores (LASTRES et al., 2014).

**As intervenções acima, que visam ampliar o acesso a mercados, possuem diferentes graus de complexidade, no entanto em todos os casos é fundamental que as ações sejam complementadas por outras que elevem a produtividade dos negócios.** Sem a atenção ao desenvolvimento da produtividade dos negócios, os canais de comercialização criados podem não ser sustentáveis. Dessa forma, essas ações precisam ser combinadas com serviços de capacitação para gestão de negócios, ampliação do acesso à tecnologias e bens de capital, entre outros. Além disso, essas ações podem igualmente se beneficiar da simplificação de processos que facilitem o acesso a serviços (OIT, 2017).

**Conforme foi apontado ao longo das últimas quatro subseções, para que as intervenções de apoio aos negócios informais sejam efetivas é fundamental ter em vista a sua jornada completa.** Uma abordagem que oferece apenas acesso a crédito, ou que dá atenção exclusiva à capacitação, ou ainda que cria canais de venda, mas perde de vista os demais desafios em questão tem efeitos limitados em comparação com abordagens mais abrangentes. Isso não significa que uma mesma instituição precisa oferecer todos os serviços ou que seria necessário cumprir um check-list. O que está em questão é um olhar abrangente para os negócios que se inserem em uma rede interconectada de problemas e requerem um olhar atento para identificar o que pode ser mais estratégico em cada caso.

#### 4.2 Fomentar o aumento da produtividade dos trabalhadores informais

As intervenções de desenvolvimento produtivo devem abarcar também os trabalhadores informais. Os desafios enfrentados pelos trabalhadores envolvem tanto o seu nível de qualificação, como a dificuldade de acessar ocupações de qualidade. Dessa forma, destacam-se dois subgrupos de intervenções principais: 1) os programas de formação para o trabalho, que podem contribuir para o aumento da produtividade e 2) outras po-

<sup>33</sup> No caso brasileiro com frequência são destacadas duas experiências: o APL de Jaraguá (GO) e o de Toritama (PE). Ambos estão situados em regiões pouco dinâmicas e sem passado industrial. Apesar de apresentarem processos produtivos semelhantes, foram impulsionados por situações diferenciadas e com distintas consequências. Segundo Noronha e Turchi (2007, p. 251), enquanto o APL de Jaraguá transitou de uma situação considerada ilegal para a formalização das empresas e a criação de marcas próprias, o de Toritama conseguiu melhorar o controle da poluição causada pelas lavanderias de jeans, mas permaneceu com alta informalidade nas relações de trabalho.

1 2 3 **4 Promover o desenvolvimento produtivo**

líticas mais diretamente voltadas para a geração de emprego e para a alocação da força de trabalho nos empregos formais existentes. Essas medidas podem potencializar as condições de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, gerando inserções mais sólidas e produtivas na medida em que conseguem impactar na maior organização do mercado de trabalho, retirando obstáculos, reduzindo desequilíbrios e promovendo melhores concertos produtivos (LOBO, ANZE, 2014, p.55). O Quadro 6 sintetiza as intervenções mapeadas. Esses dois subgrupos são abordados a seguir.

**Quadro 6:** Intervenções mapeadas para o desenvolvimento produtivo de trabalhadores informais

**Promover programas de formação e certificação para o trabalho**

- Programas de formação profissional técnica
- Programas de qualificação profissional ou “formação profissional continuada”
- Programas de qualificação e treinamento por empresas
- Certificação e reconhecimento de processos de aprendizagem informal

**Criar oportunidades de emprego e realocar trabalhadores**

- Intermediação de mão de obra
- Programas de emprego público
- Oportunidades subsidiadas de emprego

Fonte: Elaboração própria.

4.2.1 Promover programas de formação e certificação para o trabalho

**A formação tem um papel fundamental para a inserção laboral de qualidade.** O trabalho informal, em atividades de baixa produtividade, está geralmente associado a níveis mais baixos de educação e qualificação profissional. Contudo, as situações específicas vivenciadas pelos trabalhadores podem requerer diferentes tipos de política que tenham como objetivo aumentar a produtividade do trabalho e ampliar a capacidade de acesso e permanência na formalidade.

**Essas intervenções podem apresentar uma variedade de desenhos.** Podem ser oferecidos por diferentes tipos de instituição (públicas ou privadas); ter diferentes formatos (curta e longa duração); envolver a ação voltada para diferentes tipos de capacidades (técnicas, gerenciais e socioemocionais), com ou sem componentes práticos; e estar voltados a públicos mais amplos ou direcionados a públicos específicos (como aos desempregados e grupos desfavorecidos; jovens que abandonaram os estudos ou estão inativos; adultos empregados ou desempregados; programas de aprendizagem, estágio ou primeiro emprego; pessoas com deficiência, mulheres, trabalhadores rurais ou populações em risco). Além disso, essas políticas podem tanto ter objetivos mais imediatos, de responder a uma demanda conjuntural por força de trabalho em uma determinada ocupação, como podem também ser políticas de escopo mais amplo, articuladas com uma política educacional ou de programas públicos de emprego.

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

A partir das experiências encontradas no Brasil e em outros países, foram identificados quatro tipos diferentes de intervenção, os quais são descritos a seguir:

- **Programas de formação profissional técnica:** Esses programas são em geral promovidos por instituições escolares ou integradas ao processo de escolarização e dão origem a uma certificação reconhecida e regulada pelos organismos governamentais, geralmente associadas a tipos de ocupação existentes e reconhecidas no país. Estes cursos são tipicamente de longa duração e, apesar de estarem voltadas para um público amplo, geralmente são acessados pelas pessoas mais jovens, podendo inclusive ser cursados durante o Ensino Médio. Esses programas são reconhecidos como uma fonte importante de oportunidade para uma trajetória ocupacional da formalidade e da ascensão social (VARGAS, 2018). No Brasil, os cursos técnicos são historicamente oferecidos por instituições como os **Institutos Técnicos e Tecnológicos** (que foram criados e expandidos a partir da Lei 11.892/2008) e instituições do **Sistema S**, com destaque para o **SENAI**. Eles podem ou não estar integrados à formação no Ensino Médio mas, em todo caso, requerem esse grau de escolaridade. O acesso a esses programas, por vezes, é dificultado pela falta de informações e pelas exigências dos processos seletivos, que acabam privilegiando estudantes que tiveram acesso a melhor educação básica. Com a **reforma do Ensino Médio** em 2017 e a definição de um itinerário de formação técnica e profissional, espera-se que o acesso à formação técnica profissional possa ser expandido no país (BRASIL, 2022).
- **Programas de qualificação profissional ou “formação profissional continuada”:** Esses programas podem ser ofertados em instituições escolares ou similares (sindicatos, associações, etc) e no local de trabalho. São programas que conferem certificado de participação, mas não possuem regulamentação específica (SOUZA, 2020). Os programas são em geral acessados por pessoas que estão desempregadas ou que querem buscar uma melhor inserção no mercado de trabalho. Os cursos são de mais curta duração, em comparação com os cursos técnicos, e buscam se alinhar a necessidades ou oportunidades específicas do mercado de trabalho. Devido ao foco no desemprego, essas intervenções podem estar integradas a outros programas, por exemplo, de intermediação de mão de obra. A participação nesses programas pode ser uma oportunidade mais imediata para os trabalhadores se inserirem no emprego formal, mas tem poucas chances de ampliar as oportunidades a médio e longo prazo se não forem complementadas por outras intervenções. No âmbito federal, há diferentes esforços para promover a qualificação profissional. Entre eles estão o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (**Pronatec**), o Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (**QUALIFICA BRASIL**)<sup>34</sup>, o **Qualifica Mais Progredir**<sup>35</sup> e o **Caminho Digital**<sup>36</sup>.

**A participação nos programas de formação profissional continuada pode ser uma oportunidade mais imediata para os trabalhadores se inserirem no emprego formal, mas tem poucas chances de ampliar as oportunidades a médio e longo prazo em um cenário de crise econômica e se o processo de formação não tiver continuidade.**

<sup>34</sup> O Qualifica Brasil conta com ações voltadas à qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

<sup>35</sup> O Qualifica Mais Progredir oferece educação financeira para estudantes da rede pública de ensino e abre oportunidades de qualificação profissional para beneficiários do programa Auxílio Brasil.

<sup>36</sup> O Caminho Digital é um programa criado em parceria com a Microsoft com foco no desenvolvimento de habilidades digitais e inserção profissional voltados para a Economia 4.0.

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

- **Programas de qualificação e treinamento por empresas:** Os programas de qualificação também podem ser oferecidos pelas empresas, tipicamente de médio ou grande porte, e podem ter como público-alvo o seu corpo de funcionários, trabalhadores envolvidos na sua cadeia produtiva ou potenciais funcionários. Estes programas estão em geral fortemente alinhados às demandas e problemas reais que as empresas enfrentam. Os programas podem ser oferecidos pelas próprias empresas ou em parceria com instituições de ensino. Este tipo de intervenção pode permitir adequar as habilidades dos trabalhadores cujas ocupações foram modificadas ou eliminadas devido a mudanças tecnológicas e que do contrário terminariam desempregados ou na informalidade. Os treinamentos oferecidos também podem estar mais voltados a aspectos sócio-emocionais, buscando preparar os trabalhadores para os modelos de gestão marcados pela atuação em equipes de trabalho, resolução de conflitos e negociação, etc. (VARGAS, 2018). No Brasil, a **Lei da Aprendizagem** cria uma interação entre jovens e empresas, no entanto, não o papel das empresas como capacitadoras é considerado limitado.
- **Certificação e reconhecimento de processos de aprendizagem informal:** Os trabalhadores informais têm maior probabilidade de estarem vinculados ao emprego em uma micro ou pequena empresa informal e geralmente com alta rotatividade, o que afeta sua capacidade de adquirir novas habilidades. Assim, em muitos casos, a aprendizagem informal no local de trabalho e a formação na empresa são seus principais recursos em termos de qualificação profissional. Nesses casos, a certificação e reconhecimento de competências desenvolvidas no trabalho podem influenciar positivamente o percurso profissional, podendo representar uma porta de entrada para a formação profissional complementar (VARGAS, 2018). Em 2021, o governo federal criou o Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais (**Re-Saber**) visando atender trabalhadores que detêm saberes e competências desenvolvidos ao longo da vida, fora do ambiente escolar formal. O sistema busca simplificar o processo de certificação junto a instituições públicas e privadas (BRASIL, 2021[?]).

A aprendizagem informal no local de trabalho e a formação na empresa são os principais recursos para muitos trabalhadores informais em termos de qualificação profissional. Assim, a certificação e reconhecimento de competências desenvolvidas no trabalho podem influenciar positivamente o percurso profissional.

**As intervenções de formação e certificação profissional são mais efetivas quando há um cenário econômico favorável e quando complementadas com esforços para conectar os trabalhadores com vagas de trabalho.** Incluir elementos de intermediação de mão de obra e alinhar os programas com oportunidades existentes criam maiores possibilidades para que a inserção profissional ocorra. No entanto, em momentos de recessão econômica os resultados podem se mostrar mais restritos, uma vez que postos de trabalho formais são eliminados e uma melhor formação pode não gerar resultados de imediato (VARGAS, 2018).

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

#### 4.2.2 Criar oportunidades de emprego e realocar trabalhadores

**Para além das intervenções de formação, os trabalhadores informais também podem se beneficiar de políticas associadas à demanda de trabalho.** Essas inter-

**Não é suficiente que os trabalhadores contem com a capacitação necessária se não há oportunidades de emprego disponíveis ou se há dificuldade de acessá-las.**

venções podem tanto estimular a criação de postos de trabalho formais, como auxiliar na conexão dos trabalhadores que se encontram na informalidade com essas oportunidades. Como mencionado acima, não é suficiente que os trabalhadores contem com a capacitação necessária se não acessam oportunidades de emprego.

Entre as intervenções nesse sentido estão:

- **Intermediação de mão de obra:** Essas intervenções buscam conectar pessoas desempregadas ou ingressantes com vagas disponíveis no mercado de trabalho (CACCIAMALI, LIGIÉRO, MATOS, 2008). Os programas podem articular um conjunto de políticas e serviços como: orientação e apoio na procura de emprego; colocação e bolsa de trabalho; referência de treinamento; serviços especializados para empregadores; informação sobre o mercado de trabalho; e acesso a serviços sociais (VARGAS, 2018). Essas políticas têm o potencial de reduzir o tempo de procura por emprego, aumentar a mobilidade laboral e a probabilidade de alinhamento ocupacional entre a oferta e a demanda por trabalho. Além disso, pode auxiliar no direcionamento de qualificação profissional a fim de estimular a difusão de competências laborais para as quais há demanda por trabalho. Dessa forma, essas intervenções podem ter um caráter estratégico e integrador (LOBO, ANZE, 2014). Os serviços oferecidos podem ter natureza pública ou privada. Uma diferença importante entre as duas modalidades é que o serviço público propicia atendimento universal, sem discriminar os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, enquanto os serviços privados em geral não tem como público segmentos menos qualificados e os desempregados de longa duração (CACCIAMALI, 2018). No Brasil, a política pública de intermediação de mão de obra é entendida como parte de um **Sistema Público de Emprego (SINE)**<sup>37</sup> e é implementada de forma descentralizada nos estados e municípios, principalmente por meio dos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda, incluindo serviços de orientação e auxílio a autônomos ou em regime de economia solidária (CACCIAMALI, LIGIÉRO, MATOS, 2008).
- **Programas de emprego público:** O Estado pode atuar de forma a criar oportunidades de emprego para os trabalhadores que não tem conseguido se inserir no mercado de trabalho. As ocupações nesse sentido são em geral de baixa complexidade, envolvendo por exemplo, atividades na área de administração e construção civil. Dessa forma, muitas vezes se articulam com programas de investimento e infraestrutura, como parte de uma proposta mais abrangente de desenvolvimento que busca também ampliar a proteção social (OIT, 2020b). Esse tipo de programa tem ganhado relevância por meio da discussão do Estado atuar como empregador em última instância, assumindo a responsabilidade de atuar para resolver o problema da falta de empregos disponíveis, especialmente em contextos de mercado de trabalho desestruturados (TCHERNEVA, 2012).

<sup>37</sup> O SINE também reúne a política de seguro desemprego e de qualificação social e profissional.

1 2 3 **4** Promover o desenvolvimento produtivo

- **Oportunidades subsidiadas de emprego:** Outra forma de gerar oportunidades de emprego formal é o oferecimento de subsídios. Além da desoneração da folha de pagamentos mencionada anteriormente para setores selecionados, podem ser oferecidos subsídios para posições de entrada no mercado de trabalho. Com custos reduzidos, as empresas podem ser estimuladas a realizar mais contratações, ampliando o número de vagas disponíveis. Essas intervenções podem estar especialmente dirigidas a jovens que buscam o seu primeiro emprego, favorecendo o ganho de experiência e a sua permanência na formalidade. Quando esse tipo de intervenção é promovido, deve-se evitar que seja utilizado como mecanismo para uma empresa beneficiar-se de mão de obra qualificada sem garantir os direitos correspondentes. Por meio do **Programa Jovem Aprendiz**<sup>38</sup> e os programas de estágio (regidos pela Lei 11788/2008<sup>39</sup>) o Brasil busca oferecer oportunidades de inserção dos jovens no mercado formal. Durante a pandemia, por meio da **Medida Provisória 936/2020**, o governo brasileiro também criou a possibilidade de subsidiar postos de trabalhos formais, buscando evitar a destruição imediata de postos formais e o aumento da informalidade e do desemprego.

**Assim como discutido no subconjunto anterior, as intervenções acima são mais efetivas em períodos em que há crescimento econômico e se beneficiam da combinação com processos de capacitação.** As intervenções podem ter efeitos apenas temporários se não forem acompanhadas de uma atenção ao aumento da produtividade dos trabalhadores, o qual pode se dar de diferentes maneiras, como apontado na seção anterior. Ao mesmo tempo, a sua efetividade também está associada ao crescimento econômico e à articulação com uma política de emprego mais ampla, de modo que são intervenções insuficientes para lidar com o desemprego em massa ou a informalidade. Em contextos de forte desemprego estrutural outros programas podem ser mais efetivos, como os assistenciais e programas de qualificação e de desenvolvimento setorial (CACCIAMALI, 2018).

**Ao passo que os programas de intermediação de mão de obra podem ser estratégicos na integração de intervenções, os programas têm sido considerados pouco visíveis e efetivos.** Os serviços públicos do SINE são pouco procurados em relação à demanda de pessoas que buscam uma ocupação. Outra dificuldade se expressa na baixa taxa de alo-

**As limitações dos programas públicos de intermediação de mão de obra enfatizam a necessidade de aprimorar a integração dos serviços, com os objetivos de orientar a qualificação para as oportunidades de emprego melhores e de aprimorar o perfil dos candidatos para que possam se apresentar para um leque mais amplo de ocupações.**

cação em relação ao número de inscritos (apenas 9%), preenchendo apenas a 29% das vagas oferecidas. Além disso, o tipo de inserção é geralmente em empregos de baixa qualidade e de alta rotatividade. Essas limitações enfatizam a necessidade de aprimorar a integração dos serviços, com os objetivos de orientar a qualificação para oportunidades de emprego melhores e de aprimorar o perfil dos candidatos para que possam se apresentar a um leque mais amplo de ocupações (CACCIAMALI, 2018).

<sup>38</sup> No início de 2022, o programa Jovem Aprendiz está passando por uma revisão do governo federal que deve levar à sua flexibilização.

<sup>39</sup> A legislação estipula algumas regras básicas importantes para que a atividade seja realmente de aprendizagem para o trabalho e não apenas uma oferta de mão de obra mais barata porque inexperiente. O programa de estágio deve durar no máximo 2 anos, em jornada de no máximo 6 horas, sob supervisão e em atividade relacionada ao curso do estudante de graduação.

1 2 3 4 Promover o desenvolvimento produtivo

---

Por fim, apesar de aparecerem divididas entre aquelas voltadas para as unidades produtivas e aquelas para os trabalhadores, é útil observar as intervenções de forma combinada. Grande parte dos trabalhadores informais estão ocupados em negócios informais, cuja produtividade também é determinada pela sua força de trabalho. Dessa forma, uma abordagem conjunta que considere tanto os desafios dos negócios como as capacidades de seus trabalhadores pode trazer resultados superiores na comparação com intervenções isoladas (VARGAS, 2018).

## Considerações finais

**A revisão realizada permitiu identificar uma diversidade de intervenções que podem ser utilizadas de acordo com as circunstâncias em questão.** Ao longo deste capítulo foram apresentadas aproximadamente 50 tipos de intervenção que podem ser utilizados para reduzir a informalidade. Cada uma busca atender demandas específicas e a experiência que tem sido acumulada por meio da sua implementação oferece indicações de quando são mais aplicáveis. A sistematização dos aprendizados sobre cada tipo de intervenção permanece como uma tarefa a ser cumprida por futuros esforços de pesquisa.

**Ao observar o conjunto das seções anteriores, fica evidente que a redução da informalidade é uma tarefa multifacetada.** Há diferentes tipos de intervenção que precisam ser mobilizados para apoiar os trabalhadores e negócios informais. Dessa forma, abordar a informalidade com apenas uma intervenção, ainda que interessante (como o MEI), ou limitar a discussão a um tipo de medida (como as medidas regulatórias ou de fiscalização) revela-se um enfoque parcial e frágil. Uma abordagem mais sistêmica da informalidade no âmbito das políticas institucionais considera também aspectos de proteção social e desenvolvimento produtivo, seguindo as características adequadas a cada grupo. Esses últimos dois eixos têm estado particularmente ausentes na abordagem da informalidade e, nesse sentido, é de grande utilidade aproximar a discussão de informalidade da reflexão que tem sido acumulada no campo da inclusão produtiva.

**Nesse sentido, ao longo da discussão foi mencionada repetidas vezes a importância da integração das diferentes intervenções para que produzam seus efeitos.** A integração das intervenções não é algo que ocorre de maneira natural ou automática, é preciso desenhar processos que permitam a combinação efetiva das intervenções, do contrário essas podem ser apenas justapostas ou ainda levar ao desperdício de recursos. A coordenação de intervenções deve contemplar tanto a dimensão vertical (entre diferentes níveis de governo) como a dimensão horizontal (entre diferentes setores), dando também atenção às possibilidades de colaboração entre governo, sociedade civil e setor privado (LOTTA; FAVARETO, 2016; MACEDO; XEREZ; LOFRANO, 2016; MONNERAT; SOUZA, 2011).

