

Sumário Executivo



RETRATO DO TRABALHO INFORMAL NO BRASIL

dos desafios aos
caminhos de solução



Coordenação



fundação
arymax



SOCIAL

Realização



INSTITUTO
VEREDAS



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 tenha diminuído no período de isolamento social, tem se tornado cada vez mais a regra no país.

A presença da informalidade não é algo recente ou inusitado. Ela virtualmente 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 subsistência e alta vulnerabilidade (cada vez mais comuns) até ocupações bem remuneradas e protegidas (cada vez mais escassas). Neste contexto, é indispensável que o campo que se dedica à inclusão produtiva possa entender mais profundamente a natureza deste fenômeno e refletir sobre os caminhos possíveis para a sua superação.

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 pelas duas pesquisas anteriores promovidas pelas instituições¹, em um esforço continuado de aprofundar o debate sobre inclusão produtiva com base nas melhores evidências disponíveis. A pesquisa atual foi marcada por um grande esforço reflexivo e contou com diversas revisões da literatura e 15 entrevistas com especialistas. Esperamos que as reflexões geradas possam inspirar um grande número de organizações públicas, privadas e da sociedade civil em seus programas e intervenções, de modo a estabelecer caminhos efetivos para incluir economicamente os brasileiros e as brasileiras que mais precisam.

A seguir, apresentamos um resumo dos principais achados da pesquisa. Inicialmente tratamos das causas e consequências da informalidade. Em seguida discutimos os processos históricos que marcaram a trajetória da informalidade no país, bem como um retrato sobre a informalidade hoje no Brasil. Por fim, apresentamos eixos de atuação para a redução da informalidade e discutimos em mais detalhes intervenções para três grupos prioritários: 1) pessoas em situação de subsistência que buscam se inserir no mundo do trabalho; 2) pessoas que têm o potencial produtivo e o interesse de se inserir no mercado de trabalho formal; e 3) pessoas que têm o potencial produtivo e buscam estabelecer um negócio.

¹ O primeiro estudo é de 2019, intitulado “Inclusão produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda”. O segundo estudo é de 2020: “O Futuro da Inclusão Produtiva no Brasil: da emergência social aos caminhos pós-pandemia”.

Causas e consequências da informalidade

Um primeiro passo importante para avançar na discussão sobre a informalidade é entender melhor as suas causas e consequências. Nesse sentido, é importante reconhecer que não há um consenso estabelecido no Brasil ou no âmbito internacional. A informalidade tem sido observada e discutida por diferentes atores, o que deu origem a diferentes visões a partir de perspectivas acadêmicas, políticas e institucionais. O quadro a seguir sintetiza as visões prevaletentes sobre o tema.

Quadro 1: Principais características das visões prevaletentes sobre informalidade

	Definição de informalidade	Causas	Estratégias de solução
Visão Dualista	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 para expandir o setor moderno
Visão Legalista	Setor que reúne empresas de pequeno porte que escolheram operar informalmente	Ambiente regulatório burocratizado	Simplificação da burocracia e eliminação da regulamentação
Visão Voluntarista	Setor que reúne empresas de pequeno porte que escolheram operar informalmente	Escolha baseada na análise de custo-benefício	Medidas de fiscalização e punição para eliminar concorrência desleal
Visão Criminalizadora	Economia que envolve atividades proibidas ou desempenhadas fora da regulação	Avaliação moral do comportamento das pessoas envolvidas	Repressão e medidas de fiscalização e punição
Visão Estruturalista	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.

Muitas vezes essas visões entram em choque no debate público e se apresentam como contraditórias. No entanto, ainda que algumas sejam mais restritas que outras, elas revelam diferentes facetas de um problema complexo que precisa ser abordado como tal. Dessa forma, mais do que resultado de uma única causa bem definida, a informalidade está associada a um conjunto de fatores que a condicionam. Ao entender a influência desses fatores é possível obter uma visão mais abrangente das causas da informalidade.

Alguns desses fatores causais são resultado de um processo histórico e por essa razão são mais consolidados e difíceis de serem modificados, o que limita as possibilidades de mudança rápida:

- **Estrutura produtiva** – Países como o Brasil, seus vizinhos latino-americanos e outros países em desenvolvimento possuem dificuldades de reduzir a informalidade devido à estrutura produtiva – que conta com um pequeno conjunto de empresas com níveis maiores de produtividade enquanto a imensa maioria é pouco produtiva – e por conta do estilo de desenvolvimento que adotaram. Esses desafios têm sido agravados devido ao avanço de tendências como a reestruturação produtiva e a digitalização, a financeirização da economia e a organização da atividade produtiva em cadeias globais de valor.
- **Conjuntura econômica** – O crescimento econômico é apontado como uma das condições mais importantes para a diminuição da informalidade, o que é confirmado pela trajetória brasileira nas últimas décadas. O crescimento pode reduzir o desequilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, ao criar novas vagas. Além disso, ele aumenta a capacidade das empresas realizarem gastos e leva à expansão da arrecadação pública que pode ampliar a sua atuação em favor de processos inclusivos.

Um outro conjunto de fatores causais da informalidade está fortemente relacionado às políticas adotadas pelo poder público:

- **Marcos regulatórios** – São as normas públicas (constituição, leis, portarias etc), que definem os limites da legalidade e, por consequência, da formalidade. A sua construção é resultado de um debate intenso na sociedade e há controvérsias do que é mais adequado em cada caso. De toda forma, a regulação existente em um país pode estimular em maior ou menor medida a prática da informalidade. Entre as formas de regulação pública mais relevantes para a informalidade estão a regulação das relações de trabalho, a regulação das atividades econômicas e o sistema de seguridade social (previdência, saúde e assistência social) do país.
- **Políticas econômicas** – Essas políticas estão associadas a determinadas visões da participação do Estado na economia e na sociedade. Entre as políticas que podem ser mobilizadas estão: a política tributária, a política industrial, a política de salários e as políticas macroeconômicas. Aqui também não há um consenso do que é mais adequado em cada caso. No entanto, é importante distinguir os conjuntos de políticas que apresentam uma preocupação clara com a geração de empregos e a melhoria das condições de trabalho daquelas que desconsideram estes aspectos.

Os fatores causais mencionados acima ajudam a compreender que em muitos casos a informalidade é um produto do processo de desenvolvimento econômico e social e não uma escolha pessoal. Diante do contexto definido, a literatura ressalta que há fatores relacionados à agência individual que também são relevantes:

- **Análise de custos e benefícios** – segundo essa abordagem, a formalização passa pela percepção de custos e benefícios implicados em permanecer na informalidade e em passar à formalidade. Essa discussão também se aplica às empresas na sua tomada de decisão sobre o seu corpo de funcionários e sua cadeia de fornecedores.
- **Busca por autonomia** – nesta discussão, reconhece-se que a deterioração do mercado de trabalho formal, tanto na redução de oportunidades como na sua precarização, tem levado pessoas a optarem pela informalidade pela expectativa de acessar melhores oportunidades de mobilidade social e autonomia em suas decisões. O que tem sido vocalizado com frequência por motoristas e entregadores por aplicativo, por exemplo.
- **Papel dos arranjos familiares e comunitários** – esta abordagem afirma que é necessário entender as estratégias das pessoas a partir dos seus contextos familiares e comunitários. A existência de outras fontes de renda na família, a maneira como se lida com o cuidado das crianças e a necessidade de apoiar conhecidos que estão desempregados podem impactar as decisões – tendo implicações em especial para jovens e mulheres.
- **Relação com a institucionalidade pública** – nesta perspectiva, argumenta-se que quando a relação com o setor público é marcada por repressão, desconfiança e ausência, as pessoas são menos inclinadas a buscar a formalização. Isso é especialmente relevante para pessoas que vivem em territórios vulneráveis, uma realidade marcante para a população negra, alvo de racismo estrutural no país.

Consequências da informalidade

Assim como não há uma única causa para a informalidade, as suas consequências também são diversas, afetando a vida social contemporânea nas dimensões individual, empresarial, do setor público e do setor econômico.

- No **nível individual**, as pessoas ocupadas na informalidade estão expostas a riscos relacionados ao exercício da atividade laboral, à ausência de proteção em períodos de inatividade e à falta de segurança financeira e garantia de direitos.
- No **nível empresarial**, ainda que empresas informais possam contar com custos reduzidos, elas são impossibilitadas de se envolver em transações ou celebrar contratos com o mercado formal, são excluídas do acesso a linhas de financiamento, correm o risco de ter a sua atividade bloqueada devido a uma ação de fiscalização e podem misturar finanças pessoais e do negócio, prejudicando a gestão do empreendimento e a tomada de decisão.



- Para o **poder público**, a informalidade leva à evasão fiscal, exige que o Estado use recursos em estruturas de fiscalização e monitoramento e incorra em custos de seguridade social que em outros casos são financiados pelas próprias empresas, impedindo por consequência outros investimentos.
- De maneira mais geral para o **sistema econômico**, a informalidade pode gerar um ambiente de competitividade espúria, além de reduzir a capacidade de consumo da população e prejudicar a coesão social.

Transformações econômicas e informalidade

A informalidade não é um desafio novo no Brasil. A análise das transformações econômicas e das políticas empreendidas no Brasil desde a abolição tardia e incompleta da escravidão em 1888 até os dias atuais revela que grande parte da população se manteve desprotegida e a que promessa de que o setor formal viria a abarcar a todos não foi, e dificilmente será cumprida. Os quadros a seguir sintetizam uma análise do percurso histórico do país, ressaltando as principais mudanças no contexto social e econômico e nas políticas empreendidas em resposta a este. Adicionalmente, os quadros também apresentam como a ideia de informalidade evoluiu ao longo do tempo buscando acompanhar as mudanças em curso.

Quadro 2: Síntese da análise histórica do país (1888–2021)

	1888–1930	1930–1980	1980–1990
Contexto social e econômico	<p>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.</p> <p>As mulheres tinham um papel relevante na força de trabalho do país, ocupando-se especialmente na agricultura, serviços domésticos e costura. Enquanto a população negra começava a sair de um longo processo de escravização.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Observa-se o aumento da informalidade, o aprofundamento da desigualdade social e dificuldades crescentes de absorção da força de trabalho.</p> <p>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.</p>
Políticas empreendidas	<p>Em 1888, o Brasil decretou a abolição da escravidão, depois de mais de 300 anos utilizando mão de obra escrava.</p> <p>No entanto, a abolição da escravidão 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.</p>	<p>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.</p> <p>Apesar desse avanço, o processo de assalariamento e proteção social era parcial, atingindo apenas parte da população.</p>	<p>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.</p> <p>A Carta Magna trouxe avanços na regulação pública do trabalho, assegurando direitos para os trabalhadores formais, assim como direitos universais à população.</p>
Avanços na concepção de informalidade	<p>O conceito de informalidade não existia neste período, no entanto o processo de diferenciação das ocupações, calcado na discriminação racial, já era evidente.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>

1990-2006

Contexto social e econômico

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.

2006-2015

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 estratos 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 e fatores internos levaram o país a um período de crise.

2015-2021

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.

Políticas empreendidas

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.

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 destas relações.

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 como potenciais beneficiários.

Avanços na concepção de 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.

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 levanta 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.

Longe de serem setores separados, a formalidade e a informalidade estão em constante interação. A existência de um grande contingente de pessoas na informalidade, por exemplo, em diversos momentos criou a possibilidade para contratações formais com baixos salários. Em momentos de crise econômica e de conseqüente 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 adoção de práticas de informalidade em ocupações formais, 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.