**A literatura mais recente sobre informalidade ressalta que a integração das intervenções passa por um olhar mais consistente com a sua dimensão territorial.** A dimensão da informalidade é muitas vezes negligenciada, ou se resume a uma diferença entre espaços rurais e urbanos, o que favorece que a informalidade seja atribuída às condições de um negócio ou às qualificações de uma pessoa. Ao introduzir o conceito de economia informal (para além dos negócios e trabalhadores informais), a OIT revela que há uma dimensão adicional que precisa ser levada em consideração. O território é uma das dimensões estruturantes da desigualdade social, é nele que as pessoas vivem e é onde outros eixos da desigualdade se cruzam e se cristalizam. Nesta discussão, o território não é apenas um espaço físico ou geográfico, ele envolve também uma estrutura produtiva, uma rede de atores e instituições que vivem e atuam nesse, assim como um conjunto de políticas em operação. Dessa forma, abordar a redução da informalidade tendo em vista o território, seus determi-

nantes específicos assim como suas necessidades e potencialidades, pode ampliar os resultados alcançados assim como as possibilidades de sinergias. Um dos desafios essenciais nesse sentido é contar com dados de qualidade nessa escala que permitam informar a tomada de decisão (ABRAMO, 2021).

**Por fim, a identificação das experiências brasileiras ao longo do capítulo revelou um quadro interessante e fragmentado.** Nos diferentes conjuntos e subconjuntos de intervenções foi possível identificar exemplos de políticas brasileiras que se aproximam ou criam a possibilidade de abordar os desafios da informalidade, o que reforça a percepção presente na literatura de que os países da América Latina têm tido uma experiência especialmente rica neste âmbito (SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTA-NA, 2018). Ainda numa avaliação positiva, é interessante observar que algumas das iniciativas apresentam uma preocupação clara com o tema da integração, como nos casos do MEI, do Simples Nacional, do Plancite, das incubadoras de cooperativas populares, do PNMO, dos centros de assistências a negócios e trabalhadores, do SINE e dos APLs. É claro que entre o desenho de políticas coordenadas e a sua efetiva coordenação há uma distância relevante que precisa ser superada. Nesse sentido ainda, é interessante observar que algumas das intervenções mapeadas foram identificadas no âmbito nacional, enquanto outras foram observadas nos municípios, o que reforça a necessidade de pensar a complementaridade das ações.

**Ainda que o capítulo não tenha se dedicado a avaliar o conjunto de experiências do país, neste momento é possível identificar pelo menos três debilidades relevantes.** *Primeiro, as políticas e ações implementadas para estimular a formalização por vezes abrem espaço para condições mais precárias de inserção produtiva.* Essa situação pode ser identificada no caso dos trabalhadores assalariados que passam a ser contratados como MEI, assim como nos contratos atípicos criados pela reforma trabalhista de 2017, ou ainda em processos como a criação de shoppings populares que impulsionam uma “formalização excludente”. *Segundo, o conjunto de políticas parece não efetivamente reconhecer o grupo de trabalhadores informais como um grupo objeto de políticas e negligencia a heterogeneidade existente.* No campo das medidas que buscam facilitar a formalização, por exemplo, não há uma diferenciação para os diferentes tipos de negócios em termos setoriais, todos (inclusive os trabalhadores) parecem ser atendidos por um mesmo conjunto de políticas, com destaque para o MEI, encobrindo a natureza diversa das atividades econômicas empreendidas. No caso das políticas de proteção social, para citar outro exemplo, as medidas se direcionam ou mais fortemente às pessoas em situação de pobreza ou àqueles que se encontram em posições de entrada no mercado formal, deixando um grupo expressivo de pessoas no meio do caminho e sem proteção. *Terceiro, as políticas que abordam a informalidade não estão integradas em um plano comum que reconheça o seu papel no desenvolvimento econômico do país - o que é especialmente evidente nas intervenções de desenvolvimento produtivo.* Ainda que existam diferentes intervenções, cada uma parece seguir sua própria lógica e objetivos sem se combinar em uma ação unificada para abordar a estrutura produtiva do país e ampliar as possibilidades de inserção na formalidade.

## Referências

ABRAMO, Laís. 2021. **Políticas Para Enfrentar Los Desafíos de Las Antiguas y Nuevas Formas de Informalidad En América Latina**. Políticas Sociales – CEPAL, no. 240. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/936488/ESS\\_2019\\_Summary\\_Report\\_Nov2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936488/ESS_2019_Summary_Report_Nov2020.pdf). Acesso em 08 de abril de 2022.

AGUIAR, Ana Deborah Bezerra. **Os impactos na carga tributária das empresas optantes pelo Simples Nacional com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 155/2016**. Universidade Federal de Fortaleza, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34635/1/2018\\_tcc\\_adbaguiar.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34635/1/2018_tcc_adbaguiar.pdf) Acesso em 06 de abril de 2022.

ALFERS, Laura; Francie, LUND; Rachel, MOUSSIE. 2018. **Informal Workers & The Future of Work: A Defence of Work-Related Social Protection**. WIEGO Working Paper No. 37. Manchester, UK: WIEGO.

ALMEIDA, Rita; CARNEIRO, Pedro. 2012. **Enforcement of Labor Regulation and Informality**. American Economic Journal: Applied Economics, 4 (3): 64-89.

ANDRADE, Juliana Santos de. **Vantagens e desvantagens do Simples Nacional**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25729/000751600.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 06 de abril de 2022.

ANDRADE, G. H., BRUHN, M., MCKENZIE, D. **A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms** IZA Discussion Paper, 2013

ARARAQUARA. **O aplicativo de transporte de Araraquara – Bibi Mob Coomappa: um modelo de cooperativismo que encantou o Brasil**. Prefeitura Municipal de Araraquara, 2022. Disponível em: <https://www.araraquara.sp.gov.br/bibimob> Acesso em 08 de abril de 2022.

ARAUJO. C. A. Avanços recentes na política de combate à informalidade do trabalho assalariado no Brasil: ações da Secretaria de Inspeção do Trabalho. In: **Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. – v.1, n.65, ano 24-.- Brasília: Ipea: Ministério do Trabalho, 2018.

ARAÚJO. V.D.L; GLOTZ. R.E.L. **O letramento digital como instrumento de inclusão social e democratização do conhecimento: desafios atuais**. In: Revista Educação Pública. Rio de Janeiro, 2014

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies**. Washington DC, 2020a. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf> Acesso em 08 de abril de 2022.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2020: Economy Profile Brazil.** Washington DC, 2020b. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf> Acesso em 08 de abril de 2022.

BERTRANOU, Fabio; CASALÍ, Pablo. **Transición a la Formalidad y Protección Social.** In: Salazar-Xirinachs, José Manuel & Chacaltana, Juan. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. 484 p.

BOTELHO, Vinicius, VELOSO, Fernando, MENDES, Marcos, MACHADO, Anaelly, BERÇOT, Ana Paula. **Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta.** Centro de Debate em Políticas Públicas (CDPP). 2020.

BRASIL. **Economia Solidária.** Ministério da Cidadania, 201[?]b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-urbana/economia-solidaria> Acesso em 08 de abril de 2022.

BRASIL. **Governo federal lança “Balcão Único” para simplificar a abertura de empresas.** Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-federal-lanca-201cbalcao-unico201d-para-simplificar-a-abertura-de-empresas> Acesso em 07 de abril de 2022.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008.** Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm) Acesso em 07 de abril de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 11.598, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007.** Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111598.htm) Acesso em 07 de abril de 2022.

BRASIL. **O que é Atenção Primária?** Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde, 202[?]a. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/smp/smpoquee> Acesso em 08 de abril de 2022.

BRASIL. **Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS TRABALHO.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 201[?] a. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/Acessuas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Acessuas.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

BRASIL. **Re-Saber** – Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais. Ministério da Educação, 202[?]b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/resaber> Acesso em 08 de abril de 2022.

BRASIL. **Itinerário da formação técnica e profissional – FTP:** Guia de implementação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/Guia\\_FTP\\_2021\\_VF4\\_final5.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/Guia_FTP_2021_VF4_final5.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

BUENO, Carmen. INSPECCIONES DEL TRABAJO. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf)

CACCIAMALI, M.C.; Ligiéro, A.P.; Matos, F. **Desenho e Gestão de uma Política Pública de Intermediação de Mão-De-Obra**. *Idéias e Tendências em Foco*, v. 1, p. 09-48, 2008.

CACCIAMALI, M. C. José-Silva, M.F. Novos Tempos e o Sistema Público de Emprego. In: Moreto et al (org). **As transformações no Mundo do Trabalho e o Sistema Público de Emprego como Instrumento de Inclusão Social**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018., p. 161-179

CAI, Jing; SZEIDL, Adam. Interfirm relationships and business performance. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 133, n. 3, p. 1229-1282, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article/133/3/1229/4768295?login=false> Acesso em 08 de abril de 2022.

CARRÉ, Françoise; HORN, Pat; BONNER, Chris. 2018. **Collective Bargaining by Informal Workers in the Global South: Where and How It Takes Place**. WIEGO Working Paper No. 38. Manchester, UK: WIEGO.

CHACALTANA, Juan; LEUNG, Vicky; RUIZ, Claudia; VEZZA, Evelyn. ¿Pueden ayudar las nuevas tecnologías a la transición a la formalidad?: e-formalidad. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

CONTRI, Bob; GALASKI, Rob. **Sobre o horizonte: Blockchain e o futuro da infraestrutura financeira**. Deloitte. São Paulo: 2017. Disponível em: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/financial-services/Blockchain\\_portugues.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/financial-services/Blockchain_portugues.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

CRÉPON, Bruno; EL KOMI, Mohamed; OSMAN, Adam. Is it who you are or what you get? Comparing the impacts of loans and grants for microenterprise development. **Poverty Action Lab, MIT**, 2020. Disponível em: <https://www.adam-osman.com/wp-content/uploads/2020/05/Loans-vs-Grants.pdf> Acesso em 08 de abril de 2022.

DEELEN, Linda; AMESTOY, Lysette Henríquez. Esquemas especiales para micro y pequeñas empresas. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

DE MEL, Suresh; MCKENZIE, David; WOODRUFF, Christopher. One-time transfers of cash or capital have long-lasting effects on microenterprises in Sri Lanka. **Science**, v. 335, n. 6071, p. 962-966, 2012. Disponível em: [https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.1212973?casa\\_token=bn8m1wAAiV-gAAAAA%3AMLGzWUtyElaaw8Py06BwObfzNOBmfOADiv3I74I0VSoEWQQgKSZYc43JZ2\\_oFp85CyEYW0hQ2o9](https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.1212973?casa_token=bn8m1wAAiV-gAAAAA%3AMLGzWUtyElaaw8Py06BwObfzNOBmfOADiv3I74I0VSoEWQQgKSZYc43JZ2_oFp85CyEYW0hQ2o9) Acesso em 08 de abril de 2022.

DE MEL, Suresh; MCKENZIE, David; WOODRUFF, Christopher. Business training and female enterprise start-up, growth, and dynamics: Experimental evidence from Sri Lanka. **Journal of Development Economics**, v. 106, p. 199-210, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387813001326> Acesso em 08 de abril de 2022.

DE MEL, Suresh; MCKENZIE, David; WOODRUFF, Christopher. Returns to capital in microenterprises: evidence from a field experiment. **The quarterly journal of Economics**, v. 123, n. 4, p. 1329-1372, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/4/1329/1933166> Acesso em 08 de abril de 2022.

DE PAULA, Roberta Manfron de; COSTA, Daiane Leal; FERREIRA, Manuel Portugal. A percepção da carga tributária nas micro e pequenas empresas antes e após o Simples Nacional. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 11, n. 1, p. 34-51, 2017. Disponível em: [https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/6004/1/2017\\_Revista%20Faccamp%20-%20Roberta%20Daiane%20Manuel.pdf](https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/6004/1/2017_Revista%20Faccamp%20-%20Roberta%20Daiane%20Manuel.pdf) Acesso em 06 de abril de 2022.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/f9ZFfjhYtRBMVxLPjCJMKNJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 30 de março de 2022.

DREXLER, Alejandro; FISCHER, Greg; SCHOAR, Antoinette. Keeping it simple: Financial literacy and rules of thumb. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 6, n. 2, p. 1-31, 2014. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.6.2.1> Acesso em 08 de abril de 2022.

FAFCHAMPS, Marcel; MCKENZIE, David; QUINN, Simon; WOODRUFF, Christopher. Microenterprise growth and the flypaper effect: Evidence from a randomized experiment in Ghana. **Journal of development Economics**, v. 106, p. 211-226, 2014. Disponível em: [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387813001375?casa\\_token=8bpb\\_umMexAAAAA:HbZSOCxa69xUowz28pYLVefS-CA7EQMe441rj7U\\_6MLvHD6hO9F0JbxljtjQMyUByX0ChmgIW](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387813001375?casa_token=8bpb_umMexAAAAA:HbZSOCxa69xUowz28pYLVefS-CA7EQMe441rj7U_6MLvHD6hO9F0JbxljtjQMyUByX0ChmgIW) Acesso em 08 de abril de 2022.

FIERN. **SENAI/CTGAS-ER cede forno para comunidade em São Gonçalo do Amarante**. Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte, 2018. Disponível em: <https://www.fiern.org.br/senai-ctgas-er-cede-forno-para-comunidade-em-sao-goncalo-amarante/> Acesso em 08 de abril de 2022.

FORMOLO, Agda; ECKERT, Alex; MECCA, Marlei Salete; BIASIO, Roberto; DENICOL, Maria Salete Goulart Martins. **Legislação da Desoneração da Folha de Pagamento no Brasil:** uma Análise sobre o Discurso do Governo, do Empresariado e de Especialistas. XIII Congresso Virtual de Administração, 2016. Disponível em: [https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/2017\\_81\\_13765.pdf](https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/2017_81_13765.pdf) Acesso em 06 de abril de 2022.

G1. **Recebia o Auxílio Emergencial, vou receber o Auxílio Brasil?** Entenda. Portal G1, novembro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/auxilio-emergencial/noticia/2021/11/16/auxilio-emergencial-e-auxilio-brasil-entenda.ghtml> Acesso em 05 de maio de 2022.

GAARDER, Edwin; VAN DOORN, Judith; BEHRENDT, Christina; NGUYEN, Quynh Anh. **Formalização de empresas:** Requisitos específicos para o registro, pagamento de impostos e segurança social. OIT, Resumo Temático No. 3/2021. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_777862.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_777862.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; DE CARVALHO, Alexandre Ywata. **Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego:** Novas evidências. Texto para Discussão, IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/177573> Acesso em 06 de abril de 2022.

INFANTE, Ricardo. Crecimiento, cambio estructural y formalización. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina:** Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

JESSEN, Jonas; KLUVE, Jochen. Evaluación de impacto. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina:** Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

J-PAL. **Egyptian Rug Firms Weave Their Way into Foreign Markets.** Policy Briefcase, 2019b. Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publication/egyptian-rug-firms-weave-their-way-into-foreign-markets.pdf> Acesso em 08 de abril de 2022.

J-PAL. **Inspiring success:** personalized trainings for microenterprises. Policy Briefcase, 2019a. Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publication/inspiring-success-personalized-trainings-for-microenterprises.pdf> Acesso em 08 de abril de 2022.

KHAMIS, Melanie. **Formalization of jobs and firms in emerging market economies through registration reform.** IZA World of Labor, 2014. Disponível em: <https://wol.iza.org/articles/formalization-of-jobs-and-firms-in-emerging-market-economies-through-registration> Acesso em 08 de abril de 2022.

KREIN, José Dari; MANZANO, Marcelo; DOS SANTOS, Anselmo Luís; DUARTE, Christian. Las buenas prácticas que explican el avance de la formalización en Brasil. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, p. 367-391, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

LAFORTUNE, Jeanne; RIUTORT, Julio; TESSADA, José. Role models or individual consulting: The impact of personalizing micro-entrepreneurship training. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 10, n. 4, p. 222-45, 2018. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20170077> Acesso em 08 de abril de 2022.

LASTRES, H. M. M. Políticas para APLs: a experiência do BNDES. **boletim regional, urbano e ambiental**, n. 10, jul-dez 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5551/1/BRU\\_n10\\_politicas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5551/1/BRU_n10_politicas.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

LOBO, V. ANZE, V. R. **A Importância Estratégica da Política Pública de Intermediação de mão de obra**. IPEA: Política em foco - mercado de trabalho, n. 57, ago. 2014.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 24 no. 57 Curitiba Mar. 2016.

MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, n. 26, 2016.

MANFREDI, S. M. **Uma Política de Certificação Profissional Orientada para a Inclusão Social**. Linhas Críticas, Brasília, DF, v. 16, n. 30, p. 27-48, jan./jun. 2010. ISSN 1516-4896

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Previdência rural no Brasil**. Texto para Discussão No. 2404. Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2404.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2404.pdf) Acesso em 06 de maio de 2022.

MATTOS, Enlison; POLITI, Ricardo; FUSCHINI, Gabriela. **Fiscalização no mercado de trabalho e informalidade nos municípios brasileiros**. Nova Economia [online]. 2018, v. 28, n. 01, pp. 103-126. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2953>. Acesso em 08 de abril de 2022.

MCKENZIE, David; WOODRUFF, Christopher. Business practices in small firms in developing countries. **Management Science**, v. 63, n. 9, p. 2967-2981, 2017. Disponível em: <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/mnsc.2016.2492?journalCode=mnsc> Acesso em 08 de abril de 2022.

MCKENZIE, David; WOODRUFF, Christopher. What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?. **The World Bank Research Observer**, v. 29, n. 1, p. 48-82, 2014. Disponível em: <https://academic.oup.com/wbro/article-abstract/29/1/48/1676897?redirectedFrom=fulltext&login=false> Acesso em 08 de abril de 2022.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

NORONHA, E. G.; TURCH, L. O pulo do gato da pequena indústria precária. **Tempo Social: revista de sociologia da USP**, v. 19, n.1, junho de 2007.

OECD. **OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264115415-en.pdf?expires=1649696940&id=id&accname=guest&checksum=8B-F0698CEBC1DA8A134EF98A52434333>. Acesso em 2 de abril de 2022.

OCDE/OIT. **Tackling Vulnerability in the Informal Economy, Development Centre Studies**. OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Extending social security to workers in the informal economy**: Information and awareness. Organização Internacional do Trabalho, 2021b. Disponível em: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS\\_749491/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_749491/lang--en/index.htm) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Formalização de empresas**: Simplificação e facilitação das formalidades para a abertura de empresas & conformidade regulamentar. Organização Internacional do Trabalho, Resumo Temático No. 2, 2021a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_772558.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_772558.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Social Dialogue for the Transition from the Informal to the Formal Economy**. Organização Internacional do Trabalho, 2020a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_750495.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_750495.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Public Employment Programmes (PEPs)**. Organização Internacional do Trabalho, 2020b. Disponível em: [http://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS\\_759118/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_759118/lang--en/index.htm). Acesso em 10 de abril de 2022.

OIT. **O emprego atípico no mundo**: Desafios e perspectivas. Organização Internacional do Trabalho, 2018a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_626383.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_626383.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **New Technologies and the transition to formality**: The trend towards e-formality. Employment Working Paper no. 247. Organização Internacional do Trabalho, 2018b. Disponível em: [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_635996/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_635996/lang--en/index.htm) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Enterprise Formalization**. Organização Internacional do Trabalho, Janeiro de 2017. Disponível em: [http://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_544828/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_544828/lang--en/index.htm). Acesso em 05 de abril de 2022.

OIT. Role of Finance in Driving Formalization of Informal Enterprises. **Thematic Policy Brief – Enterprise Formalization**, 2016. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_533200.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_533200.pdf). Último acesso em: 11 de abril de 2022.

OIT. Notes on Formalization: Recent Experiences of Formalization in Latin America and the Caribbean. In: **Notes on Formalization**, 2014a. OIT

OIT. **Thematic Labour Overview I: Transition to Formality in Latin America and the Caribbean**. (Revised version). Lima: ILO, Regional Office for Latin America and the Caribbean. 76p, 2014b.

OLIVEIRA, R.V. **Construindo Institucionalidades**. A qualificação profissional como política pública – Brasília, 2005.

ORTELAN, Daniela Chaves; DA COSTA PINTO, Eduardo. **eSocial e mudanças no sistema de escrituração trabalhista e previdenciárias no Brasil**. Revista Eletrônica Organizações e Sociedade, v. 7, n. 8, p. 119–133, 2018.

OSMAN, Adam; RAHMAN, Aminur; MCKENZIE, David. **Digital Marketing for Microenterprises and Small Businesses in Egypt**. J-PAL, 202[?]. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/digital-marketing-microenterprises-and-small-businesses-egypt> Acesso em 08 de abril de 2022.

PREFEITURA DE SANTOS. Lavanderia comunitária, em Santos, promove bem-estar e dignidade para pessoas em situação de rua. **Notícias**. 13 de março de 2022. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/lavanderia-comunitaria-em-santos-promove-bem-estar-e-dignidade-para-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

RANGEL, Felipe. **A empresarização do comércio popular em São Paulo**: trabalho, empreendedorismo e formalização excludente. Universidade Federal de São Carlos, Tese [doutorado], 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/12099/Tese%20-%20Felipe%20Rangel\\_A%20empresariza%C3%A7%C3%A3o%20do%20com%C3%A9rcio%20popular.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/12099/Tese%20-%20Felipe%20Rangel_A%20empresariza%C3%A7%C3%A3o%20do%20com%C3%A9rcio%20popular.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em 08 de abril de 2022.

ROCHA, Rudi; ULYSSEA, Gabriel; RACHTER, Laísa. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. **Journal of development economics**, v. 134, p. 28–49, 2018. Disponível em: [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387818303560?casa\\_token=kOtwatsiqqwAAAAA:t00gfDrW5q5fN9RL\\_FbKoDURTDtgxl\\_NLZgHvxzqZ0qmap-vIb-E4iD5M-8XPoTAL2fIE\\_5WI](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387818303560?casa_token=kOtwatsiqqwAAAAA:t00gfDrW5q5fN9RL_FbKoDURTDtgxl_NLZgHvxzqZ0qmap-vIb-E4iD5M-8XPoTAL2fIE_5WI) Acesso em 08 de abril de 2022.

RODRIGUES, Ivete; BARBIERI, José Carlos. A emergência da tecnologia social: revisitando o movimento da tecnologia apropriada como estratégia de desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1069-1094, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/RTjPk8cQF3SgkRhcsWh8Psb/?lang=pt> Acesso em 08 de abril de 2022.

RODRIGUES, Maria Beatriz. Trajetórias de vida e de trabalho flexíveis: o processo de trabalho pós-Braverman. In: **Cadernos EBAPE.BR**. FGB. v. 12, nº 4, artigo 2, Rio de Janeiro, 2014. p. 770-788.

SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. La informalidad en América Latina y el Caribe ¿por qué persiste y cómo superarla? In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. Políticas de **Formalización en América Latina**: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

SCHOAR, Antoinette; COLE, Shawn. **Rules of Thumb**: Providing Timely Financial Management Advice at Scale in India. J-PAL South Asia, 2016. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/rules-thumb-providing-timely-financial-management-advice-scale-india> Acesso em 08 de abril de 2022.

SEBRAE. **Novo valor da contribuição do MEI em fevereiro/2022**. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2022. Disponível em: <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/novo-valor-da-contribuicao-do-mei-em-fevereiro-2022> Acesso em 06 de abril de 2022.

SEBRAE. **Simples Nacional**: mudanças para 2018. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2018. Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/AM/Banner/arquivo\\_1512481714.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/AM/Banner/arquivo_1512481714.pdf) Acesso em 06 de abril de 2022.

SOUZA, Liliane Bordignon de. **Metamorfoses da qualificação para o trabalho no Brasil : uma análise da política de formação profissional continuada (2011-2016)**. Tese de doutorado apresentada à faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2020.

TCHERNEVA, P. R. Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change. **Levy Economics Institute Working Paper Collection**, No. 732. September 2012. Disponível em: [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_732.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_732.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

TEIXEIRA, F. Políticas públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais (APLs)? **Revista Organizações & Sociedade**, v.15, n.46, Julho/Setembro – 2008.

ULYSSEA, G. "Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil", **American Economic Review**, v. 108, n. 8, p. 2015-2047, 2018.

UNDP. **UNDP and Jumia transform informal enterprises in Uganda through inclusive e-commerce:** Early lessons learned. United Nations Development Programme, 2020. Disponível em: <https://www.ug.undp.org/content/uganda/en/home/blog/2020/undp-and-jumia-transform-informal-enterprises-in-uganda-through-.html> Acesso em 08 de abril de 2022.

UOL. **Cerca de 300 mil aderiram ao novo SIM Digital e ao crédito Caixa Tem.** Economia, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/04/01/sim-digital-caixa-tem-microcredito-empreendedores-pedro-giumaraes.htm> Acesso em 08 de abril de 2022.

VAN. Elk, K.; DE KOK, J.; DURÁN, J.; Lindeboom, G. J. **Enterprise Formalization:** Fact Or Fiction?: A Quest for Case Studies. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Eschborn, 2014.

VAHDAT, Vahíd Shaikhzadeh; ROMÃO, Davi Mamblona Marques; SEVERIAN, Danilo; CAVALCANTE FILHO, Pedro Gilberto; FRANÇA, Julia Monteath de; BAUER, Marcela. **Inclusão Produtiva no Brasil:** evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda. São Paulo: Instituto Veredas, 2020. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/> Acesso em 06 de maio de 2022.

VAHDAT, Vahíd Shaikhzadeh; MORALES, Rafael Diego de Serrão; BENATTI, Gabriela Solidario de Souza; CAVALCANTE FILHO, Pedro Gilberto; VAHDAT, Brayan Barotto; BOEIRA, Laura dos Santos. **O Futuro da Inclusão Produtiva:** da emergência social aos caminhos pós-pandemia. Brasília: Instituto Veredas, 2020. Disponível em: [https://9b4d822d-5bf4-4f84-a59e-d66453e82643.filesusr.com/ugd/63eaa2\\_183a77da313e42e08260d14c14215935.pdf](https://9b4d822d-5bf4-4f84-a59e-d66453e82643.filesusr.com/ugd/63eaa2_183a77da313e42e08260d14c14215935.pdf) Acesso em 09 de abril de 2022.

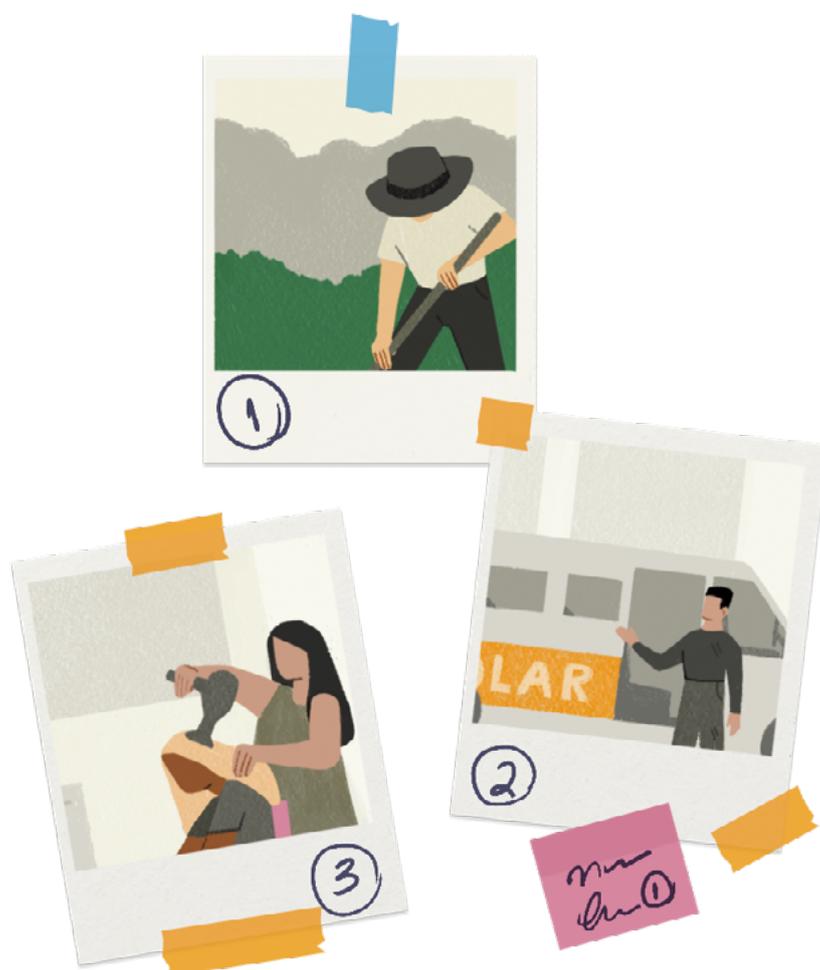
VARGAS, Fernando. FORMACIÓN PARA INSERCIONES LABORALES DE CALIDAD. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina:** Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

WIEGO/OIT/UNICEF. **FAMILY-FRIENDLY POLICIES FOR WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY.** ProseWorks. 2021.

WIEGO. Proteção social para trabalhadores informais: tendências e mudanças. **Nota Informativa**, n. 3, Dezembro 2021.

CAPÍTULO 6

# CAMINHOS PARA INCLUSÃO PRODUTIVA



# SUMÁRIO

<b>1. A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ECONÔMICO</b>	<b>237</b>
<b>2. CAMINHOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA</b>	<b>239</b>
2.1 INFORMAIS DE SUBSISTÊNCIA	239
2.2 TRABALHADORES COM POTENCIAL DE INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL	248
2.3 EMPREENDEDORES POTENCIALMENTE PRODUTIVOS	258
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>268</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>270</b>

## Capítulo 6 – Caminhos para a inclusão produtiva

**Para aprimorar a inclusão produtiva das pessoas que se encontram na informalidade, é necessário estabelecer uma relação entre públicos-alvo e as medidas que podem ser utilizadas para apoiá-los nos desafios que enfrentam.** O conjunto de intervenções apresentado no Capítulo 5 oferece um panorama dos diferentes instrumentos que podem ser mobilizados, no entanto não foi estabelecida uma relação direta com as diferentes realidades existentes na informalidade. Sem o estabelecimento dessa relação, as intervenções podem se mostrar inadequadas ou pouco efetivas.

**Nesse sentido, um passo importante nesta discussão é a definição de quais grupos serão considerados prioritários para identificar caminhos de intervenção.** A partir das reflexões geradas por meio do retrato da informalidade (Capítulo 3) e da deliberação da equipe de pesquisa com a Fundação Arymax e a B3 Social, foram definidos três grupos prioritários: 1) pessoas que tipicamente se ocupam na informalidade em situação de subsistência; 2) pessoas que tipicamente se encontram na informalidade e que tem o potencial produtivo e o interesse de se inserir no mercado de trabalho formal; e 3) pessoas que tipicamente se ocupam na informalidade e que buscam estabelecer um negócio produtivo. O Box 1 discorre sobre a relação desses três grupos com as discussões apresentadas no Capítulo 3, indicando também a dificuldade de estabelecer o tamanho de cada um desses grupos.

### Box 1: Grupos prioritários e a relação com o retrato da informalidade

Na discussão sobre o retrato da informalidade, foram apresentados quatro tipos de situações recorrentes, com base na discussão da literatura: “informais de subsistência”, “informais com potencial produtivo”, “informais por opção” e “formais frágeis”. Com base nessas categorias, foi realizada uma análise dos dados da Pnad considerando diferentes situações de ocupação (particularmente empregadores, trabalhadores por conta-própria e assalariados). A tabela a seguir apresenta o total de pessoas identificadas para esses quatro tipos de situação para o 3º trimestre de 2021 de acordo com as definições apresentadas no Capítulo 3. Naquela discussão optou-se por não incluir nas análises as trabalhadoras domésticas, o setor público e o setor agrícola, devido às suas especificidades.

**Tabela 1: Número de pessoas na informalidade de acordo com as categorias definidas no retrato da informalidade (Brasil, 3º trimestre de 2021)**

	<b>Empregadores</b>	<b>Conta-própria</b>	<b>Assalariados</b>	<b>Total</b>
<b>Informais de subsistência</b>	314.552	13.133.980	6.224.010	19.672.542
<b>Informais com potencial produtivo</b>	175.500	2.098.522	2.958.747	5.232.769
<b>Informais por opção</b>	58.185	312.845	364.871	735.901
<b>Formais frágeis</b>	546.810	3.140.780	3.184.561	6.872.151

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad Trimestral.

Essas análises oferecem uma foto ou retrato da situação no Brasil, no entanto não refletem todo o conjunto de pessoas que poderiam ser beneficiadas por possíveis intervenções, nem o que essas pessoas estão efetivamente buscando em termos da sua inserção no mundo do trabalho. Além dos grupos que não foram incluídos na análise (que somam 13,2 milhões de pessoas na informalidade no mesmo período), também havia 13,5 milhões de pessoas que se encontram desocupadas, 2,0 milhões de auxiliares familiares (não remunerados) e 5,1 milhões de pessoas desalentadas. A posição na ocupação reflete o lugar em que essas pessoas se encontram, mas não as suas aspirações, as quais podem tanto estar direcionadas a um caminho mais relacionado ao empreendedorismo como à empregabilidade.

A definição dos três grupos para a discussão neste capítulo de conclusão busca dar atenção à expectativa e ao potencial de inserção produtiva das pessoas. O primeiro grupo está relacionado a pessoas que se encontram em situação de subsistência e tem sua ocupação marcada por um altíssimo grau de vulnerabilidade e com dificuldade de garantir condições mínimas para suprir necessidades básicas. As barreiras estruturais que se apresentam a este grupo justificaram a necessidade de tratá-lo como um grupo em si. Nos outros dois grupos, a expectativa por uma forma de inserção se torna relevante. O segundo grupo é conformado pelas pessoas que buscam se inserir no mercado de trabalho formal como assalariados, ou seja, estão interessados no caminho da empregabilidade. Já o terceiro grupo abarca as pessoas que conduzem negócios e, dessa forma, buscam melhorar a sua inserção pela via do empreendedorismo.

Assim, ainda que seja possível estabelecer uma relação entre o retrato da informalidade e os grupos definidos, é importante reforçar que esses não coincidem. Enquanto o primeiro grupo envolve os “informais de subsistência”, o grupo também pode incluir, por exemplo, um grande contingente de pessoas desocupadas e auxiliares familiares. No caso dos outros dois grupos, há uma sobreposição com os “informais com potencial produtivo” e com os “formais frágeis”. No entanto, é difícil delimitar os grupos já que esses são definidos em termos da expectativa de caminho das pessoas, a empregabilidade ou o empreendedorismo. Além disso, é importante notar a impossibilidade de diferenciar se a inserção dos trabalhadores por conta própria é mais próxima da empregabilidade ou do empreendedorismo e que as pessoas podem optar por mudar de situação de ocupação, por exemplo abandonando o assalariamento para abrir um negócio.

Dessa forma, os grupos definidos para as discussões deste capítulo não estão voltados a oferecer um retrato do país, mas sim oferecer construtos que permitam discutir possibilidades de inserção futuras que possibilitem acessar melhores condições de trabalho e de vida.

**A partir da definição desses três grupos, este capítulo busca discutir o que pode ser feito para aprimorar a sua inclusão produtiva.** Para tanto, foi conduzido um esforço de síntese das discussões anteriores, o qual foi complementado pela realização de entrevistas com oito especialistas. Para cada um dos grupos, buscou-se: a) caracterizar a situação vivenciada pelas pessoas que se encontram nesses grupos; b) discutir o seu acesso a políticas no Brasil; e c) identificar recomendações para aprimorar a sua inserção produtiva.

**Este capítulo final está organizado em duas partes.** Numa primeira parte são brevemente recuperados elementos estruturais e contextuais que determinam o alcance das intervenções que buscam reduzir a informalidade. A segunda parte aborda os três grupos priorizados, a partir das três questões indicadas acima. O que a discussão dos grupos revela é a necessidade de uma reorientação das políticas empreendidas, passando de um olhar estreito para outro mais abrangente e que tem o aumento da produtividade e a integração das intervenções como algumas de suas preocupações centrais.

## 1. A influência do contexto econômico

**Os processos de redução ou aumento da informalidade ocorrem em meio a uma dinâmica econômica complexa resultante do encontro de diversos fatores.** Além das relações de produção, das instituições, dos ciclos econômicos e da conjuntura econômica internacional, as interações entre a estrutura produtiva de um país e as políticas econômicas operadas pelos governos desempenham um papel importante na conformação de padrões de crescimento econômico. Uma economia que cresce favorece a redução da informalidade, principalmente quando se trata de um crescimento duradouro e sustentável, combinado com a elevação da produtividade do trabalho e a distribuição dos ganhos. Já em economias com estrutura produtiva de baixa complexidade e elevado diferencial de produtividade entre os setores, o crescimento pode ter efeitos limitados sobre a redução da informalidade. Da mesma forma, as políticas econômicas contribuem para definir o padrão de crescimento econômico.

**A estrutura produtiva, as políticas econômicas e o padrão de crescimento econômico condicionam, limitam e determinam o terreno sobre o qual incidem as diferentes políticas de combate à informalidade.** As combinações entre essas variáveis podem resultar em situações mais ou menos favoráveis para a efetividade das políticas de formalização, como mostra a experiência histórica dos países. Infante (2018), por exemplo, identifica que 60% da redução da informalidade nos países latino-americanos entre 2002 e 2012 pode ser atribuída à combinação de crescimento econômico com mudanças na estrutura produtiva, enquanto 40% está associado às políticas institucionais adotadas. Dessa forma, o desempenho das intervenções que buscam reduzir a informalidade no Brasil estão condicionadas ao cenário econômico dos próximos anos. Para ilustrar as implicações, a seguir são propostos três cenários básicos que evidenciam contextos diferenciados e condicionam as expectativas de resultados possíveis para as ações de enfrentamento da informalidade que serão tratadas a seguir.

**O desempenho das intervenções que buscam reduzir a informalidade no Brasil estão condicionadas ao cenário econômico dos próximos anos.**

**Em um primeiro cenário há regressão da estrutura produtiva e uma conjuntura e políticas econômicas desfavoráveis.** Nesse cenário pessimista se acentua o processo de desindustrialização da economia, com fortalecimento dos setores produtores de bens primários para exportação, por um lado, e dos setores produtores de bens e serviços de pouco valor agregado, por outro. Ao mesmo tempo, as políticas econômicas (ou a ausência delas) adotadas pelo governo não geram impactos subs-

tantivos no crescimento econômico, na produtividade e na distribuição. Trata-se de um cenário de crise que fortalece a informalidade como forma de adequação dos negócios e da população economicamente ativa, e que tende a limitar a efetividade de políticas de combate à informalidade.

**Em um segundo cenário há uma combinação de transformações da estrutura produtiva com políticas econômicas favoráveis ao crescimento econômico duradouro, à elevação da produtividade e à distribuição expressiva dos ganhos.** Nesse cenário otimista, a estrutura produtiva ganha complexidade com expansão dos setores de maior produtividade de forma articulada aos demais setores da economia, engendrando uma dinâmica virtuosa de redução da heterogeneidade estrutural. Ao mesmo tempo, as políticas econômicas adotadas são eficazes em promover uma conjuntura de aquecimento econômico prolongado, cujo padrão favorece a geração de emprego e renda na perspectiva de maior formalização. Trata-se de um cenário de crescimento econômico capaz de gerar mudanças profundas na situação socioeconômica do país, propiciando um terreno favorável para a maior efetividade de políticas de formalização.

**Em um terceiro e último cenário, há uma situação intermediária entre os dois anteriores.** Neste cenário moderado, a estrutura produtiva se mantém razoavelmente estável, com algumas políticas econômicas sendo bem sucedidas e outras não tanto no que se refere a favorecer a duração do crescimento econômico, os ganhos de produtividade e a distribuição desses ganhos. Trata-se de um cenário de parcimônia, em que novos investimentos e postos de trabalho ocorrem de forma cautelosa, resultando em um ambiente que não limita e tampouco potencializa as ações de promoção à formalidade.

**Esse exercício prospectivo de cenários é útil para apreender a complexidade concernente ao enfrentamento da informalidade.** Refletir sobre as possibilidades econômicas - engendradas pela combinação da estrutura produtiva com as políticas econômicas e a conjuntura prevalente - em que incidirá determinado conjunto de

Refletir sobre as possibilidades econômicas - engendradas pela combinação da estrutura produtiva com as políticas econômicas e a conjuntura prevalente - em que incidirá determinado conjunto de ações públicas para redução da informalidade coloca em destaque a multidimensionalidade do problema.

ações públicas para redução da informalidade coloca em destaque a multidimensionalidade do problema. Muito embora determinada política pública seja bem desenhada e executada, ainda assim seu resultado dependerá de um conjunto amplo de fatores. Nesse sentido, a avaliação da política pública deve considerar não somente sua efetividade, mas também o ambiente econômico em que foi implementada.

## 2. Caminhos para a inclusão produtiva

**Nesta segunda seção são discutidos os possíveis caminhos de intervenção para os três grupos priorizados.** A discussão sobre cada um dos grupos é dividida em três partes, apresentando uma breve caracterização do grupo, o seu acesso a políticas e indicando recomendações para aprimorar a sua inserção produtiva. As discussões apresentadas a seguir constituem em grande medida as conclusões deste estudo e naturalmente poderão ser aprofundadas por futuros esforços de pesquisa.