Ao analisar o passado e considerar o desafio dos próximos anos, o panorama histórico descrito sugere que será necessário buscar uma maior integração entre as políticas de crescimento econômico e a inserção da população no mundo do trabalho. Nesse sentido, é importante entender a heterogeneidade de situações existentes na informalidade e o impacto das transformações ocorridas ao longo do tempo, que terminaram por conformar um verdadeiro mosaico nos anos iniciais da década de 2020.

Retrato da informalidade no Brasil

Enquanto a ideia de que é preciso caracterizar a heterogeneidade da informalidade é facilmente aceita, não há um consenso na literatura de como fazê-lo. Nesta pesquisa, a construção do retrato possui dois objetivos. 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 identifique campos de atuação – para o Estado, empresas, terceiro setor, tomadores de decisões –, o que exige algum tipo de delimitação.

A discussão sobre a mensuração e caracterização da informalidade evoluiu desde que o conceito de informalidade foi proposto no final da década de 1960. Nos anos iniciais foi consensuado que a informalidade estava associada à ausência de uma regulação legal, estabelecendo uma linha clara de demarcação na relação com a política pública. Mais adiante, observou-se que essa se apresentava em unidades produtivas

(negócios informais) e em ocupações (empregos informais), as quais inclusive poderiam se localizar em empresas formais. E em décadas recentes tem se ressaltado que é útil pensar a relação entre a formalidade e a informalidade como um *continuum* ou espectro de situações, que se estende de ocupações informais com alto grau de vulnerabilidade até ocupações formais de qualidade e protegidas. Ao longo desse espectro haveria graus de “semi-formalidade”.

A partir desses aprendizados e das literaturas relacionadas a negócios informais e a ocupações informais, foram construídos gradientes de informalidade, conforme apresentados nas duas figuras a seguir. Uma determinada ocupação ou negócio pode ser mais ou menos formal a depender de onde se localizam nesses espectros. Nessa discussão, a conformidade legal (ter registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica ou carteira assinada) é uma dimensão relevante, mas não é a única.

Quadro 3: Síntese dos gradientes de informalidade para as unidades produtivas.

	Formal	Semi-formal	Informal
Conformidade legal	Empresa em conformidade legal em todas as instâncias e atividades desempenhadas		Empresa em não conformidade legal em todas as instâncias e atividades desempenhadas
Organização, gestão e perspectiva	Elevado nível de organização, e gestão com perspectiva de crescimento		Reduzido nível de organização, gestão e orientada à sobrevivência
Processo produtivo	Empresa de tamanho razoável e processo produtivo complexo/ sofisticado		Trabalhador por conta própria (autônomo) e processo produtivo simples/rudimentar
Características do mercado e do produto	Produto de alto valor agregado e mercado de elevada margem de lucro		Produto de baixo valor agregado e mercado de margem de lucro reduzida

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4: Síntese dos gradientes de informalidade para as ocupações.

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

Fonte: Elaboração própria.

Com base nessa fundamentação, foram identificados quatro tipos relevantes para diferenciar situações recorrentes associadas à informalidade, tanto no campo das unidades produtivas como das ocupações:

i. Informais de subsistência – Recorrem à informalidade como uma estratégia de sobrevivência. Este é o tipo em que a ideia de “viração” (se virar como for possível) se apresenta mais fortemente, com “corres” e “bicos” sendo lugar comum. As ocupações tipicamente não exigem qualificação e apresentam alta instabilidade. Em face à precariedade das ocupações e dos negócios, em geral, não há perspectivas de crescimento para essas pessoas.

ii. Informais com potencial produtivo – Possuem uma maior produtividade, mas não o suficiente para se formalizar, seja pelos requisitos do mercado de trabalho, pelos custos implicados ou simplesmente pela falta de oportunidades na “economia formal”. Os rendimentos neste caso são maiores, mas continuam reduzidos e marcados pela incerteza. Mudanças na conjuntura ou um maior apoio a pessoas deste grupo pode levá-las a se inserir na formalidade.

iii. Informais por opção – Diferente dos anteriores, este tipo apresenta melhores condições de execução e altos rendimentos. Os ocupados e negócios neste caso possuem os requisitos e a produtividade suficientes para se formalizarem, mas optam por se manter na informalidade de maneira a evitar os custos implicados e ampliar suas receitas e lucros. Em geral, não há uma preocupação neste grupo de acessar a formalidade.

iv. Formais frágeis – Neste tipo conta-se com CNPJ ou carteira de trabalho assinada. No entanto, as ocupações apresentam práticas de informalidade, resultando em uma vulnerabilidade que se assemelha às ocupações informais. Este é o caso, por exemplo, de pessoas vinculadas por meio de contratos atípicos (como os intermitentes) e relações de emprego disfarçadas (ocupações que apresentam as características de uma relação de emprego, mas o contrato estabelecido não é de assalariamento regular e não há acesso aos direitos correspondentes). As pessoas nestas ocupações estão constantemente ameaçadas de “cair na informalidade”.

Para entender melhor o perfil de cada um desses tipos no Brasil, foram estabelecidos alguns critérios para a obtenção de dados da PNAD considerando as posições de ocupação de empregadores, trabalhadores por conta própria e assalariados². Como resultado foi identificado um contingente de 32,5 milhões de pessoas nessas posições, o equivalente a 48,9% das ocupações existentes no Brasil (o número total de pessoas nessas situações de ocupação é de 66,5 milhões).

A tabela a seguir apresenta o retrato da informalidade, a partir do cruzamento dos quatro tipos de informalidade com as três posições de ocupação, indicando o número de pessoas em cada um dos grupos definidos. É especialmente significativo o número de informais de subsistência, representando 60% do total.