### 2.1 Informais de subsistência

#### 2.1.1 Caracterização

**É neste grupo que a ideia de viração<sup>1</sup> aparece com mais força, com “corres” e “bicos” sendo lugar comum.** As pessoas neste grupo buscam alternativas no seu entorno para se inserir no mundo do trabalho e com frequência o que encontram são oportunidades instáveis e de rendimentos baixos. Os valores recebidos são quase integralmente destinados à sua subsistência. Pode haver pessoas que passam a vida inteira numa mesma ocupação precária, outras estão mudando de bico a cada certo tempo. Também não é pouco comum que tenham mais de uma atividade ao mesmo tempo. Muitas dessas decisões são pautadas pela lógica da “necessidade”.

**Os trabalhadores informais de subsistência buscam oportunidades no seu entorno para se inserir no mundo do trabalho e com frequência o que encontram são oportunidades instáveis e de rendimentos baixos. São encontrados com maior frequência na construção civil e no comércio, podendo abarcar também as trabalhadoras domésticas e os trabalhadores rurais sem carteira assinada.**

**Há uma grande heterogeneidade nas ocupações dessas pessoas, mas em geral exigem pouca especialização e não oferecem perspectivas de crescimento.** Entre os setores de atividade em que as ocupações ocorrem com maior frequência estão a construção civil, o comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas e alojamento e alimentação. Esse grupo também tipicamente abarca as trabalhadoras domésticas e trabalhadores rurais sem carteira assinada. Uma alternativa que tem crescido neste grupo, especialmente entre os jovens, é o setor de transporte, armazenagem e correio, mais especificamente trabalhando como entregadores. Nessas diferentes atividades, dificilmente há um horizonte de crescimento.

**Nesse sentido, é importante observar que os diferentes grupos etários possuem possibilidades diferentes para a inserção produtiva.** Os adultos deste grupo se encontram na informalidade em uma situação de subsistência já há muitos anos, como resultado também de um conjunto de políticas que não ofereceu oportunidades a todos. Essas pessoas dificilmente poderão acessar um emprego formal, já que as possíveis vagas criadas seriam preenchidas por outros grupos, ou mais jovens ou mais qualificados. Por outro lado, os jovens apresentam maiores chances de mudar de trajetória devido às suas maiores possibilidades de formação que lhe abram

<sup>1</sup> Termo utilizado por Telles (2006) e Abílio (2017) para se referir a um modo de vida em que as pessoas vão se virando com as oportunidades que se apresentam em trajetórias ocupacionais marcadas por alta instabilidade.

oportunidades de mobilidade social ascendente. Uma melhor inserção de jovens no mundo do trabalho pode ser apoiada e ter consequências positivas relevantes para o futuro de suas famílias.

**No contexto de déficit em que esse grupo se encontra, com frequência as suas próprias expectativas são limitadas.** Ao longo de sua história, o Brasil não foi capaz de oferecer ocupações no mercado formal, nem condições de vida de qualidade para todas as pessoas. Pelo contrário, uma parcela expressiva da população se encontra em situações precárias de vida, vivendo em espaços em que tudo é "informal", da ocupação do solo ao acesso à infraestrutura urbana, da construção das moradias às relações com a institucionalidade pública. Grande parte das pessoas deste grupo não tem o Ensino Médio completo, abandonando a escola em busca de um trabalho para a viabilizar a sua subsistência ou a de sua família. Com isso, as expectativas que as pessoas assumem são em geral rebaixadas, não havendo necessariamente a busca por níveis maiores de remuneração ou a obtenção de um emprego formal (CARDOSO, 2016).

**Ao longo de sua história, o Brasil não foi capaz de oferecer ocupações no mercado formal ou nem condições de vida de qualidade para todas as pessoas. Com isso, as expectativas que os trabalhadores informais de subsistência assumem são em geral rebaixadas, não há necessariamente a busca por níveis maiores de remuneração ou por empregos formais.**

**Nesse sentido, é importante destacar que este grupo apresenta uma relação contraditória com o Estado.** Há diferentes fatores que contribuem para isso. Primeiro, essa relação muitas vezes é repressora e se apresenta na presença punitiva da polícia em comunidades, o que leva as pessoas a não quererem estabelecer relações com o Estado. Segundo, há uma relação de dependência, na medida em que esse grupo por vezes não conta com os meios suficientes para a sua subsistência e precisa de apoio para obter as capacitações necessárias para se inserir na sociedade. Por fim, há uma falta de informação de ambas as partes: a população não sabe as oportunidades que estão disponíveis e o Estado não tem uma visão nítida da dinâmica de vida em curso.

### 2.1.2 Acesso a políticas

**A partir dos tipos de políticas e mapeamento realizado no capítulo anterior, é possível identificar os instrumentos que têm sido mobilizados para atender aos desafios do grupo de trabalhadores informais de subsistência.** As intervenções naquela discussão foram organizadas em quatro grandes eixos de acordo com os seus objetivos: (1) Facilitar a formalização (2) Estimular uma cultura de conformidade legal; (3) Garantir a proteção social; e (4) Promover o desenvolvimento produtivo. Nos parágrafos a seguir, as políticas existentes no Brasil são analisadas a partir da lente dos trabalhadores informais de subsistência.

**Apesar da importância das políticas direcionadas para facilitar a formalização, essas tendem a ser insuficientes se oferecidas isoladamente para este grupo.** Ainda que uma política como o MEI possa oferecer benefícios relevantes e custos reduzidos para os empreendedores, seus negócios enfrentam outros desafios de

**Ainda que uma política como o MEI possa oferecer benefícios relevantes e custos reduzidos para os empreendedores informais de subsistência, seus negócios enfrentam outros desafios de gestão e produtividade que podem tornar inviável a sua permanência na formalidade. Quando se encontram em uma relação de assalariamento, a baixa produtividade e o caráter tipicamente temporário também afastam as possibilidades de formalização.**

gestão e produtividade que podem tornar inviável a sua permanência na formalidade. Quando se encontram em uma relação de assalariamento, a baixa produtividade e o caráter tipicamente temporário também afastam as possibilidades de formalização. Além disso, como mencionado acima, este grupo de pessoas com frequência tem uma relação contraditória com o Estado, o que faz com que a formalização não seja a sua primeira preocupação.

**As ações de fiscalização têm amadurecido no país, no entanto a redução dos recursos nos últimos anos as tem prejudicado.** Com relação ao combate ao trabalho em condições análogas à escravidão, o Brasil avançou ao longo das últimas décadas com a criação de políticas como os planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, de equipes móveis de fiscalização e de espaços que articulam atores públicos e privados, como a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE)<sup>2</sup> (ARBEX; GALIZA; OLIVEIRA, 2018). No final da década de 2000, o Brasil foi considerado uma referência mundial neste campo (OIT, 2010). Para além dessas situações, o país também avançou na concepção de políticas de fiscalização, o que fica evidente do desenho do Plancite, que conta tanto com ações punitivas como de assessoria, o que poderia evitar que a informalidade simplesmente se deslocasse de um setor para o outro. No entanto, a redução significativa dos recursos tem levado a um aumento da impunidade e limitado as possibilidades de ação de mais longo prazo.

**As políticas de proteção social cumprem um papel importante para este grupo devido ao seu alto grau de vulnerabilidade. Entretanto, apesar de os benefícios assistenciais continuarem a cumprir uma função relevante, as revisões recentes em alguns programas apontam desafios para os trabalhadores informais de subsistência.** O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a modalidade especial da

**O Brasil conta com benefícios de aposentadoria não contributivos, como o BPC e a modalidade especial da Previdência Rural, os quais tem protegido muitas famílias da pobreza. No entanto, o país não oferece programas de proteção da renda das pessoas em idade para trabalhar que se encontrem em ocupações informais ou precárias, seja com benefícios assistenciais ou contributivos.**

Previdência Rural (sistemas de previdência não-contributivos) permitem que trabalhadores informais se aposentem basicamente pelo critério de idade garantindo um salário mínimo por mês, o que tem protegido muitas famílias da pobreza e da fome (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017; ZAGUE, 2018). Já o programa Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família, apresenta diversas fragilidades, em especial quando se considera a realidade dos trabalhadores informais de subsistência. Depois do período de vigência do Auxílio Emergen-

<sup>2</sup> Entre 1995 e 2020 foram resgatadas 53.378 pessoas em condição análoga à escravidão, uma média de 2.053 por ano, sendo a sua presença especialmente relevante nas atividades agropecuárias. Para maiores informações acessar: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>

cial, que reconheceu a importância de abarcar os trabalhadores informais, esses foram excluídos na formulação do Auxílio Brasil, que considera os limites de renda da situação pré-pandemia e concede benefícios apenas às famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema que tenham em sua composição gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 anos incompletos. Para as famílias que não têm esse perfil, o que lhes cabe é o “Auxílio Inclusão Produtiva Urbana”, o qual tem como critério de concessão a obtenção de vínculo formal ou o desenvolvimento de atividades com as devidas contribuições previdenciárias, o que em geral não é uma opção para este amplo grupo de pessoas (BRASIL, 2021). O programa enfrenta ainda desafios no processo de cadastramento via aplicativo e no acesso à conta digital em que ocorrem os depósitos, em um contexto de crescente demanda pelos benefícios. Como é possível observar, o Brasil não oferece programas de proteção da renda das pessoas em idade para trabalhar que se encontrem em ocupações informais ou precárias, seja com benefícios assistenciais ou contributivos.

**Ainda no âmbito da proteção social, em termos do acesso a serviços de saúde e assistência social de qualidade, é importante reconhecer que o Brasil conta com uma rede com capilaridade de atenção à população mais vulnerável.** Ao longo das últimas décadas o Brasil constituiu o seu Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS), criando serviços universais de fundamental importância para a vida da população. No que tange ao SUAS, o sistema brasileiro está organizado em diferentes níveis de proteção da básica e especial. As ações de inclusão produtiva estão relacionadas à proteção básica, promovida pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>3</sup>, e são previstas na Política Nacional da Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2013). O país conta com 8.360 CRAS, espalhados por todo o país (BRASIL, 2020). O programa Acessuas Trabalho está entre as principais políticas empreendidas que abarcam os trabalhadores informais de subsistência e tem como objetivo prover informação, divulgar e sensibilizar as famílias usuárias para conectá-las a políticas públicas que favoreçam o acesso a oportunidades de trabalho e renda, assim como acompanhá-las na sua trajetória de inclusão. O programa está orientado a apoiar a inserção no mundo do trabalho, o que não necessariamente implica em formalizar um negócio ou em obter um emprego formal. Nessa perspectiva, por exemplo, se uma pessoa que havia abandonado a educação básica voltar a estudar, isso constituiria um avanço na sua inserção no mundo do trabalho, ainda que ela não consiga uma ocupação de imediato.

**No entanto, a institucionalidade do SUAS tem sido negligenciada e desarticulada nos últimos anos e os programas têm sofrido restrições.** Há uma dificuldade de priorizar o programa do Acessuas devido à pressão por atender famílias que precisam receber o Auxílio Brasil. O programa também não conta com financiamento contínuo, há instabilidade no quadro de assistentes sociais e o governo federal tem dado prioridade a outras agendas. A falta de continuidade da atuação torna mais difícil para o poder público contar com a credibilidade necessária para estabelecer parcerias com outras organizações que poderiam oferecer serviços de qualidade. De maneira mais ampla, o governo federal tem promovido uma desarticulação das políticas

<sup>3</sup> Segundo a PNAS, o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Além de executar serviços de proteção social básica, o CRAS também organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. Entre os princípios que regem a atuação do SUAS estão a matricialidade sociofamiliar – colocando as famílias no centro das ações da assistência social – e a descentralização político-administrativa e territorialização – reconhecendo a importância de observar a heterogeneidade de contextos existentes, mesmo em um mesmo município (BRASIL, 2013).

**O governo federal tem promovido uma desarticulação das políticas com a estrutura do SUAS, como no novo desenho implementado do Auxílio Brasil ou nas estratégias utilizadas para apoiar o acesso a creches – o que tende a prejudicar as possibilidades de atenção e acompanhamento ao grupo de informais de subsistência, que poderia se dar por meio do Acessuas.**

com a estrutura do SUAS, como no novo desenho implementado do Auxílio Brasil ou nas estratégias utilizadas para apoiar o acesso a creches – o que tende a prejudicar as possibilidades de atenção e acompanhamento a essa população.

**Com relação às intervenções de desenvolvimento produtivo, o país tem contado crescentemente com políticas mais apropriadas à realidade deste grupo, no entanto essas não parecem contar com**

**o grau de integração necessário.** Nas intervenções voltadas à empregabilidade, há um conjunto expressivo de programas de qualificação e treinamento sendo oferecidos, o país conta com uma rede importante de instituições com capacidade técnica, possui o SINE, um sistema público de intermediação de mão de obra, e em 2021 foi criada a Re-Saber para certificar habilidades aprendidas informalmente. Apesar disso, não está claro como essas intervenções se articulam, o que pode levá-las a perder sua efetividade resultando na manutenção da exclusão. A oferta educativa de melhor qualidade acaba sendo direcionada a extratos menos vulneráveis, enquanto aqueles que vivem em condições de subsistência não tem a possibilidade de se dedicar a programas sem apoio financeiro e de alimentação, não conseguindo aumentar na sua qualificação e, conseqüentemente, reduzindo suas possibilidades de se inserção efetivamente uma oportunidade de emprego. No campo do empreendedorismo, também é possível identificar programas interessantes como o SIM Digital que oferece pequenos empréstimos, mesmo a pessoas que estejam negativadas e sejam informais, programas de capacitação empreendedora ou iniciativas de economia solidária. No entanto, a fragilidade dos empreendimentos neste caso sugere a necessidade de um acompanhamento mais integrado e continuado, que parece ausente no desenho das políticas.

**A oferta educativa de melhor qualidade acaba sendo direcionada a extratos menos vulneráveis, enquanto aqueles que vivem em condições de subsistência não tem a possibilidade de se dedicar a programas sem apoio financeiro e de alimentação.**

### 2.1.3 Recomendações

**Frente a esse panorama, para aprimorar a inserção produtiva dos trabalhadores informais de subsistência, este estudo sugere que é preciso aprimorar as intervenções existentes e ampliar a abordagem.** As ações voltadas para este grupo parecem ser guiadas pela necessidade de abordar situações de emergência ou extremas, o que tem se traduzido em uma ênfase nos programas de transferência de renda e intervenções isoladas, como programas de qualificação ou capacitação e de crédito. Ao passo que essas medidas são de fato necessárias para apoiar este grupo de pessoas, elas não são suficientes diante dos inúmeros bloqueios que enfrentam. É preciso adotar uma abordagem mais robusta que busque: 1) reduzir as vulnerabilidades nos territórios onde as pessoas vivem; 2) garantir o apoio necessário para que a jornada de inserção no mundo do trabalho possa ser percorrida; e, como de-

corrência do anterior, 3) reforçar a capacidade de atuação do SUAS no campo da inclusão produtiva. Cada um desses três objetivos, pode ser traduzido em diferentes intervenções, as quais são apresentadas a seguir.

- 1. Reduzir as vulnerabilidades dos territórios onde as pessoas vivem.** Com frequência, a discussão sobre vulnerabilidades para a inclusão produtiva se concentra em condições individuais, como a falta de renda e de capacitação. No entanto, para este grupo em especial, é necessário reconhecer que há questões relacionadas ao entorno que impactam as suas possibilidades de inserção. Sem dar atenção a esses desafios, é difícil imaginar que as pessoas tenham condições de buscar ocupações de qualidade como as demais. A seguir são identificadas essas vulnerabilidades, algumas das quais também podem ser abordadas como oportunidades para a inclusão produtiva e como uma arena para reconstruir a confiança dessas populações com o Estado e com a sociedade em geral.

**Para os informais de subsistência, é necessário reconhecer que há questões relacionadas ao entorno que impactam as suas possibilidades de inserção. Sem dar atenção a esses desafios, é difícil imaginar que essas pessoas tenham condições de buscar ocupações de qualidade como as demais.**

- a. Creches para cuidado de crianças** – As exigências do trabalho de cuidado com a família, na maior parte das vezes assumido pelas mulheres, pode impedir que se dediquem ao trabalho remunerado. Dessa forma, intervenções que ampliam o acesso a creches podem ajudar a superar essa barreira, além de criar a oportunidade para a inserção produtiva de algumas pessoas do próprio território. As estratégias definidas devem considerar as circunstâncias específicas das famílias e das crianças do território e não devem impor exigências inadequadas às famílias (como contar com um emprego formal) (WIEGO/OIT/UNICEF, 2021).
- b. Programas de segurança alimentar** – Devido à instabilidade das ocupações, as famílias que se encontram neste grupo também podem enfrentar situações de insegurança alimentar, prejudicando tanto o desenvolvimento das gerações mais jovens quanto pressionando os mais velhos na sua busca por uma ocupação. Programas de segurança alimentar, que em geral envolvem compras públicas, podem ajudar a superar esse desafio. Nesse sentido, é útil considerar as famílias tanto como beneficiárias como produtoras. Em alguns países também é reconhecida a importância de apoiar vendedores de alimentos em áreas de baixa renda para garantir o acesso a alimentos de qualidade (WIEGO/OIT/UNICEF, 2021).
- c. Desenvolvimento da infraestrutura básica** – A falta de infraestrutura básica – como moradia, saneamento básico, iluminação, ou urbanização de maneira mais ampla – gera riscos à saúde das famílias e dos ocupados e limitam as possibilidades de empreender negócios. Intervenções que buscam aprimorar a infraestrutura local podem ampliar as possibilidades existentes nos territórios e criar oportunidades de ocupação em atividades que exigem baixa qualificação na construção civil, seguindo a lógica de programas de emprego público (ALFERS; LUND; MOUSSIE, 2018). É importante garantir que a infraestrutura atenda as necessidades da população e não se tornem um meio para aprofundar a exclusão ou a especulação.

- d. Saúde, educação básica e segurança pública** – Para além das questões acima, há outras áreas igualmente relevantes para a vida da população que vive em territórios vulneráveis que podem dificultar a sua inserção produtiva, seja no presente ou nas suas possibilidades futuras. Contar com serviços de saúde é essencial para que enfermidades e acidentes não prejudiquem ou interrompam a vida produtiva das pessoas. O acesso à educação básica de qualidade é essencial – especialmente para as novas gerações, mas não apenas para

**O acesso à educação básica de qualidade é essencial – especialmente para as novas gerações, mas não apenas para essas – para que possam se inserir melhor no mundo do trabalho, já que a maioria dos trabalhadores que se encontram em situação de subsistência tem Ensino Médio incompleto.**

essas – para que possam se inserir melhor no mundo do trabalho, já que a maioria dos trabalhadores que se encontram em situação de subsistência tem Ensino Médio incompleto. E a falta de segurança pública nestes territórios impõe limites na interação com a sociedade em geral, podendo inviabilizar, por exemplo, a constância em uma atividade profissional. Se abordadas de maneira estratégica, essas áreas e outras mais podem

igualmente constituir oportunidades de inserção produtiva (ALFERS; LUND; MOUSSIE, 2018; CARDOSO, 2016).

- 2. Garantir que as famílias contem com o apoio de que precisam para trilhar a jornada de inserção no mundo do trabalho.** Especialmente para as pessoas que se encontram em situação de subsistência, a inserção produtiva de qualidade não é um desafio que pode ser vencido de maneira imediata. Há um caminho a ser trilhado, que exige conhecer as pessoas para além dos números e que passa por diversas etapas. Nesse caminho, a obtenção de um emprego formal ou a formalização de um negócio não são o primeiro passo ou a meta a ser alcançada, mas uma etapa ao longo de uma trajetória mais extensa. Aqui é útil manter a família, ao invés dos indivíduos de maneira isolada, como a unidade econômica que recebe atenção. Entre as ações que podem colaborar nesse sentido estão:

**A inserção produtiva de qualidade destas pessoas não é um desafio que pode ser vencido de maneira imediata. É preciso conhecer as pessoas e acompanhá-las ao longo de diversas etapas, mantendo a família em vista como unidade econômica.**

- a. Programas de garantia de renda** – Frente à situação de subsistência que as famílias enfrentam, é importante que contem com a garantia de uma renda mínima que lhes permita se dedicar a aprimorar a sua inserção no mundo do trabalho. Os programas de transferência de renda e de seguro desemprego no Brasil deixam de fora uma parcela importante da população que trabalha na informalidade e que permanece desprotegida. Há estratégias tanto assistenciais como contributivas que podem ser utilizadas para avançar nesse sentido, como a ampliação do alcance dos programas de transferência de renda, a redução das exigências do programa de seguro-desemprego (OIT, 2021a) e a criação de um novo programa de seguros para a população na informalidade. A imple-

mentação de programas desse tipo pode se apoiar em um acompanhamento mais próximo da ocupação das pessoas ocupadas na informalidade por meio do CadÚnico (BOTELHO et al., 2020).

- b. Programas de acompanhamento às famílias** – Para lidar com a lacuna de informações que há entre as famílias, por uma parte, e os programas e oportunidades oferecidos, é útil promover programas de acompanhamento às famílias que se encontram neste grupo. Nas visitas regulares que realizam, os assistentes podem entender melhor a realidade e recursos das famílias, prover informações sobre as oportunidades existentes e ajudá-las a planificar as suas ações. Devido às expectativas restritas que mantém, é interessante que essas visitas também incluam o desenvolvimento de habilidades socioemocionais (ou não-cognitivas) e uma reflexão sobre as possibilidades de inserção no mundo. O Brasil tem uma experiência restrita nesse sentido por meio do programa Acessuas. Países como o Chile demonstram que programas desse tipo são eficazes em aumentar a confiança da população nos serviços públicos (FERNANDÉZ et al., 2016; LARRAÑAGA et al., 2014).
- c. Oferecimento de programas de inclusão produtiva adaptados** – Para ampliar as possibilidades de empregabilidade ou de êxito dos pequenos empreendimentos é importante que este grupo tenha acesso a programas de inclusão produtiva que sejam sensíveis às suas circunstâncias. Nesse sentido, segue sendo fundamental promover conjuntos de intervenções que conectem oferta e demanda (VAHDAT et al., 2019), ao mesmo tempo que é preciso fazer adequações à realidade deste grupo. Por exemplo, na capacitação de empreendedores tem se experimentado programas de educação financeira simplificados com “regras de bolso” oferecidas via celular (SCHOAR; COLE, 2016); em termos de acesso a recursos financeiros, além reduzir a necessidade de garantias, em alguns lugares tem se experimentado a concessão de recursos a fundo perdido com acompanhamento de técnicos, o que permite uma maior tomada de risco (CRÉPON; EL KOMI; OSMAN, 2020). Outras experiências mostram que as capacitações possuem melhor assistência se oferecem auxílio transporte e alimentação. Em alguns casos também se oferecem bolsas de estudo.
- d. Oferecimento de programas de emprego público** – As oportunidades também podem se dar por meio de programas governamentais que oferecem ocupações de baixa complexidade, em áreas como administração e construção civil. Em geral, esses programas são articulados com programas de investimento e infraestrutura e integram a estratégia de proteção social do país (OIT, 2020a). Esse tipo de estratégia tem ganhado força na discussão do Estado como empregador em última instância (TCHERNEVA, 2012). Os programas são especialmente efetivos se combinados com estratégias de capacitação durante o período de ocupação (VAHDAT et al., 2019).
- e. Atenção à transição escola-trabalho** – Os dados sobre trabalhadores que se encontram na informalidade em situação de subsistência indicam que a maior parte não possui Ensino Médio completo. Reconhecendo que as decisões tomadas no período da juventude são determinantes para a trajetória laboral ao longo da

vida (CARDOSO, 2016), é importante tanto estabelecer conversações com as famílias para que reconheçam a importância da trajetória de seus membros mais jovens como mobilizar programas em apoio à juventude. Tais programas devem reconhecer a necessidade que muitos jovens têm de contribuir com os gastos de suas famílias, e por isso devem dar atenção à geração de renda. No entanto, é fundamental que os jovens não

**É fundamental que os jovens não percam de vista a centralidade do processo educativo em que estão inseridos e que deve se estender ao longo de suas vidas. As intervenções que permitirem um avanço nesse sentido, podem mudar as trajetórias de indivíduos e famílias.**

percam de vista a centralidade do processo educativo em que estão inseridos e que deve se estender ao longo de suas vidas. Neste contexto, a ampliação de oportunidades para a capacitação técnica, experiências de aprendizagem, assim como políticas de cotas, entre outros programas, podem ter um papel fundamental para mudar as futuras condições de vida das famílias.

- 3. Reforçar a capacidade de atuação do SUAS no campo da inclusão produtiva.** Ao passo que as intervenções apresentadas acima podem ser empreendidas por diferentes organizações, o Brasil conta com uma oportunidade especialmente relevante por meio

**O SUAS pode desempenhar um papel estratégico no atendimento dos informais de subsistência e para isso é preciso criar condições para uma atuação contínua que favoreça a formação de parcerias e a criação de laços de confiança com a população atendida.**

do SUAS. A grande capilaridade com que o sistema conta por meio da rede de mais de 8.300 CRAS oferece possibilidades para coordenar as intervenções dirigidas a trabalhadores informais em situação de subsistência. No entanto, para avançar nesse sentido é preciso reforçar a capacidade do SUAS no campo da inclusão produtiva. A seguir são identificados alguns dos elementos-chave nesse sentido.

- a. Ampliação e continuidade do corpo de assistentes sociais e de recursos financeiros para ações de inclusão produtiva** – Um dos desafios enfrentados pela assistência social do país é a descontinuidade que o trabalho sofre devido à fragilidade dos contratos dos assistentes sociais (por vezes terceirizados) e a interrupção dos recursos dirigidos a políticas como o Acessuas. Diferente de programas de transferência de renda, o trabalho de promover a inserção da população no mundo do trabalho requer continuidade para ser efetivo. É por meio da continuidade que se pode estabelecer laços de confiança com a população e também construir credibilidade frente a uma rede de potenciais parceiros. Dessa forma, é estratégico criar condições para que as ações da assistência social tenham maior continuidade em termos de pessoal e de financiamento das ações.
- b. Articulação entre o SUAS e uma rede de parceiros** – Para ser efetivo nas suas ações, o SUAS precisa ter a capacidade de conectar as pessoas que atende com uma rede de parceiros que oferecem serviços de qualidade. No entanto, o que muitas vezes ocorre é que as diferentes instituições prestadoras de serviços buscam o seu próprio público-alvo, enquanto o SUAS fica com a capacidade reduzida de encaminhar pessoas e é levado a oferecer por sua própria conta os serviços

requeridos – o que resulta em ineficiência e serviços de qualidade inferior. Assim, é preciso avançar em conferir ao SUAS uma capacidade de articulação que lhe permita se concentrar no acompanhamento às famílias ao mesmo tempo que acessa uma rede de parceiros tanto na relação com os territórios, como na articulação com uma parceiros prestadores de serviços de alta qualidade.

- c. Monitoramento das ações de inclusão produtiva** – O sistema administrativo utilizado pelo Acessuas não permite o acompanhamento efetivo dos resultados das ações empreendidas pela assistência social, restringindo-se ao registro do cumprimento das ações. Desenvolver um sistema que permita acompanhar a trajetória das pessoas atendidas pela assistência social pode permitir uma melhor avaliação e aprendizado com as intervenções que têm sido promovidas, assim como a sua relação com outros programas oferecidos pela assistência social.

**Quadro 1: Síntese das recomendações para o grupo de trabalhadores informais de subsistência**

<p><b>1) Reduzir as vulnerabilidades dos territórios onde as pessoas vivem</b></p>	<p><b>2) Garantir que as famílias contam com o apoio que precisam para trilhar a jornada de inserção no mundo do trabalho</b></p>	<p><b>3) Reforçar a capacidade de atuação do SUAS no campo da inclusão produtiva</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creches para cuidado de crianças</li> <li>• Programas de segurança alimentar</li> <li>• Desenvolvimento da infraestrutura básica</li> <li>• Saúde, educação básica e segurança pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de garantia de renda</li> <li>• Programas de acompanhamento às famílias</li> <li>• Oferecimento de programas de inclusão produtiva adaptados</li> <li>• Oferecimento de programas de emprego público</li> <li>• Atenção à transição escola-trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação e continuidade do corpo de assistentes sociais e de recursos financeiros para ações de inclusão produtiva</li> <li>• Articulação entre o SUAS e uma rede de parceiros</li> <li>• Monitoramento das ações de inclusão produtiva</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

**2.2 Trabalhadores com potencial de inserção no mercado de trabalho formal**

**2.2.1 Caracterização**

**Entre as pessoas que se encontram na informalidade, há um conjunto que reúne condições mínimas que permitem a procura e expectativa de acessar uma situação de assalariamento formal.** As pessoas com este perfil podem estar em diferentes situações de ocupação, ou mesmo desocupadas. Podem ser assalariados informais, ou trabalhadores formais que buscam uma colocação melhor no mercado de tra-

**Os trabalhadores com potencial de inserção no mercado de trabalho podem estar em diferentes situações de ocupação, ou mesmo desocupadas. Podem ser assalariados informais, ou trabalhadores formais que buscam uma colocação melhor no mercado de trabalho, assim como trabalhadores por conta própria que buscam uma inserção pelo caminho da relação assalariada.**

balho, assim como trabalhadores por conta própria que buscam uma inserção pelo caminho da relação assalariada. O que essas pessoas têm em comum é o potencial e a expectativa de acessar o mercado de trabalho formal como via para diminuir sua condição de vulnerabilidade e ampliar o acesso à proteção social.

**Em contraste com os segmentos mais vulneráveis, esse grupo caracteriza-se por uma situação de informalidade de caráter contingencial.** Possivelmente essas pessoas já transitaram entre diferentes situações durante sua trajetória ocupacional, variando do desemprego à subocupação, do trabalho assalariado ao por conta própria. Essas trajetórias podem ocorrer tanto no setor público como no privado. No entanto, elas possuem melhores condições para alcançar a inserção no mercado de trabalho, apresentando em geral Ensino Médio completo e uma participação importante de jovens. Outro perfil possível neste grupo são adultos ou seniores envolvidos em atividades técnicas e que perderam seus empregos devido ao avanço tecnológico, tendo dificuldade de se recolocar no mercado. Apesar da remuneração obtida não lhes restringir à condição de subsistência, seus rendimentos continuam sendo baixos.

**Em geral, a ocupação dessas pessoas ocorre em setores com altas taxas de rotatividade de forma precária e instável.** Como um dos efeitos da própria desestruturação do mercado de trabalho e da falta de oportunidades em ocupações mais estáveis e em empregos de melhor qualidade, os trabalhadores considerados aqui geralmente têm passagem por atividades de baixa complexidade, acesso a contratos atípicos, sem carteira assinada ou de relações de assalariamento disfarçadas e acesso limitado e intermitente à proteção social. Entre os setores em que tipicamente se encontram estão a construção civil, o comércio e atividades de apoio administrativo. Apesar dos limites enfrentados, esse grupo também tem maior possibilidade de encontrar empregos – ainda que de baixa qualidade – porque se enquadram exatamente no perfil para o qual há mais demanda de força de trabalho.

**A alta rotatividade que marca as trajetórias neste caso faz com que as pessoas passem por atividades de baixa complexidade, com contratos atípicos, sem carteira assinada ou de relações de assalariamento disfarçadas, resultando em acesso limitado e intermitente à proteção social. Tipicamente se encontram na construção civil, no comércio ou em atividades de apoio administrativo. No entanto tem crescido a participação do setor de transportes.**

**Nestas ocupações também se enquadram as relações de emprego disfarçadas, que tem entre seus exemplos a dinâmica vivida pelos trabalhadores por plataforma, que têm crescido especialmente no setor de transportes.** Apesar de esses trabalhadores serem enquadrados pelas estatísticas como “autônomos”, ou conhecidos como “prestadores de serviços”, na realidade estão submetidos a formas de assa-

lariamento disfarçadas, um fenômeno também conhecido como “pejotização”. Nos casos em que o trabalho é obtido ou entregue via plataformas, apesar da aparente autonomia, as plataformas mantêm um nível de controle sobre os trabalhadores e sobre o processo de trabalho, o que caracteriza relações de trabalho assalariado. São as plataformas que estabelecem as regras de inclusão, permanência e exclusão de cada trabalhador e controlam com exclusividade o acesso aos dados produzidos por essa atividade. Isso lhes permite estipular aspectos como “a remuneração, a jornada, o modo de relação entre as partes envolvidas, a forma de direcionamento do trabalho, a localidade onde o trabalho deve ser realizado, o nível de liberdade para recusa, os sistemas de avaliação, etc.” (MANZANO; KREIN, 2022, p. 57).

**É importante reconhecer que há diferentes motivações que levam os trabalhadores a buscarem ocupação nas plataformas.** Abílio (2022) indica que a plataforma pode ser uma alternativa para o desemprego e nesse e em outros casos constituir a principal fonte de renda e ocupação, mas pode também ser uma complementação do trabalho formal. Já para outros trabalhadores, as plataformas são apenas uma forma diferente de inserção para aqueles que já eram autônomos e que recusam as formas de subordinação da relação assalariada ou pode ser também um meio de ingresso no mercado de trabalho e de conciliação do trabalho com os estudos. Contudo, apesar dessa diversidade, estudo recente aponta que “os trabalhadores valorizam aspectos de flexibilidade e se engajam no trabalho por falta de oportunidades melhores no mercado de trabalho, mas as percepções são de um trabalho controlado e dependente em condições assimétricas” (MACHADO; ZANONI, 2022, p.28). Para muitos desses trabalhadores, a possibilidade de se inserir melhor no mercado formal pode ser uma alternativa desejável e por isso são passíveis de responder a políticas de empregabilidade.

### 2.2.2 Acesso a políticas

Similarmente à discussão do grupo anterior, os apontamentos sobre as políticas acessadas por esse grupo de trabalhadores, será considerada a partir de quatro eixos: 1) facilitar a formalização; 2) estimular a cultura de conformidade legal; 3) garantia de proteção social; 4) estímulo ao desenvolvimento produtivo.

**Em relação à facilitação da formalização dos assalariados<sup>4</sup>, um direcionador importante que orientou as políticas do Brasil nos últimos anos foi a redução dos custos para a contratação, o que gerou resultados limitados.** Esse direcionador se traduziu em **políticas de desoneração da folha de pagamento** e na **regulamentação de contratos atípicos**. No caso das políticas de desoneração implantadas no Brasil desde 2011, não houve

**Com as políticas de desoneração implantadas no Brasil desde 2011 houve redução da contribuição previdenciária, o que diminui a capacidade do Estado de financiar políticas de proteção social. Os contratos atípicos, que ganharam impulso com a reforma trabalhista de 2017, levaram à redução de direitos para uma parcela dos assalariados. Nenhuma dessas políticas aumentou a formalização ou o nível de emprego no país.**

<sup>4</sup> Em termos da simplificação dos processos administrativos, a criação do e-social permitiu reduzir a complexidade e unificar os sistemas do país, facilitando o processo de formalização e permitindo acesso a informações unificadas sobre esse grupo de trabalhadores quando na formalidade. O e-social ainda está em processo de implantação e dada a complexidade da proposta ainda não é possível avaliar seus impactos.

um aumento da formalização e do nível de emprego e as políticas ainda resultaram na redução da contribuição previdenciária, o que diminuiu a capacidade do Estado de financiar políticas de proteção social (FORMOLO et al, 2016; GARCIA; SACHSIDA; CARVALHO, 2018). Já os contratos atípicos que ganharam impulso com a reforma trabalhista de 2017 - com a regulamentação, por exemplo, da modalidade de trabalho intermitente - levaram à redução de direitos para uma parcela dos assalariados e também não significou um crescimento dos empregos (OIT, 2018a; RODRIGUES, 2014, FILGUEIRAS, 2019). Ao contrário, criou um cenário de insegurança jurídica para os empregadores, não diminuiu as taxas de rotatividade nem as taxas de informalidade e ainda contribuiu para a redução da renda nos empregos precários já existentes (FILGUEIRAS, 2019).

**Ainda nesse sentido, de maneira não oficial, o MEI tem sido utilizado como uma estratégia para viabilizar contratações a baixo custo, o que tem redundado na redução da proteção social dos trabalhadores assalariados.** Originalmente, a criação dessa figura jurídica teve como objetivo oferecer um enquadramento simplificado de formalização de trabalhadores por conta própria de baixa renda. Contudo, além de possibilitar um acesso apenas parcial à proteção social, os tributos relativamente baixos têm levado à utilização dessa modalidade para a expansão de relações de assalariamento disfarçado. Casos como esses estão se proliferando por meio dos trabalhadores por plataformas, o que tem gerado um amplo debate em diversos países sobre o caráter do vínculo que se estabelece nessas relações e tem implicações diretas sobre o tipo de política que esses trabalhadores podem e/ou devem acessar.

**No campo das intervenções que buscam estimular uma cultura de conformidade legal, o país avançou na criação de políticas mais complexas, no entanto as intervenções têm sido desarticuladas nos últimos anos.** As que estão articuladas no **Plancite** tem bastante potencial por combinar tanto a dimensão da fiscalização como da conscientização, a fim de coibir práticas como o assalariamento sem registro e o desrespeito a outras regulações do trabalho (ARAÚJO, 2018). Contudo, o acesso dos trabalhadores a essas políticas têm sido reduzido principalmente pela falta de estrutura e pessoal nos órgãos de fiscalização (MATTOS, POLITI, FUSCHINI, 2018). Do ponto de vista desse grupo, outras ferramentas como o **acesso ao canal de denúncias** parece não ocupar espaço relevante, o que pode ser resultado da cultura de naturalização das condições precárias de trabalho. Uma ausência observada neste campo foi de medidas de difusão da informação sobre os direitos trabalhistas, para o qual os Centros de Assistência poderiam ser fundamentais inclusive para facilitar o acesso à Justiça do Trabalho nos casos de violação de direitos. Soma-se a esse contexto de fragilidades, o impacto da Reforma Trabalhista de 2017 que enfraqueceu os processos de fiscalização e dificultou o acesso de trabalhadores à informação e contestação dos seus direitos violados.

**A política do Plancite tem bastante potencial por combinar tanto a dimensão da fiscalização como da conscientização. Contudo, o acesso dos trabalhadores a essas políticas têm sido reduzido principalmente pela falta de estrutura e pessoal nos órgãos de fiscalização.**

**Com relação à proteção social, as políticas no país estão fortemente orientadas ao trabalho com carteira assinada, deixando os assalariados informais ou formais frágeis em grande medida desprotegidos.** A proteção social dos assalariados informais é fundamental principalmente nos períodos de forte oscilação de renda, desocupação e/ou em casos de doença ou acidente para evitar que esses trabalhadores adentrem à situação de maior vulnerabilidade social e de pobreza. Com exceção do **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** e do **Auxílio Emergencial** (que foi extinto), os demais programas existentes no Brasil não têm como objetivo garantir segurança de renda das pessoas que se encontram na informalidade. No caso de benefícios voltados àqueles que acessaram empregos formais, estão disponíveis políticas para trabalhadores de baixa renda (**abono salarial, Salário Família e o benefício de inclusão produtiva urbana do Auxílio Brasil**) e o **seguro desemprego**, no entanto mesmo essas políticas podem não ser fáceis de acessar<sup>5</sup>. Os trabalhadores com contratos intermitentes, por sua vez, só possuem acesso à proteção social se a soma dos salários obtidos em um mês com diferentes empregadores superar o valor de um salário mínimo, do contrário é necessário que o próprio trabalhador faça uma contribuição adicional para ter acesso aos benefícios. Para além desses programas, os trabalhadores deste grupo podem acessar serviços sociais de caráter universal, a exemplo dos oferecidos pelo SUS, pelo SUAS e pelo sistema educacional público. Contudo, é possível que nem sempre consigam acessar os serviços devido à alta demanda, o que constitui um problema importante especialmente nos grandes centros urbanos no caso, por exemplo, do acesso a creches. Os **processos de diálogo social**, que poderiam apoiar o reconhecimento das demandas desses trabalhadores também têm perdido relevância nos últimos anos, o que se potencializou com o enfraquecimento dos sindicatos na reforma trabalhista.

### **Box 2: O debate sobre a regulamentação do trabalho por plataforma**

**Uma questão que está em debate em muitos países é a regulamentação do trabalho por plataformas, enquanto prevalece um modelo que não lhes oferece proteção.** Partindo da alegação de que esse trabalhadores são “autônomos” ou “por conta própria”, as plataformas evitam um conjunto de regulamentações que, por uma parte, reduzem seus custos e evitam o pagamento de impostos ao não serem enquadradas como empregadoras e, por outra, lhes desincumbe de assegurar direitos ou garantias mínimas, de modo que todos os riscos (como de assalto, acidentes, etc.) bem como todos os custos (com a compra e manutenção de celular, carro ou motocicleta, combustível e alimentação, etc.) são de responsabilidade do trabalhador.