Tabela 1: Número de pessoas na informalidade por situação de ocupação de acordo com os tipos de informalidade (Brasil, 3º trimestre de 2021).

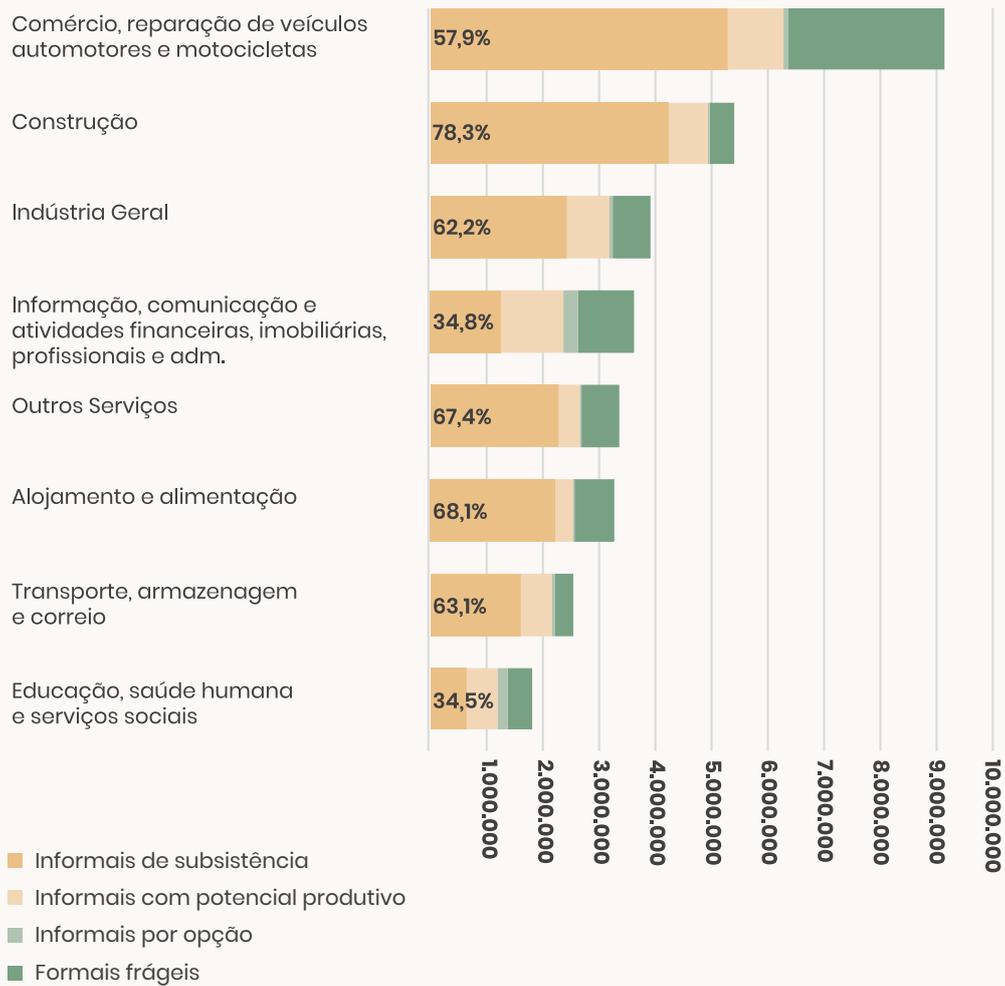
	Empregadores	Conta-própria	Assalariados	Total	%
Informais de subsistência	314.552	13.133.980	6.224.010	19.672.542	60,5%
Informais com potencial produtivo	175.500	2.098.522	2.958.747	5.232.769	16,1%
Informais por opção	58.185	312.845	364.871	735.901	2,3%
Formais frágeis	546.810	3.140.780	3.184.561	6.872.151	21,1%
Total	1.095.047	18.686.127	12.732.189	32.513.363	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

² Trabalhadoras domésticas, o setor agrícola e o setor público foram discutidos separadamente e em alguns casos de forma mais pontual devido aos limites desta pesquisa.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição das pessoas que conformam esses quatro tipos de acordo com os setores de atividade. Os dados indicam que os setores vivem situações diferenciadas e reforçam a importância dos setores de “comércio” e “construção”.

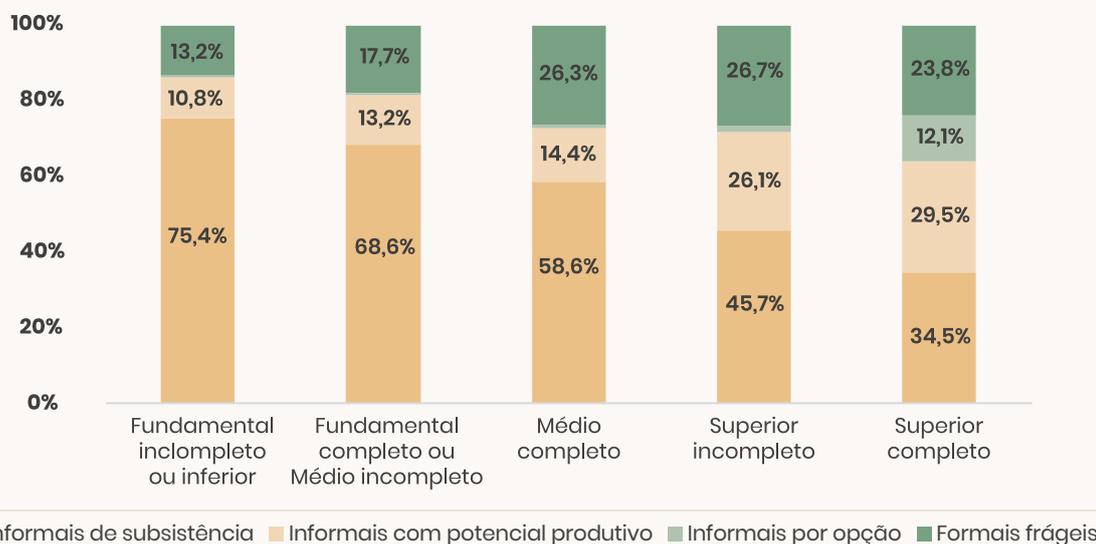
Figura 1: Número de pessoas em diferentes tipos de informalidade, segundo os setores de atividade (Brasil, 3º trimestre de 2021).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

Em termos da escolaridade, é possível observar no gráfico abaixo que, entre as pessoas que se encontram na informalidade ou como formais frágeis, quanto maior o grau de escolaridade, maior é a chance de obter ocupações de melhor qualidade. Os dados reforçam o impacto que a interrupção prematura na vida escolar pode ter nas trajetórias profissionais.

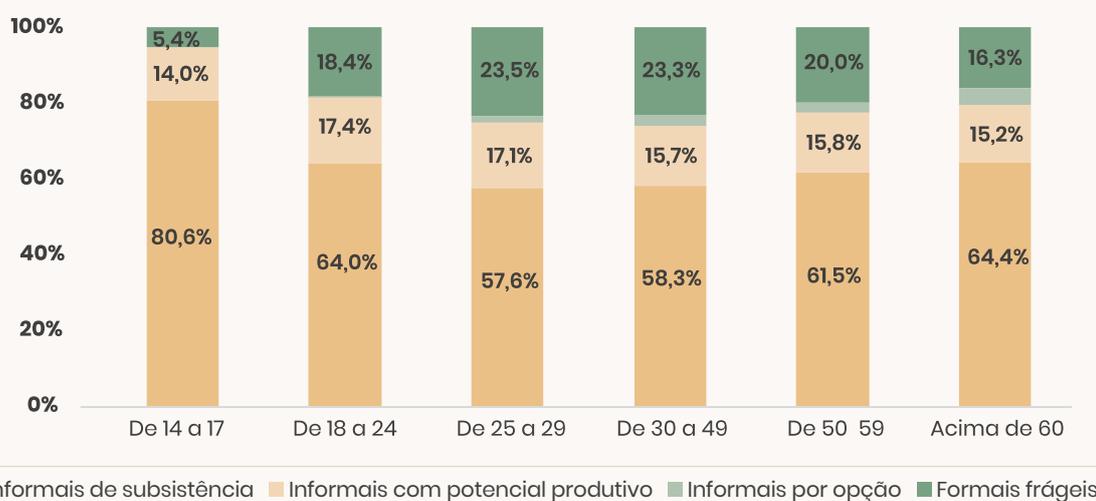
Figura 2: Tipo de informalidade das pessoas que se enquadram no retrato da informalidade segundo seu grau de escolaridade (Brasil, 3º trimestre de 2021).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

Em termos de faixa etária, o gráfico a seguir mostra que os jovens que se encontram nesses grupos tipicamente possuem ocupações de pior qualidade (inserindo-se em geral como assalariados), o que novamente reforça a importância da transição escola-trabalho. Para os idosos também é possível observar uma leve piora da situação.

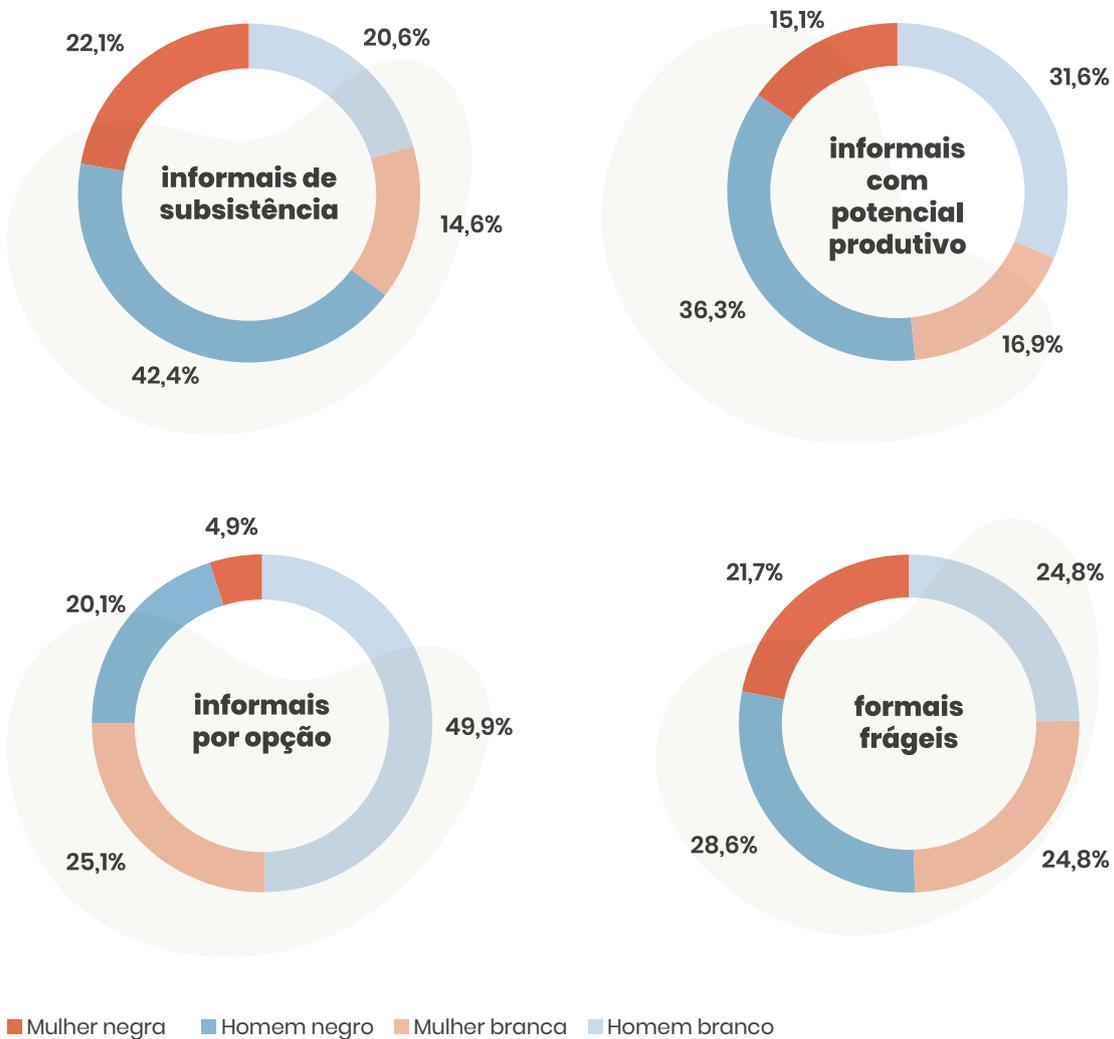
Figura 3: Tipo de informalidade das pessoas que se enquadram no retrato da informalidade segundo sua faixa etária (Brasil, 3º trimestre de 2021).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