<sup>5</sup> O seguro desemprego, por exemplo, está disponível para os trabalhadores desempregados de forma involuntária apenas nas situações em que são dispensados sem justa causa e que tenham recebido salário por pelo menos 12 meses nos últimos 18 meses (Ministério do Trabalho e Previdência, 2016). Com isso, o benefício não é acessível àqueles trabalhadores cujo desligamento ocorre, por exemplo, por término de contrato, situação que é crescente com a expansão dos contratos temporários (DIEESE, 2011). Além disso, a mudança das regras nos últimos anos, que vem ampliando o número de meses de recebimento de salários exigidos para ter acesso ao benefício (a regra era de 6 meses até início da década de 2010), deixa sem cobertura um conjunto muito significativo de trabalhadores que, dada a alta rotatividade, são dispensados num período menor do que o exigido para o acesso ao seguro.

Devido à indefinição do entendimento legal da relação de trabalho que efetivamente se concretiza nestes casos, os trabalhadores também não são impactados pelas políticas de formalização, de conscientização e de fiscalização disponíveis.

**Frente a essa situação, há um conjunto diverso de entendimentos sobre como regular essas relações de trabalho.** Há visões que defendem que esse trabalho configura uma relação de subordinação, de modo que esses trabalhadores deveriam ser cobertos pelos direitos garantidos na CLT. No outro extremo, estão visões que argumentam por uma condição de trabalhador autônomo ou de prestador de serviço e diante disso defendem diferentes graus de regulação dessa atividade, com maior ou menor acesso a direitos. Há também perspectivas que defendem que para além do vínculo via CLT, seria necessária uma regulação específica para tratar de características particulares do trabalho em plataformas. Dentre os projetos protocolados e em discussão no Brasil, Almeida, Kalil e Fonseca (2021, p. 503) explicam que: “[...] um deles busca inserir as peculiaridades dinâmicas do trabalho via plataforma na CLT, reconhecendo a relação de emprego. Um segundo projeto visa criar a aposentadoria especial para os trabalhadores via plataforma. Outros 4 tratam da proibição do desligamento arbitrário do trabalhador pela empresa, da obrigação da empresa em oferecer seguro de carro e de vida, da criação de hipóteses de licenças e afastamentos remunerados pela empresa e da obrigação das empresas de oferecerem EPIs, desde que se trate de trabalhador não-eventual”.

**Por fim, no âmbito das políticas de desenvolvimento produtivo, é possível identificar que há várias iniciativas tanto no âmbito público quanto privado que já foram ou estão sendo implementadas.** No campo das intervenções voltadas para a formação e certificação para o trabalho, o Brasil tem desenvolvido **experiências de capacitação e requalificação profissional de iniciativa pública e privada**, com forte participação do Sistema S, e por meio da expansão do **ensino técnico integrado ao Ensino Médio**. Em **programas de qualificação**, de mais curta duração, o país também conta, no âmbito federal, com três programas: o Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (QUALIFICA BRASIL), o Qualifica Mais Progredir, e o Caminho Digital. Além disso, em 2021 o governo federal criou o Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais (Re-Saber) visando atender trabalhadores que detêm saberes e competências desenvolvidos ao longo da vida, fora do ambiente escolar formal. Já em relação às políticas de criação e

**No campo das intervenções voltadas para a formação e certificação para o trabalho, o país conta com uma diversidade de intervenções. No entanto, a falta de integração tem limitado o seu alcance e efetividade.**

alocação de empregos, destacam-se os serviços de **intermediação de mão de obra** oferecidos pelo SINE e as oportunidades subsidiadas criadas especialmente para jovens por meio do **Programa Jovem Aprendiz** e da **lei de estágios**.

**Apesar da diversidade de intervenções, com frequência sua efetividade é limitada.**

Cada uma das iniciativas acima pode ser objeto de uma discussão mais aprofundada, no entanto a avaliação predominante para o conjunto dessas políticas é de que não são capazes de chegar a um conjunto amplo da população e que muitas não duram ao longo do tempo (VARGAS, 2018; CACCIAMALI, 2018) impedindo processos de melhoria e aperfeiçoamento. O acesso aos empregos também é dificultado pela desinformação e pela falta de articulação com outras políticas de geração de emprego e educacionais e entre diferentes níveis, como o federal e municipal (CACCIAMALI, LIGIÉRO, MATOS, 2008; CACCIAMALI, 2018). A falta de integração dificulta o compartilhamento de informações sobre os trabalhadores e empregos disponíveis e torna menos efetivas as iniciativas isoladas de qualificação e intermediação, inviabilizando o rápido acesso e a adequação às vagas disponíveis. Além disso, essas intervenções têm efetividade reduzida em períodos de crise econômica, quando há redução de postos de trabalho formal.

### 2.2.3 Recomendações

Conforme a discussão anterior, o enfoque que tem predominado nas políticas oferecidas a este grupo são a redução dos custos para a contratação e o oferecimento de meios para que as pessoas se tornem mais “empregáveis”, particularmente por meio de cursos de qualificação. Em um contexto de vagas cada vez mais restritas, sugere-se como recomendação norteadora a necessidade de **adotar um olhar mais abrangente para esse grupo de pessoas**, reconhecendo a importância de três questões fundamentais: 1) estimular a ampliação das oportunidades de trabalho, 2) garantir a proteção dos trabalhadores e 3) tornar mais eficiente a oferta de um conjunto integrado de intervenções. Há diferentes formas de traduzir essas preocupações em medidas práticas, as quais são exploradas a seguir.

1. **Estimular a ampliação das oportunidades de trabalho.** O número de vagas disponíveis para o trabalho formal depende do desempenho da atividade econômica e da atenção que se dá à geração de empregos. Sem novas oportunidades de emprego formal, há pouco que pode ser feito para inserir pessoas na formalidade. Ainda que as intervenções neste campo entrem no âmbito da política econômica, é importante reforçar o seu papel para que a discussão não se restrinja a tornar as pessoas mais “empregáveis”. De maneira geral, há pelo menos dois tipos de intervenções que podem ser promovidas para ampliar os empregos.

**Sem novas oportunidades de emprego formal, há pouco que pode ser feito para inserir pessoas na formalidade. A discussão sobre empregabilidade não pode ser restringida a tornar as pessoas mais “empregáveis”.**

- a. **Promover políticas de investimento em setores estratégicos** - Investir em setores capazes de absorver mão de obra pode ser uma estratégia relevante para ampliar as oportunidades de emprego formal. A definição dos setores deve passar por uma avaliação das possibilidades estratégicas do país, dando priori-

dade àqueles que são “portadores de futuro” para o desenvolvimento nacional. Para que essas medidas sejam efetivas, é importante que sejam acompanhadas de programas de qualificação correspondentes. Tais investimentos podem ser empreendidos conjuntamente pelo setor público e pelo setor privado.

**b. Promover políticas que visam o aumento do poder de compra dos extratos mais pobres** - Outro tipo de medida que pode promover a ampliação das oportunidades de trabalho formal está relacionado ao aumento do poder de compra da população, especialmente os extratos de mais baixa renda. Além de favorecer a redução da pobreza, os recursos obtidos por essas famílias são gastos para fazer frente às necessidades existentes, o que gera um efeito multiplicador para a economia e por consequência estimula a abertura de novas vagas de emprego. Intervenções desse tipo podem se dar por meio de programas de transferências de renda, assim como pela elevação do salário mínimo. Para que essas políticas sejam sustentáveis, no entanto, é preciso garantir que sejam acompanhadas de programas que elevem a produtividade do trabalho.

**2. Garantir a proteção social dos trabalhadores.** Nos últimos anos, diversos fatores têm levado a uma redução da proteção social dos trabalhadores sem um aumento claro no nível de emprego. Sem a devida proteção, os trabalhadores estão sujeitos a riscos que podem prejudicar ou interromper suas vidas produtivas. Nesse sentido, há diferentes situações que precisam ser abordadas, algumas se aproximam mais da ilegalidade e precisam ser combatidas, enquanto outras precisam de aprimoramentos na regulamentação. A seguir são apresentadas algumas medidas para abordar essas diferentes situações.

**a. Aprimorar os sistemas de proteção social para ampliar a cobertura** - Há um grande número de assalariados que se encontram entre a formalidade e a informalidade e que são excluídos das políticas de proteção social do país. Criar

**É preciso criar uma combinação de medidas que permita cobrir os assalariados que se encontram entre a formalidade e a informalidade e que são excluídos das políticas de proteção social do país.**

novos mecanismos e aprimorar os existentes pode ajudar a diminuir a lacuna existente no país. Nesse sentido, a redução de exigências do programa do seguro-desemprego, a criação de programas de seguro para trabalhadores informais e políticas que viabilizem a proteção social de assalariados a partir da contribuição de múltiplos empregadores

(como é o caso de diaristas, trabalhadores rurais e outros prestadores de serviços) podem ser estratégias interessantes para avançar nesse sentido.

**b. Atender necessidades imediatas e aprimorar a obtenção de dados e estudos sobre as relações de trabalho por plataformas** - Ainda não há um consenso estabelecido sobre como abordar os trabalhadores por plataforma. Tendo em vista o crescimento desse tipo de ocupação, especialmente no setor de transportes, é importante empreender tanto ações imediatas como obter mais subsídios para definir formas de regulação. De maneira mais imediata, é útil levar em consideração as indicações já presentes nas reivindicações que vem sendo vocalizadas por esses trabalhadores, como os entregadores tais como: 1) proteção social por meio de seguros de vida e contra acidentes, 2) transparência e

aumento de valores mínimos e por quilometragem; 3) fornecimento de equipamentos de proteção e espaços de descanso e parada pelo aplicativo; 4) fim dos bloqueios arbitrários (CARVALHO, 2020). Essas demandas podem ser atendidas pelas empresas, em colaboração com o poder público local. Por outra parte, a ausência de dados e estatísticas precisas sobre o contingente de trabalhadores por plataforma e as condições a que estão submetidos é uma das dificuldades centrais para a formulação de políticas para esse grupo. Avançar nesse sentido permitiria subsidiar a formulação de propostas que não resultem apenas numa “formalização excludente” ou numa “formalização” que reproduza o modelo CLT já existente sem considerar os desafios particulares das novas formas de gestão e controle do trabalho sob essas condições.

**A ausência de dados e estatísticas precisas sobre o contingente de trabalhadores por plataforma e as condições a que estão submetidos é uma das dificuldades centrais para a formulação de políticas para esse grupo. Avançar nesse sentido permitiria subsidiar a formulação de propostas que consideram os desafios particulares das novas formas de gestão e controle do trabalho.**

- c. Fomentar espaços de diálogo social** – A melhora das condições de trabalho também pode se dar por meio de espaços de diálogo social envolvendo representantes de trabalhadores e dos empregadores e mediadas pelo Estado. Nesse sentido, é importante que se dê legitimidade para a organização dos trabalhadores informais, as quais podem assumir diferentes formatos. Esses espaços podem ocorrer tanto de forma proativa como reativa e podem abordar diferentes temas, da negociação de preços e salários até a garantia da proteção social. Esse tipo de intervenção pode prevenir conflitos e viabilizar soluções de médio e longo prazo para os problemas relacionados à informalidade.
- d. Dar acesso à informação sobre direitos trabalhistas** – Sem ter conhecimento de seus direitos e dos instrumentos que podem ser utilizados para garanti-los, os trabalhadores podem se submeter a condições de emprego precárias. Dessa forma, intervenções que ampliam o acesso à informação e a criação de canais de denúncias e de acesso à Justiça do Trabalho podem ajudar a combater situações de ilegalidade.
- e. Empreender políticas de fiscalização** – Existem trabalhadores assalariados informais tanto em empresas pequenas, como em médias e grandes. No caso das empresas médias e grandes (tipicamente formais), a informalidade ou relações de emprego disfarçadas são uma estratégia para reduzir custos, favorecendo os resultados das empresas e privando os trabalhadores de seus direitos. Esse conjunto de empresas deve ser o foco principal das políticas de fiscalização de caráter punitivo. Para os trabalhadores, é preciso articulá-la com uma política de emprego que permita a realocação do trabalhador informal que perde o emprego e um sistema de proteção social que permita e facilite o acesso desses trabalhadores a programas e benefícios. Para os pequenos negócios informais ou formais frágeis, é útil combinar essas intervenções com outras que busquem a sua produtividade.

- 3. Tornar mais eficiente a oferta de um conjunto integrado de intervenções.** Ao passo que já existe no país uma diversidade de intervenções relacionadas à inserção de pes-

**A integração das intervenções de empregabilidade é fundamental para ampliar os resultados obtidos e pode ser aprimorada de diversas formas.**

soas no mercado de trabalho formal, com frequência sua efetividade é limitada pela falta de coordenação. A articulação das intervenções implicadas pode se dar de diferentes maneiras, conforme apresentado a seguir.

- a. Certificar os processos de aprendizagem informais** – Com frequência as pessoas que trabalham na informalidade desenvolvem habilidades por meio de suas ocupações que não são reconhecidas ao buscarem uma ocupação no mercado formal ou ao se candidatarem a cursos de qualificação. Esse desafio pode ser superado por meio de estratégias de certificação de habilidades e aprendizagens que se constituíram fora do processo formal de escolarização e que permitem reconhecer os conhecimentos que o trabalhador já possui, favorecendo também a continuidade de sua qualificação. A criação da Re-Saber pelo governo federal e a rede de instituições com capacidade técnica no país podem ser instrumentais nesse sentido.
- b. Oferecer serviços integrados de intermediação de mão de obra** – O Brasil conta com um serviço público de intermediação de mão de obra estruturado que, no entanto, por vezes é considerado lento e pouco eficiente. Esses serviços podem ser aperfeiçoados por meio da incorporação de novas tecnologias que têm sido desenvolvidas nesta área para mapear o perfil de candidatos, identificar prioridades de aperfeiçoamento e estabelecer match com vagas disponíveis. Nesse sentido, também é preciso ampliar a coordenação com programas de qualificação profissional, assim como oferecer assistência na elaboração de currículos, acesso a creches e auxílio transporte para viabilizar a busca de vagas de emprego. Essas intervenções podem ser promovidas por meio de centros integrados de atendimento aos trabalhadores e, considerando que há um amplo conjunto de ações nesse âmbito desenvolvidas pela iniciativa privada, uma colaboração público-privada poderia potencializar o impacto dessas políticas.
- c. Ampliar a integração das intervenções associadas aos jovens** – A juventude representa o grupo social com maior potencial de mobilidade na sua trajetória ocupacional e sua inserção em empregos de melhor qualidade pode ter impacto também no conjunto familiar e de mais longo prazo. Dessa forma, aperfeiçoar os programas existentes – como a Lei da Aprendizagem, ações afirmativas e de estágio – para estimular a qualificação e a contratação dos jovens após o fim do período nesses programas e ampliar o acesso à formação técnica e profissional pode ajudar criar trajetórias de longa duração com empregos de qualidade.
- d. Fortalecer a relação das empresas com a capacitação de seus trabalhadores** – Um dos desafios enfrentados pelas pessoas que oscilam entre a formalidade e a informalidade é a alta rotatividade nas ocupações. Nesse sentido, criar programas que estimulem as empresas a periodicamente capacitarem os seus empregados nas áreas relevantes para o negócio pode favorecer tanto a produtividade do trabalho e das empresas como aumentar as chances de permanência no emprego. Intervenções desse tipo podem ser cofinanciadas pelo governo que, através de instituições credenciadas, também poderia oferecer os programas de capacitação definidos.

**Quadro 2:** Síntese das recomendações para trabalhadores com potencial de acesso ao mercado de trabalho formal

1) Estimular a ampliação das oportunidades de trabalho	2) Garantir a proteção social dos trabalhadores	3) Tornar mais eficiente a oferta de um conjunto integrado de intervenções
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover políticas de investimento em setores estratégicos</li> <li>• Promover políticas que visam o aumento do poder de compra dos extratos mais pobres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprimorar os sistemas de proteção social para ampliar a cobertura</li> <li>• Atender necessidades imediatas e aprimorar a obtenção de dados e estudos sobre as relações de trabalho por plataformas</li> <li>• Fomentar espaços de diálogo social</li> <li>• Dar acesso à informação sobre direitos trabalhistas</li> <li>• Empreender políticas de fiscalização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificar os processos de aprendizagem informais</li> <li>• Ampliar a integração das intervenções associadas aos jovens</li> <li>• Fortalecer a relação das empresas com a capacitação de seus trabalhadores</li> <li>• Oferecer serviços integrados de intermediação de mão de obra</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

## 2.3 Empreendedores potencialmente produtivos

### 2.3.1 Caracterização

O grupo de negócios informais ou formais frágeis com potencial produtivo, doravante **negócios com potencial**, é composto por donos de pequenos negócios e empreendedores por conta própria que poderiam ascender a melhores condições de trabalho, produção e remuneração caso encontrassem suporte e incentivos adequados. Em contraste com a parcela da população que se insere no mercado de trabalho por meio de uma relação de emprego, esse grupo se refere aos *empreendedores* que iniciam um negócio próprio, empregando ou não outras pessoas em sua unidade produtiva. Esses negócios apresentam elevada participação em atividades de construção, comércio, reparação de veículos, informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas, e, com maior destaque entre os conta própria, atividades de transporte, armazenagem e correio. Os donos de negócios com potencial são, em geral, homens, entre 30 e 49 anos, com ensino médio completo ou equivalente.

**o grupo de negócios com potencial, é composto por donos de pequenos negócios e empreendedores por conta própria que poderiam ascender a melhores condições de trabalho, produção e remuneração caso encontrassem suporte e incentivos adequados.**

**Os negócios com potencial são caracterizados por níveis de produtividade reduzidos.** Isso se deve ao pouco ou nenhum empenho de bens de capital e tecnologia em seus processos produtivos, à gestão improvisada que não separa suficientemente as esferas da família e da empresa, à pouca qualificação do empreendedor e dos demais trabalhadores, aos mercados e produtos ou serviços envolvidos, ao acesso restrito ao crédito, entre outros fatores. Em termos da sua situação de ocupação, os empreendedores podem tanto ser empregadores como trabalhadores por conta própria que operam na perspectiva de um negócio<sup>6</sup>.

**Diferentemente daqueles que se encontram em situação de subsistência, os empreendedores neste caso possuem uma perspectiva de negócio.** A perspectiva de negócio se relaciona à lógica empresarial, em que há a possibilidade de reinvestimento no próprio empreendimento e intenção de crescimento. Apesar de reduzida produtividade e escala de produção, esses negócios podem apresentar algum nível de diferenciação nos produtos ou serviços comercializados (ISHENGOMA; KAPPEL, 2006), emprego de maquinário e tecnologia, habilidade e experiência acumulada na vida laboral prévia à abertura do empreendimento (CACCIAMALI, 2000) ou inserção em nicho e clientela de mercado, que possibilita auferir um faturamento acima do patamar da subsistência.

**Dessa forma, a informalidade do grupo pode ser lida como uma informalidade contingencial, cujo patamar pode variar bastante de acordo com a conjuntura econômica e os níveis de ocupação e renda do país.** Os negócios neste caso oscilam entre a informalidade e a formalidade. Diferentemente da *informalidade estrutural* – presente nos informais de subsistência –, há um horizonte de atuação mais direto que poderia proporcionar situações concretas mais favoráveis aos processos de formalização dos negócios informais, bem como elevar as condições de funcionamento e perspectivas dos negócios formais frágeis.

**Assim, a informalidade para os negócios com potencial se relaciona a diversos fatores.** De forma mais contundente, a informalidade aparece como necessidade de redução de custos de empreendimentos de baixa produtividade (OIT, 2021b). Mas a informalidade do grupo também está associada à desinformação sobre os benefícios da formalidade e da seguridade social, à falta de conhecimento sobre o processo de formalização e sua manutenção, à pouca fiscalização (MATTOS, POLITI, FUSCHINI, 2018), aos custos de formalização e estruturas tributárias pouco adequadas para sua realidade (VAN ELK et al., 2014), e, em última instância, às condições mais gerais da estrutura produtiva e do modelo de desenvolvimento econômico do país.

**Os negócios com potencial oscilam entre a informalidade e a formalidade. A informalidade geralmente aparece como necessidade de redução de custos de empreendimentos de baixa produtividade, mas também pode estar associada a outras razões como à desinformação sobre os benefícios da formalidade e da seguridade social.**

<sup>6</sup> Há uma grande heterogeneidade entre os trabalhadores por conta própria. Há uma parcela importante que opera na lógica de reprodução simples com vistas à sua subsistência e há outros que atuam mais como autônomos sem se perceber propriamente como empreendedores.

### 2.3.2 Acesso a políticas

No capítulo anterior, foram levantados quatro eixos complementares de intervenção para enfrentar a informalidade: (1) facilitar a formalização; (2) estimular uma cultura de conformidade legal; (3) garantir a proteção social; e (4) promover o desenvolvimento produtivo. A seguir, são destacadas algumas das políticas mais relevantes correspondentes a cada eixo capazes de atuar sobre o grupo dos negócios informais com potencial produtivo.