Com relação a sexo e cor, os dados são inequívocos em demonstrar que pessoas negras se encontram em situação de maior vulnerabilidade, enquanto as pessoas brancas estão em ocupações de maior qualidade – evidenciando a presença do racismo estrutural no país. Os percentuais reduzidos de mulheres podem ser explicados 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.

Figura 4: Participação de grupos definidos em termos de sexo e cor nos diferentes tipos de informalidade (Brasil, 3º trimestre de 2021).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

A figura a seguir apresenta a presença dos quatro grupos nas regiões do país. A distribuição dos grupos evidencia que o desafio da superação da informalidade tem características distintas nas diferentes regiões, o que deve ser refletido nas intervenções empreendidas.

Figura 5: 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
Total de pessoas ocupadas nas posições selecionadas	4.626.221	13.465.257	32.180.417	10.838.909	5.390.907	66.505.519
Pessoas em situações de informalidade	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%	0,5%	1,5%	0,9%	1,1%	1,1%
Formais frágeis	8,1%	10,5%	9,9%	12,3%	10,5%	10,3%
Pessoas em outras situações de formalidade	34,2%	35,9%	56,8%	61,1%	49,5%	51,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

É importante mencionar que a análise acima não inclui outros grupos que reforçariam a relevância da informalidade. Por exemplo, entre as pessoas ocupadas no setor público e como trabalhadoras domésticas havia pelo menos 6,3 milhões de pessoas ocupadas sem carteira assinada no 3º trimestre de 2021. Além disso, o país contava com 13,5 milhões de pessoas desocupadas, e 5,1 milhões desalentadas.

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 disponibilidade de dados. No entanto, o setor agrícola é o que apresenta uma das maiores taxas de informalidade na atividade econômica dos países. No Brasil, o terceiro trimestre de 2021 registrou 37,1% de informalidade entre as ocupações totais, enquanto no setor agrícola, em específico, a taxa de informalidade foi de 66%.

Em termos das unidades produtivas, é particularmente relevante dar atenção aos estabelecimentos agrícolas familiares. A formalização e a regularização neste caso se apresentam em diferentes âmbitos – como no acesso à terra, em regulações ambientais e produtivas associadas a um tipo de cadeia de produção e no reconhecimento legal. Na diversidade de situações existentes é possível identificar os seguintes tipos de estabelecimentos familiares que enfrentam situações de precariedade: (i) estabelecimentos precários que se dedicam a atividades de subsistência; (ii) estabelecimentos precários com finalidade comercial; e (iii) estabelecimentos com potencial produtivo voltados à comercialização.

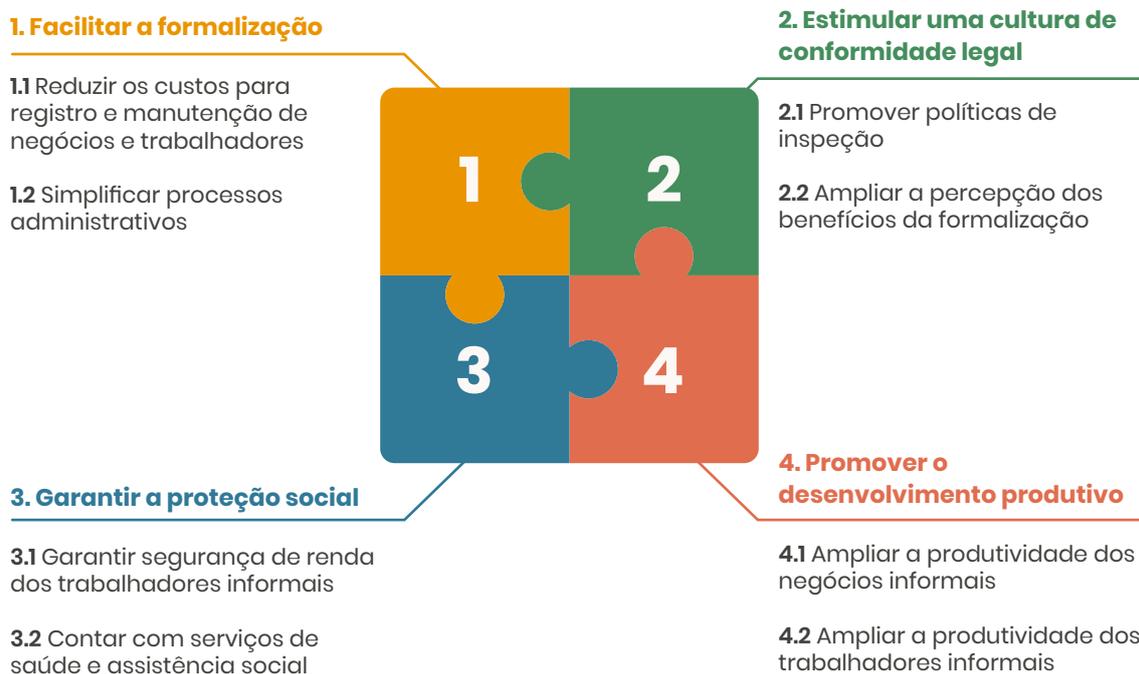
Com relação às ocupações, uma questão importante é a presença ou não de laços familiares dos ocupados com os responsáveis pelos estabelecimentos. Dos 15,1 milhões de pessoas ocupadas no setor agrícola em 2017, 33,2% eram produtores, 40,3% auxiliares familiares e 26,5% assalariados sem laços de parentesco. Entre os auxiliares familiares, a informalidade se expressa na ausência de relações contratuais. Apesar de haver diferentes situações entre os auxiliares familiares, a ausência de dados sobre essas pessoas limita as possibilidades de definir grupos diferenciados.

Já entre os ocupados sem laços de parentesco com o produtor, a informalidade se expressa na ausência de registro legal. A literatura identifica três tipos de arranjos em que esses trabalhadores podem se encontrar (dados de 2017): permanentes (48,1%), temporários (47,3%) ou parcerias (4,6%). A contratação sem carteira assinada é especialmente expressiva entre os trabalhadores temporários, chegando a 90,3%, enquanto entre os permanentes o percentual é de 44,3%. Ao analisar os dados associados a esses grupos, são identificadas três situações distintas no âmbito da informalidade: (i) Trabalhadores agrícolas informais e de subsistência; (ii) Trabalhadores agrícolas informais em estabelecimentos potencialmente produtivos; e (iii) Trabalhadores agrícolas formais frágeis.

Intervenções sociais e a redução da informalidade

A partir de um entendimento mais profundo do problema da informalidade, é possível avançar na reflexão sobre estratégias de intervenção. A literatura sobre o tema indica quatro eixos principais de atuação, cada um dos quais com um conjunto de intervenções associadas. Os quatro eixos são:

Figura 6: Eixos complementares de intervenção para reduzir a informalidade.



Fonte: Elaboração própria

- Eixo 1 – *Facilitar 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 da atividade, bem como os elevados níveis de complexidade e burocracia envolvidos. 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.
- Eixo 2 – *Promover uma cultura de conformidade legal* – Neste eixo, é dada atenção à necessidade de tornar mais evidentes os benefícios da formalização, assim como as desvantagens de permanecer na informalidade, seja utilizando meios de punição ou de convencimento. Com isso, busca-se desestimular que as empresas utilizem a informalidade como estratégia competitiva. Aqui também se reconhece que a falta de acesso à informação e de assessoramento podem constituir barreiras relevantes para a formalização.

- Eixo 3 - *Garantir a proteção social* - Neste terceiro eixo, a preocupação principal é a garantia da proteção social das pessoas que se encontram na informalidade, prevenindo situações de vulnerabilidade social independentemente do grau de formalização. Essa preocupação se tornou mais presente no debate público devido à pandemia do novo coronavírus. As intervenções neste caso abordam tanto a garantia da segurança de renda dos trabalhadores informais como a ampliação do acesso a serviços de saúde e assistência social.
- Eixo 4 - *Promover o desenvolvimento produtivo* - Neste conjunto de intervenções a atenção está em elevar o nível de produtividade tanto de negócios informais como dos trabalhadores que se encontram nessa condição. Caso não haja aumento da produtividade, o resultado das demais intervenções tende a ser transitório, sendo difícil manter-se na formalidade. Para além da preocupação direta com trabalhadores e unidades produtivas, é preciso ampliar a capacidade da economia de gerar empregos formais de qualidade, de maneira que mais e mais pessoas e negócios possam ser integrados a esta.

A partir do conjunto de intervenções mapeadas fica evidente que a redução da informalidade é uma tarefa multifacetada. Abordá-la 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 a combinação de medidas dos quatro eixos, seguindo as características adequadas a cada público-alvo.

Nesse sentido, é fundamental dar atenção à integração das intervenções para que estas produzam efeitos, não se limitem ao curto prazo, e não induzam de maneira não-intencional à precarização do trabalho. Ademais, a literatura mais recente sobre informalidade ressalta que a integração das intervenções passa por um olhar mais consistente com a sua dimensão territorial.

Caminhos para a inclusão produtiva

Em consulta com a Fundação Arymax e a B3 Social, a equipe de pesquisa definiu três grupos prioritários de pessoas que tipicamente se ocupam na informalidade para discutir caminhos para a inclusão produtiva:

- 1) pessoas em situação de subsistência que buscam se inserir no mundo do trabalho;
- 2) pessoas que têm o potencial produtivo e o interesse de se inserir no mercado de trabalho formal; e
- 3) pessoas que têm o potencial produtivo e buscam estabelecer um negócio³.

³ Na discussão apresentada, optou-se por incluir os trabalhadores de aplicativos, como motoristas e entregadores, no segundo grupo definido, devido às características de suas ocupações

A partir da análise das principais características dos grupos definidos, assim como das suas possibilidades e dificuldades de acesso às políticas já existentes no país, o estudo identificou prioridades de intervenção para apoiar cada um dos grupos (sintetizadas no quadro abaixo), bem como intervenções específicas que apontam na direção das prioridades definidas.