**No campo das políticas que visam (1) facilitar a formalização de pequenos negócios, o país teve avanços importantes ao longo dos últimos anos.** Entre os avanços, está a criação do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresa e Empresas de Pequeno Porte, o SIMPLES Nacional, em 2006, que favorece a manutenção de micro e pequenas empresas na formalidade, oferecendo condições especiais de tributação, com faixas de tributação progressivas de acordo com a receita bruta anual<sup>7</sup>. Outra experiência nacional importante é o programa Microempreendedor Individual (MEI). O programa, que é voltado para pessoas que trabalham por conta própria ou empregam até uma outra pessoa, tem apresentado crescimento substancial de registros desde a criação do programa em 2009. O MEI zerou os custos de registro e a exigência de capital para a formalização, bem como tornou mais simples o processo para a obtenção do registro oficial (CNPJ), que é feito totalmente online. Também há experiências crescentes no país para criar balcões únicos de atendimento para micro e pequenas empresas.

**No entanto, há desafios que persistem neste conjunto de políticas, indicando a sua limitação quando oferecidas isoladamente.** Apesar dos avanços alcançados com o Simples Nacional, a diferença de taxa e complexidade entre o MEI e a primeira faixa do Simples cria um represamento de empresas, constituindo um desincentivo ao crescimento.

**Apesar dos avanços alcançados por meio do SIMPLES e do MEI, essas políticas não podem ser consideradas por si só como uma resposta aos desafios enfrentados pelos empreendedores.**

Além disso, as evidências de avaliação disponíveis sobre o SIMPLES indicam que, por si só, o programa é insuficiente para ampliar as taxas de formalização (PIZA, 2018). Especificamente com relação ao MEI destacam-se os seguintes problemas: (i) há uma quantidade muito grande de MEIs inativos, ou seja, empreendedores

que constituíram seu negócio enquanto empresa oficial mas que não cumprem com as obrigações para sua manutenção (Pagamento da Contribuição Mensal, DAS); (ii) o acesso à seguridade social do MEI é restrito, o que remete a categoria jurídica a uma espécie de “semiformalidade” (Nogueira, 2016); (iii) o MEI tem sido amplamente utilizado para fraudar relações de emprego, processo esse conhecido como “pejotização” do emprego (KREIN et al., 2018); por fim (iv) muitas atividades econômicas não se enquadram de forma adequada ao limite de rendimentos do programa, considerando sua dinâmica de faturamento e custo. As evidências disponíveis indicam ainda que, enquanto o MEI foi capaz de estimular a formalização de empresas informais, não foi observada uma mudança na sobrevivência das empresas na formalidade e impactos negativos na arrecadação de impostos (ROCHA; ULYSSEA; RACHTER, 2018).

<sup>7</sup> A primeira faixa tem alíquota de 4,00% (faturamento anual de até R\$ 180.000,00); a segunda, alíquota de 7,30% (faturamento entre R\$ 180.000,01 e R\$ 360.000,00); a terceira, alíquota de 9,50% (R\$ 360.000,01 a R\$ 720.000,00); e assim por diante (ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm)).

**Em relação às políticas que (2) estimulam uma cultura de conformidade legal, não há evidências suficientes para avaliar os resultados. No entanto, há indicações de limites que têm sido enfrentados.** As ações de inspeção e fiscalização para os pequenos negócios são importantes para diminuir os incentivos em permanecer na informalidade e evitar uma “concorrência desleal” com os pequenos negócios formais. Ao passo que o país avançou em simplificar as exigências para o registro dos pequenos negócios e no desenho de uma política de inspeção trabalhista abrangente (Plancite), os pequenos negócios ainda são objeto da inspeção de diferentes autoridades durante a sua operação, o que pode desincentivar a formalização. As inspeções realizadas possuem sua justificativa de acordo com padrões estabelecidos, no entanto, à medida que ocorrem de forma não coordenada e oferecendo apoio limitado aos pequenos negócios, podem se tornar obstáculos. A promoção da cultura de conformidade legal também tem se dado por meio de ações que buscam ampliar a percepção dos benefícios da formalização. As campanhas de divulgação e orientação para a formalização atuam nesse sentido, como, por exemplo, aquelas que promovem informações sobre o MEI, realizadas pelo Governo Federal, ou iniciativas localizadas de prefeituras. Centros de assistência também podem auxiliar na mesma direção, como é o caso do Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (Cate), da prefeitura de São Paulo. Os resultados dessas iniciativas não foram encontrados de forma satisfatória na pesquisa, de modo que pouco se sabe sobre suas eficácias<sup>8</sup>.

**No que se refere às políticas que visam (3) garantir a proteção social, o MEI aparece mais uma vez como a principal estratégia disponível, ainda que limitada.** Devido ao seu nível de renda, os responsáveis por negócios informais potencialmente produtivos dificilmente cumprem com os critérios dos programas assistenciais, como o Auxílio Brasil. Também não há programas contributivos para aqueles que se encontram na informalidade. A opção que se apresenta para os empreendedores é o MEI, o qual oferece algum nível de proteção social, ainda que restrito. A existência de uma grande quantidade de MEIs inativos indica, no entanto, uma baixa apreciação dos benefícios oferecidos. Como resultado há uma parcela significativa dos empreendedores com potencial que se mantém desprotegida. O que tende a se tornar uma questão cada vez mais relevante em cenário de crise econômica. Em todo caso, vale notar que o oferecimento de serviços de acesso universal de qualidade, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) permitem melhores condições de vida, saúde e segurança para a população, favorecendo indiretamente os processos de formalização de pequenos negócios com potencial.

**A existência de uma grande quantidade de MEIs inativos indica uma baixa apreciação dos benefícios oferecidos. Como resultado há uma parcela significativa dos empreendedores com potencial que se mantém desprotegida.**

**Nas políticas de (4) desenvolvimento produtivo, o país avançou na elaboração de diferentes instrumentos, no entanto em alguns casos as empresas informais permanecem excluídas, enquanto outras iniciativas parecem ter alcance limitado.** A ampliação do acesso ao crédito para pequenos negócios é um bom exemplo nesse sentido. O **Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)** é bastante promiss-

<sup>8</sup> Em um estudo sobre formalização na cidade de Belo Horizonte (MG), os esforços de promoção de informações sobre os procedimentos de formalização não tiveram resultados positivos. (<https://academic.oup.com/wber/article-abstract/30/1/24/2461702>).

sor por sua estrutura e abrangência de atuação, mas, no caso de negócios informais, a falta de garantias para tomar crédito é uma barreira. O **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)**, por outro lado, prevê formas alternativas de garantia a serem oferecidas pelos pequenos negócios, condizentes com as diretrizes de microcrédito. No entanto, os negócios informais não estão diretamente contemplados, pois o programa se destina às empresas formais. O **SIM DIGITAL**, por sua vez, permite que pessoas físicas, menos negativadas, acessem recursos. No entanto, os baixos valores de empréstimo são insuficientes para elevar a produtividade de microempreendedores. Portanto, apesar dessas políticas apresentarem o potencial em alcançar os negócios deste grupo, não estão plenamente adequadas à realidade deles, em particular dos informais. É importante mencionar ainda que, de acordo com o levantamento desta pesquisa, outros tipos de medidas para dar acesso a recursos financeiros e bens de capital – como recursos a fundo perdido, a oferta pública de infraestrutura compartilhada e o desenvolvimento de tecnologias sociais – são pouco presentes no Brasil.

**No campo da capacitação dos empreendedores também há programas interessantes disponíveis, mas em alguns casos os informais são excluídos. Nesse campo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)** tem sido uma instituição importante na atuação em diferentes frentes de apoio e fomento ao empreendedorismo nacional, ofertando um conjunto amplo de cursos de capacitação para gestão e consultorias técnicas voltadas para pequenos negócios<sup>9</sup>. O Sebrae contempla os negócios com potencial em seus cursos de capacitação, sendo mais relevante para os negócios formais (frágeis, no caso), por possibilitar outras formas de suporte ao empreendedorismo, como, por exemplo, assessoria e consultoria especializada. O Programa Brasil Mais, por sua vez, tem obtido resultados interessantes na promoção de melhorias rápidas das empresas no país<sup>10</sup>. No entanto, a abrangência do Programa Brasil Mais é ainda restrita, alcançando de forma insuficiente as microempresas e não contemplando os negócios informais.

**Por fim, observa-se que as políticas voltadas para aprimorar o acesso a mercados ainda são incipientes no país.** No campo das **compras públicas**, os programas melhor estabelecidos estão relacionados à agricultura familiar, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), enquanto outros setores parecem receber pouca atenção apesar da existência da Lei 8.666. Os **novos meios de pagamento**, como as maquininhas de cartão e o PIX, ampliaram as possibilidades de recebimento dos negócios, diluindo o predomínio característico das transações em espécie dos empreendimentos informais. Com relação aos **Arranjos Produtivos Locais (APL)**, há experiências que demonstram bons resultados – como no caso do APL de Jaraguá (GO), por exemplo, que possibilitou ganhos de produtividade e formalização de mi-

**Ampliar o acesso a mercados dos negócios com potencial produtivo pode impulsionar o seu caminho na direção de níveis maiores de produtividade.**

<sup>9</sup> O Sebrae atua nas 27 unidades federativas, com 1.869 pontos de atendimento, realizando mais de 11 milhões de atendimentos e de 8 milhões de horas de consultoria por ano, contemplando mais de 1,1 milhão de participantes em seus cursos online por ano. Como resultado, aproximadamente 96% dos empreendedores acham a instituição importante para o Brasil (<https://oqueosebraefaz.com.br>).

<sup>10</sup> Entre as mais de 3.000 empresas atendidas, houve um aumento de mais de 50% na produtividade média (<https://brasilmais.economia.gov.br/indicadores>), considerando um conjunto de atuações possíveis na empresa: marketing digital, novos produtos ou serviços, melhoria de processos internos, aprimoramento da gestão financeira, entre outros (<https://relacionamento.mt.sebrae.com.br/brasilmais>).

cro e pequenas empresas envolvidas na confecção de vestuários. No entanto nem sempre é possível identificar territórios que cumprem efetivamente com os requisitos para esse tipo de experiência e a complexidade para a construção de um APL pode não ser traduzida para a prática, ficando presente apenas no nível do discurso. O campo da economia solidária, fortemente apoiado na criação de **cooperativas**, também enfrentou um recuo nas discussões sobre o tema e enfrenta barreiras legais e culturais para ser ampliada. No caso dos encadeamentos produtivos, as experiências são restritas, restringindo-se a programas oferecidos por organizações como o Sebrae. Por fim, no campo das **plataformas digitais**, há diferentes experiências em curso, na maior parte das vezes impulsionadas por empresas. No entanto, pouco se sabe sobre os seus resultados.

### 2.3.3 Recomendações

**Para apoiar os negócios com potencial a se inserirem melhor produtivamente, é necessário mudar a orientação das políticas que têm sido empreendidas.** Muitas das políticas direcionadas para este grupo parecem ter como objetivo a formalização, por meio da obtenção do registro formal de pessoa jurídica (CNPJ). No entanto, esse enfoque tem se mostrado insuficiente para manter os negócios na formalidade e para permitir que sigam avançando. Assim, considerando tanto as características e desafios dos empreendimentos com potencial,

**A obtenção de registro formal deve ser vista como um dos passos em uma jornada trilhada por cada negócio, mas não como um fim em si mesmo.**

como o panorama das políticas existentes analisadas, propõe, que é necessário **combinar os diferentes eixos de políticas de enfrentamento à informalidade com vistas ao desenvolvimento produtivo dos negócios com potencial.** Neste contexto, a obtenção de registro formal deve ser vista como um dos passos em uma jornada trilhada por cada negócio, mas não como um fim em si mesmo.

**Esta recomendação norteadora tem duas implicações principais:** 1) Tornar os diferentes instrumentos mais sensíveis à jornada de desenvolvimento produtivo que os negócios percorrem, o que implica também em reconhecer a heterogeneidade existente; e 2) Oferecer apoio integrado, ao invés de intervenções isoladas. Cada um desses pontos se desdobra em recomendações concretas considerando o contexto brasileiro, conforme apresentado a seguir.

- 1. Tornar os diferentes instrumentos mais sensíveis à jornada de desenvolvimento produtivo que os negócios percorrem, o que implica também reconhecer a heterogeneidade existente.** As políticas existentes no país, na maior parte das vezes, excluem os negócios informais ou tratam todos de maneira uniforme. Reconhecer que a jornada dos negócios pode iniciar na informalidade e, progressivamente, avançar na formalidade, crescendo em níveis de produtividade, exige que os diferentes instrumentos utilizados se tornem mais sensíveis a este processo, assim como à heterogeneidade de tipos de negócios. A seguir são indicadas algumas ações possíveis nesse sentido:

- a. Criar categorias no MEI que reconhecem a diversidade dos negócios** – Ao longo dos últimos anos o Brasil teve avanços importantes com a criação do MEI, no entanto o programa é pouco atento à diversidade dos negócios. O limite de fa-

turamento anual de R\$81.000 pode ser adequado para atividades como prestadores de serviços que utilizam poucos insumos em suas ocupações, no entanto

**partir de estudos da realidade brasileira, criar diferentes categorias de MEI pode ser uma estratégia promissora para atender a setores que não tem podido se beneficiar do programa. É útil também suavizar o aumento do custo para um empreendedor que deixa de ser MEI e passa a ser uma microempresa.**

pode ser insuficiente para um produtor que gasta parte significativa de seu faturamento com matéria-prima. Assim, a partir de estudos da realidade brasileira, criar diferentes categorias de MEI pode ser uma estratégia promissora para atender a setores que não tem podido se beneficiar do programa. Ao mesmo tempo, é necessário avaliar com cautela mudanças dessa natureza,

uma vez que ampliações equivocadas de faixas de faturamento para o MEI podem incentivar a pejetização e gerar perdas de arrecadação tributária.

- b. Ampliar os estímulos para o crescimento do MEI** – O programa do MEI cria condições favoráveis para os negócios se formalizarem, no entanto há poucos incentivos para que sigam crescendo para além dos limites do programa. Para estimular o crescimento dos negócios, é importante dar acesso a serviços que atendam às suas necessidades e reduzir eventuais barreiras. Nesse último sentido, é útil suavizar o aumento do custo para um empreendedor que deixa de ser MEI e passa a ser uma microempresa. Por exemplo, ao assumir um faturamento superior ao limite estabelecido para o MEI, a nova taxaço imposta para as microempresas poderia se aplicar apenas ao excedente e não ao valor total faturado.
- c. Empreender estratégias de fiscalizaço coordenadas e com componente de assessoria** – Para promover a formalizaço, as açoes de fiscalizaço são mais eficazes quando combinadas com políticas educativas e de suporte aos negócios em não conformidade legal, em vez de apresentarem caráter estritamente punitivista. A fiscalizaço adequada pode simultaneamente beneficiar as condições de atuaço dos pequenos negócios e criar possibilidades para os informais. Além disso, uma regulaço que favoreça a integraço das exigências para o funcionamento dos negócios nos diferentes órgãos de controle pode ser mais promissora tanto para operaço da empresa quanto na fiscalizaço das autoridades competentes.
- d. Democratizar o crédito e ajustar programas de acesso a recursos financeiros** – A falta de CNPJ, registros contábeis e garantias em geral são impeditivos para que parte dos negócios informais possa acessar crédito. Para adaptar programas de financiamento à realidade desses negócios, é possível incluir formas alternativas de garantia, como o aval solidário, em que os tomadores de crédito formam grupos que se avalizam e fiscalizam mutuamente, elevando o acesso ao crédito e reduzindo o nível de inadimplência (LIMA, 2009). Outra medida mais direta para

**É preciso adaptar os programas de financiamento à realidade dos negócios informais, apoiando-se em formas alternativas de garantias e esquemas de pagamento que reduzam os riscos para os empreendedores.**

ampliar acesso a recursos financeiros é a disponibilização de recursos a fundo perdido (que não precisam ser reembolsados) por parte do Estado, com o objetivo de fomentar o aumento da produtividade dos negócios com potencial. No caso de pequenas empresas formais (frágeis), é possível elaborar desenhos de políticas que viabilizem financiamentos com pagamentos vinculados à renda ou lucro futuros da empresa, caso estas prosperem (NOGUEIRA et al., 2022).

- e. **Ampliar o acesso a bens de capital e tecnologias** – Outra forma de apoiar os negócios informais a ampliarem a sua produtividade é viabilizando o acesso a equipamentos e instrumentos que atendam às suas necessidades. Isso pode ser feito de diferentes formas, por exemplo, através de linhas de crédito especiais (sem exigência de garantias) voltadas para investimento produtivo, concessão direta de ferramentas ou infraestrutura pública compartilhada (física ou digital) ou por meio do desenvolvimento de tecnologias sociais. Essas intervenções podem estar associadas a processos de formalização e cursos de capacitação em habilidades de gestão, assim como contar com o acompanhamento de um assessor técnico.
  - f. **Expandir os programas de capacitação e assessoria especializada** – Com frequência, os negócios informais são excluídos de programas de capacitação e assessoria, o que termina por mantê-los em uma condição de baixa produtividade. Assim, oferecer programas que ofereçam um conjunto abrangente de habilidades de negócios e suporte técnico e que reconheçam as diferentes características e estágios de maturidade das empresas, desde a informalidade até graus maiores de produtividade, pode impulsionar o avanço das empresas. Nesse sentido, é importante aproveitar o conhecimento já acumulado dos programas existentes, os quais podem promover melhoras no funcionamento das empresas. Programas de mentoria com especialistas ou empresas maiores podem acelerar a incorporação de conhecimentos por parte dos empreendedores.
  - g. **Estender as políticas de compras públicas** – Contar com uma demanda por produtos estável pode permitir que pequenos negócios avancem na sua formalização e realizem investimentos. Neste contexto, os resultados positivos das compras públicas voltadas para a agricultura familiar podem ser expandidos para os negócios deste grupo, induzindo o aumento da produtividade e a formalização. Esse tipo de política pode ser direcionado à produção de bens e serviços que atendam às necessidades sociais locais, combinando descentralização e participação popular nas decisões.
- 2. Oferecer apoio integrado aos negócios com potencial, ao invés de oferecer intervenções de maneira isolada.** Para apoiar os empreendedores de maneira efetiva é importante dar atenção aos diferentes desafios que os negócios enfrentam, como o acesso ao crédito e a bens de capital, assessoria técnica e acesso a mercados. Intervenções isoladas podem ser pouco efetivas na medida em que não abordam as restrições que bloqueiam o avanço dos negócios (VAHDAT et al., 2019). A integração dos instrumentos apontados acima pode ocorrer de diferentes formas, as quais são apresentadas a seguir<sup>11</sup>.
- a. **Plataformas digitais** – Com o crescimento do comércio eletrônico, as plataformas digitais têm se tornado cada vez mais espaços em que negócios com

<sup>11</sup> Não estava no escopo deste estudo levantar evidências sobre a efetividade dos diferentes caminhos identificados, o que permitiria identificar possíveis prioridades. Essa análise poderá ser feita por futuros esforços de pesquisa.

potencial produtivo podem se desenvolver. Essas iniciativas muitas vezes são impulsionadas por empresas, mas também podem contar com apoio do poder público. Além de viabilizar a ampliação de novos mercados (e-commerce e marketing digital), as plataformas podem oferecer cursos de capacitação, orientações de formalização, assim como linhas de financiamento. Para além das plataformas, a digitalização dos negócios também pode permitir a integração de processos e recursos empresariais, melhorando o planejamento e as tomadas de decisão. As características que as plataformas devem ter para viabilizar o avanço dos negócios ainda é uma questão em aberto e que exigirá aprendizados sobre as diversas experiências em curso.

**Além de viabilizar a ampliação de novos mercados (e-commerce e marketing digital), as plataformas podem oferecer cursos de capacitação, orientações de formalização, assim como linhas de financiamento.**

- b. Arranjos Produtivos Locais** – Em contextos em que há uma aglomeração de empreendimentos com potencial produtivo e um senso de territorialidade, a integração pode ocorrer por meio de arranjos produtivos locais. Por meio da institucionalidade criada nesses arranjos, o Estado pode fomentar a cooperação entre pequenos negócios e oferecer de maneira articulada diversas políticas complementares, tais como crédito, investimento em infraestrutura, acesso a bens de capital, além de políticas sociais, permitindo a elevação da produtividade do trabalho.
- c. Cooperativas de pequenos negócios** – A formação de cooperativas também pode ajudar a superar diversos problemas que micro e pequenos negócios enfrentam em seu desenvolvimento produtivo, possibilitando o recebimento de apoio de assessores técnicos ou de programas de incubação de universidades. Por meio da cooperação, os negócios podem obter melhores condições de acesso ao crédito e a bens de capital, de negociação com fornecedores, clientes e credores e também compartilhar custos fixos elevados, uma vez que a atuação conjunta de unidades produtivas menores (ou individuais) apresenta maior poder de barganha. Além disso, o princípio de solidariedade que orienta a cooperação tem um potencial transformador sobre as formas de sociabilidade, produção e reprodução da vida das pessoas.
- d. Encadeamentos produtivos** – O processo de ganho de produtividade dos pequenos negócios também pode ser acelerado com políticas de incentivo à conexão com médias e grandes empresas. A presença de um parceiro comercial relevante pode ampliar a demanda por bens e serviços, promover a profissionalização do negócio, melhorar o processo produtivo e o uso de tecnologia, o que pode resultar em melhores condições de acesso ao crédito, bens de capital, ganhos de escala, etc., facilitando a atuação dos pequenos negócios na formalidade. Nestas intervenções é importante garantir que todas as partes envolvidas sejam beneficiadas e que não sejam criadas formas de subcontratação precárias para os pequenos negócios.
- e. Programas de microcrédito produtivo e orientado** – Programas que congreguem oferta de microcrédito com orientação sobre o planejamento de negó-

cios junto aos empreendedores podem ser mais efetivos que a “simples” concessão de crédito. O Crediamigo, por exemplo, é operacionalizado pela parceria entre o Banco do Nordeste e o Instituto Nordeste Cidadania, uma OSCIP. Além da orientação profissional, o crédito pode ser escalonado conforme a evolução do negócio e sua capacidade de pagamento, obedecendo as diretrizes de juros baixos estabelecidas pelo PNMPO.

**Programas que congreguem oferta de microcrédito com orientação sobre o planejamento de negócios junto aos empreendedores podem ser mais efetivos que a “simples” concessão de crédito.**

### **Quadro 3:** Síntese das recomendações para o grupo de negócios informais com potencial produtivo

#### **1) Tornar os diferentes instrumentos mais sensíveis à jornada de desenvolvimento produtivo que os negócios percorrem, o que implica também reconhecer a heterogeneidade existente**

- Criar categorias no MEI que reconhecem a diversidade dos negócios
- Ampliar os estímulos para o crescimento do MEI
- Democratizar o crédito e ajustar programas de acesso a recursos financeiros
- Ampliar o acesso a bens de capital e tecnologias
- Expandir os programas de capacitação e assessoria especializada
- Estender as políticas de compras públicas

#### **2) Oferecer apoio integrado aos negócios com potencial, ao invés de oferecer intervenções de maneira isolada**

- Plataformas digitais
- Arranjos Produtivos Locais
- Cooperativas de pequenos negócios
- Encadeamentos produtivos
- Programas de microcrédito produtivo e orientado

Fonte: Elaboração própria.

### 3. Considerações finais

**As discussões apresentadas nas páginas anteriores reforçam a necessidade de entender a diversidade de situações que existem na informalidade, assim como a importância de empreender intervenções que atendam a diferentes necessidades.**

Uma premissa que orientou toda a discussão desta pesquisa é que o que está em questão numa discussão sobre inclusão produtiva e informalidade não é estritamente a obtenção do registro formal, seja como empresa ou assalariado. A pergunta que se apresenta é como criar oportunidades de inserção produtiva de qualidade para um número cada vez maior de pessoas. Nesse sentido, a discussão dos três grupos apontados acima identificou a necessidade de adotar um novo enfoque para orientar as intervenções:

- Para os **trabalhadores em situação de subsistência que enfrentam uma informalidade estrutural**, a percepção de que essas pessoas vivem em uma situação emergencial deve favorecer a adoção de uma abordagem que não se restringe aos programas de transferência de renda e a apoios pontuais. A abordagem adotada deve buscar reduzir a vulnerabilidade dos territórios onde essas pessoas vivem e deve garantir que as famílias contem com o apoio de que precisam para trilhar a sua jornada de inserção no mundo do trabalho, o que pode ser potencializado com o reforço da capacidade de os SUAS no campo da inclusão produtiva.
- Para os **trabalhadores com potencial de inserção no mercado de trabalho formal**, a abordagem que enfatiza a redução dos custos para a contratação formal e que oferece apoios pontuais para as pessoas se tornarem mais “empregáveis” também tem se mostrado limitada. É necessário adotar uma abordagem mais abrangente que contemple o estímulo à ampliação das oportunidades de trabalho, a garantia da proteção social dos trabalhadores e que empreenda o esforço de tornar a oferta do conjunto de intervenções mais eficiente e integrada.
- E para os **empreendedores potencialmente produtivos**, uma abordagem que enfatiza a formalização como o grande objetivo a ser alcançado e que oferece intervenções desarticuladas também não é capaz de gerar um horizonte seguro para os pequenos negócios do país. É preciso reconhecer a jornada de desenvolvimento produtivo que se apresenta para os empreendedores, tornar os instrumentos existentes mais adequados à heterogeneidade dos negócios e oferecer formas de apoio que permitam a integração das intervenções.

**Ao lidar com esses diferentes desafios, é importante manter em vista que a informalidade não está separada do restante da atividade econômica.** São as atividades informais que na maior parte das vezes dão sustentação ao setor formal de um país. As crises, transformações e políticas econômicas empreendidas para o setor formal são os principais vetores que modificam a informalidade e criam ou restringem oportunidades para o avanço das pessoas. É no terreno definido pelas condições econômicas do país que operam as políticas institucionais em favor daqueles que se encontram na informalidade. Assim, é apenas pelo esforço combinado da formalidade e da informalidade que esse desafio poderá ser efetivamente superado.

**Enfrentar os problemas relacionados à informalidade dos negócios e das ocupações associadas não é tarefa fácil na América Latina.** Não há uma solução simples ou receita a ser seguida. A complexidade que marca o terreno da informalidade tem sido expressa ao longo desta pesquisa e, como seria de se esperar, não há um conjunto pré-concebido de ações específicas a serem tomadas que eliminaria por completo e de maneira definitiva as consequências negativas associadas à informalidade. Esse resultado deve estar no horizonte civilizacional da formação da própria ideia de nação brasileira, associado a um projeto de desenvolvimento socioeconômico e de superação da condição da pobreza mais geral que abarca grande parte da população. Esperamos que este estudo tenha contribuído para essa discussão e damos boas-vindas a esforços futuros para ampliar as fronteiras do que foi apresentado.

## Referências

ABÍLIO, L.C. **Uberização do trabalho: A subsunção real da viração**, Site Passapalavra/ Blog da Boitempo, 2017. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017/02/22/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

ABÍLIO, L.C. PERFIS E TRAJETÓRIAS OCUPACIONAIS. In: MACHADO, S. ZANONI; A.P. (orgs) **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos**. Curitiba: UFPR – Clínica Direito do Trabalho, 2022.

ALFERS, Laura; Francie, LUND; Rachel, MOUSSIE. 2018. **Informal Workers & The Future of Work: A Defence of Work-Related Social Protection**. WIEGO Working Paper No. 37. Manchester, UK: WIEGO.

ALMEIDA, P. F.; KALIL, R.; FONSECA, V. A disputa política em torno da regulação do trabalho via plataforma digital e os entregadores motofretistas. 2021, capítulo 13, p. 473-511. In: KREIN et al (Orgs.). **O trabalho pós reforma trabalhista** (2017). São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, volume 1. Disponível em: [https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2021/06/VOL-1\\_A-reforma-trabalhista\\_21.06.21.pdf](https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2021/06/VOL-1_A-reforma-trabalhista_21.06.21.pdf). Acesso em 2 de jan. 2022.

ARAUJO. C. A. Avanços recentes na política de combate à informalidade do trabalho assalariado no Brasil: ações da Secretaria de Inspeção do Trabalho. In: Mercado de **Trabalho Conjuntura e Análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. - v.1, n.65, ano 24- .- Brasília: Ipea: Ministério do Trabalho, 2018.

ARBEX, A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A política de combate ao trabalho escravo no período recente. In: IPEA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, ano 24, abril de 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Mauro-Nogueira-2/publication/324923181\\_Infinitos\\_Tons\\_de\\_Cinza\\_entre\\_o\\_formal\\_e\\_o\\_informal\\_o\\_Brasil\\_se\\_faz\\_no\\_semiformal/links/5aeb7787a6fdcc8508b6d8cd/Infinitos-Tons-de-Cinza-entre-o-formal-e-o-informal-o-Brasil-se-faz-no-semiformal.pdf#page=113](https://www.researchgate.net/profile/Mauro-Nogueira-2/publication/324923181_Infinitos_Tons_de_Cinza_entre_o_formal_e_o_informal_o_Brasil_se_faz_no_semiformal/links/5aeb7787a6fdcc8508b6d8cd/Infinitos-Tons-de-Cinza-entre-o-formal-e-o-informal-o-Brasil-se-faz-no-semiformal.pdf#page=113). Acesso em: 9 de maio de 2022.

BOTELHO, Vinicius, VELOSO, Fernando, MENDES, Marcos, MACHADO, Anely, BERÇOT, Ana Paula. **Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta**. Centro de Debate em Políticas Públicas (CDPP). 2020.

BRASIL. **LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm). Acesso em: 6 de maio de 2022.

BRASIL. **Política nacional de assistência social PNAS/2004**. 2013. Disponível em: [http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/07/PNAS\\_2004.pdf](http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/07/PNAS_2004.pdf). Acesso em: 6 de maio de 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Proteção social é ofertada em mais de 8,3 mil unidades do Cras em todo o país. **Notícias**, 16 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/protacao-social-e-ofertada-em-mais-de-8-3-mil-unidades-do-cras-em-todo-o-pais#:~:text=Este%20%C3%A9%20o%20Centro%20de,em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20vulnerabilidade%20social>. Acesso em: 6 de maio de 2022.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, Unicamp, n. 14, jun. 2000.

CACCIAMALI, M.C.; Ligiéro, A.P.; Matos, F. **Desenho e Gestão de uma Política Pública de Intermediação de Mão-De-Obra**. Idéias e Tendências em Foco, v. 1, p. 09-48, 2008.

CACCIAMALI, M. C. José-Silva, M.F. Novos Tempos e o Sistema Público de Emprego. In: Moreto et al (org). **As transformações no Mundo do Trabalho e o Sistema Público de Emprego como Instrumento de Inclusão Social**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018., p. 161-179

CARDOSO, A. Informality and public policies to overcome it: The case of Brazil. **Sociologia & Antropologia**, v. 6, n. 2, 2016, pp. 321-349. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2238-38752016v622>. Acesso em: 4 de maio de 2022.

CARVALHO. D. Quais as reivindicações de entregadores que entram em greve nesta quarta. Ecoa - UOL, São Paulo, 29/06/2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/06/29/brequedosapps-promove-mobilizacao-e-pede-apoio-a-greve-dos-entregadores.htm>

CRÉPON, Bruno; EL KOMI, Mohamed; OSMAN, Adam. Is it who you are or what you get? Comparing the impacts of loans and grants for microenterprise development. **Poverty Action Lab, MIT**, 2020. Disponível em: <https://www.adam-osman.com/wp-content/uploads/2020/05/Loans-vs-Grants.pdf> Acesso em 08 de abril de 2022.

DIEESE. O programa do Seguro Desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento. Nota técnica 95, Fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2011/notaTec95seguroDesemprego.pdf>

FERNANDÉZ, M. I. et al. Efectos sinérgicos entre el Ingreso Ético Familiar (IEF) y los programas de apoyo al emprendimiento en Chile, 2012-2014. IN: MALDONADO, J. H. et al. **Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016. p. 127-180.

FILGUEIRAS, V.A. Promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade. Krein, Oliveira, Filgueiras(org). Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.

FORMOLO, Agda; ECKERT, Alex; MECCA, Marlei Salete; BIASIO, Roberto; DENICOL, Maria Salete Goulart Martins. Legislação da Desoneração da Folha de Pagamento no Brasil: uma Análise sobre o Discurso do Governo, do Empresariado e de Especialistas. XIII Congresso Virtual de Administração, 2016. Disponível em: [https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/2017\\_81\\_13765.pdf](https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/2017_81_13765.pdf) Acesso em 06 de abril de 2022.

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; DE CARVALHO, Alexandre Ywata. Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego: Novas evidências. Texto para Discussão, IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/177573> Acesso em 06 de abril de 2022.

INFANTE, Ricardo. Crecimiento, cambio estructural y formalización. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa; de PAIVA, Andrea Barreto. O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: Contribuições para o debate. **Texto para Discussão IPEA**, No. 2301, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7783/1/td\\_2301.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7783/1/td_2301.pdf). Acesso em: 9 de maio de 2022.

KREIN, José Dari; ABÍLIO, Ludmila Costhek; FREITAS, Paula; BORSARI, Pietro Rodrigo; CRUZ, Reginaldo. (2018). Flexibilização das relações de trabalho: insegurança para os trabalhadores. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 52, p. 41-66, jan./jun. 2018.

LARRAÑAGA, O. et al. Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. PNUD-Chile. **Documento de Trabajo**. Dezembro 2014.

LIMA, Shanna Nogueira. Microcrédito como política de geração de emprego. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 32 , p. 47-76, dez. 2009. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3382>. Acesso em 10 de maio de 2022.

MACHADO, S. ZANONI; A.P. Introdução. In: (orgs) MACHADO, S. ZANONI; A.P. O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos. Curitiba: UFPR - Clínica Direito do Trabalho, 2022.

MANZANO, M; KREIN, A. DIMENSÕES DO TRABALHO POR PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL. In: Machado, S. Zanoni; A.P. (orgs) O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos. Curitiba: UFPR - Clínica Direito do Trabalho, 2022.

MATTOS, Enlinson; POLITI, Ricardo; FUSCHINI, Gabriela. **Fiscalização no mercado de trabalho e informalidade nos municípios brasileiros**. Nova Economia [online]. 2018, v. 28, n. 01, pp. 103-126. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2953>. Acesso em 08 de abril de 2022.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. Seguro Desemprego Formal, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/servicos/trabalhador/seguro-desemprego/seguro-desemprego-formal>.

OIT. **Extending social security to workers in the informal economy**: Information and awareness. Organização Internacional do Trabalho, 2021a. Disponível em: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS\\_749491/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_749491/lang--en/index.htm) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Formalização de empresas: Uma introdução**. Thematic Brief No. 1. 2021b. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_766156.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_766156.pdf). Acesso em 10 maio 2022.

OIT. **Public Employment Programmes (PEPs)**. Organização Internacional do Trabalho, 2020a. Disponível em: [https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS\\_759118/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_759118/lang--en/index.htm). Acesso em 10 de abril de 2022.

OIT. **O emprego atípico no mundo**: Desafios e perspectivas. Organização Internacional do Trabalho, 2018a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_626383.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_626383.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.

OIT. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo**: o exemplo do Brasil. Brasília: OIT, 2010. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms\\_227300.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_227300.pdf). Acesso em: 9 de maio de 2022.

PIZA, Caio. Out of the Shadows? Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES program on firms' formalization rates. **Journal of Development Economics**, Volume 134, 2018, Pages 125–132. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.05.002>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

ROCHA, Rudi; ULYSSEA, Gabriel; RACHTER, Laísa. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. **Journal of Development Economics**, Volume 134, 2018, p. 28–49. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.04.003>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

RODRIGUES, Maria Beatriz. Trajetórias de vida e de trabalho flexíveis: o processo de trabalho pós-Braverman. In: **Cadernos EBAPE.BR**. FGB. v. 12, nº 4, artigo 2, Rio de Janeiro, 2014. p. 770–788.

SCHOAR, Antoinette; COLE, Shawn. **Rules of Thumb**: Providing Timely Financial Management Advice at Scale in India. J-PAL South Asia, 2016. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/rules-thumb-providing-timely-financial-management-advice-scale-india> Acesso em 08 de abril de 2022.

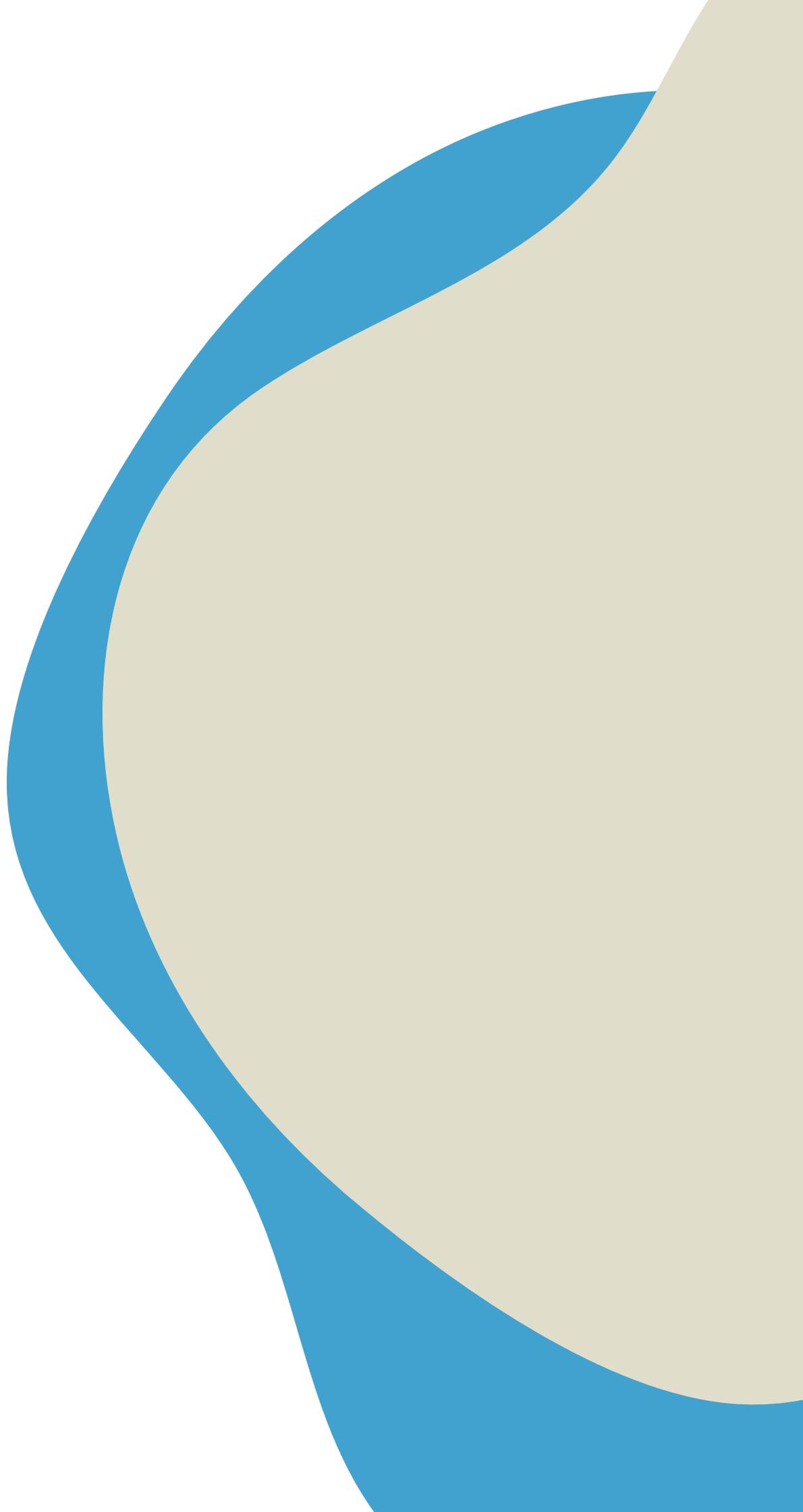
TCHERNEVA, P. R. Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change. **Levy Economics Institute Working Paper Collection**, No. 732. September 2012. Disponível em: [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_732.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_732.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

TELLES, V. Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo social*, n.18, v.1, 2006, p. 173-95. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/SLjr9nhR7JqrSkxj8YJXtZy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 de maio de 2022.

VAHDAT, Vahíd Shaikhzadeh; ROMÃO, Davi Mamblona Marques; SEVERIAN, Danilo; CAVALCANTE FILHO, Pedro Gilberto; FRANÇA, Julia Monteath de; BAUER, Marcela. **Inclusão Produtiva no Brasil**: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda. São Paulo: Instituto Veredas, 2019. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/> Acesso em 06 de maio de 2022.

VAN. Elk, K.; DE KOK, J.; DURÁN, J.; Lindeboom, G. J. **Enterprise Formalization**: Fact Or Fiction?: A Quest for Case Studies. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Eschborn, 2014.

VARGAS, Fernando. FORMACIÓN PARA INSERCIONES LABORALES DE CALIDAD. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel; CHACALTANA, Juan. **Políticas de Formalización en América Latina**: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf) Acesso em 08 de abril de 2022.





[www.retratodotrabalhoinformal.com.br](http://www.retratodotrabalhoinformal.com.br)