Quadro 5: Prioridades identificadas para apoiar a inclusão produtiva em empregabilidade e empreendedorismo

Grupo	Prioridades de intervenção
Pessoas em situação de subsistência que buscam se inserir no mundo do trabalho	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reduzir as vulnerabilidades dos territórios onde as pessoas vivem 2) Garantir que as famílias contem com o apoio de que precisam para trilhar a jornada de inserção no mundo do trabalho 3) Reforçar a capacidade de atuação do SUAS no campo da inclusão produtiva
Pessoas que têm o potencial produtivo e o interesse de se inserir no mercado de trabalho formal	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estimular a ampliação das oportunidades de trabalho 2) Garantir a proteção social dos trabalhadores 3) Tornar a oferta de intervenções existentes mais integrada e eficiente
Pessoas que têm potencial produtivo e buscam estabelecer um negócio	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tornar as diferentes intervenções⁴ que atendem os negócios mais adequadas à jornada de desenvolvimento produtivo percorrida por cada um deles, reconhecendo também a sua heterogeneidade 2) Oferecer apoio integrado aos negócios com potencial de crescimento, ao invés de oferecer intervenções de maneira isolada

Fonte: Elaboração própria

Enfrentar os problemas relacionados à informalidade dos negócios e das ocupações não é tarefa fácil na América Latina. Não há uma solução simples ou receita pronta a ser seguida. No entanto, é importante manter em vista 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.

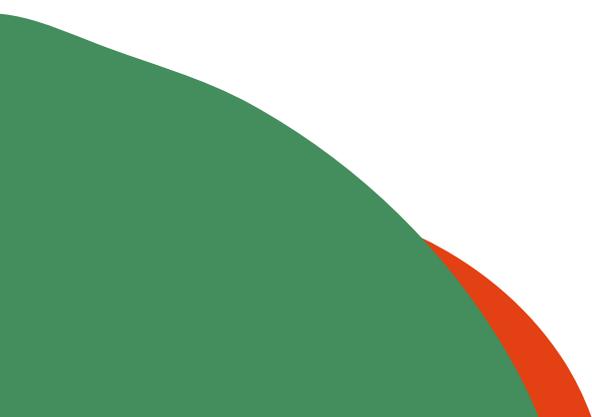
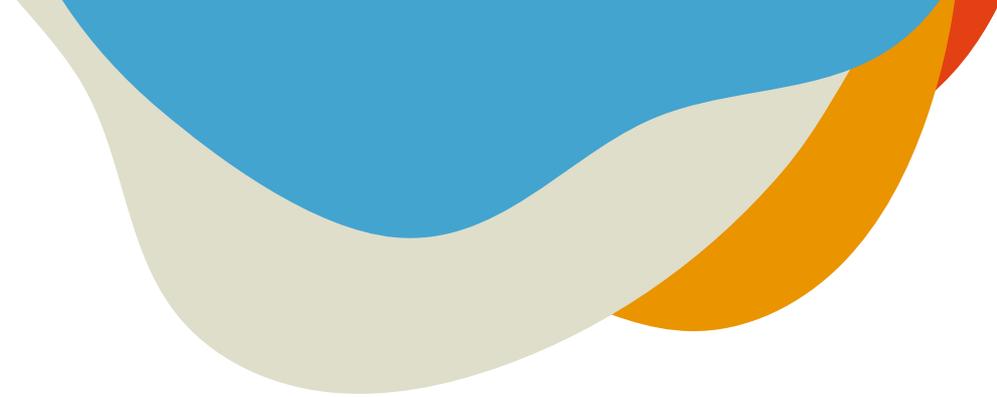
⁴ Essas intervenções incluem programas de acesso a recursos financeiros e a bens de capital, programas de capacitação, estratégias de acesso a mercados e políticas de formalização e tributação.

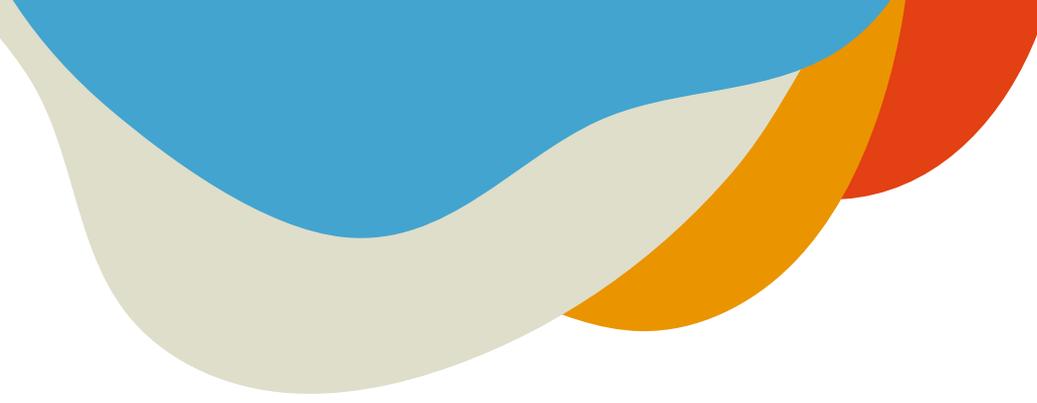
Ademais, é importante lembrar que as intervenções promovidas para reduzir ou superar a informalidade também dependem do contexto econômico em que ocorrem. As interações entre a estrutura produtiva de um país e as políticas econômicas empreendidas em uma determinada conjuntura definem o terreno no qual as intervenções para a redução da informalidade operam. Na experiência da América Latina entre 2002 e 2012, por exemplo, identifica-se que 60% da redução da informalidade 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 está condicionado ao cenário econômico dos próximos anos.

A complexidade que marca o campo da informalidade, indica também que não há um conjunto pré-concebido de ações específicas que eliminaria total e definitivamente as consequências negativas associadas a esse desafio. A busca por reduzir a vulnerabilidade gerada pela informalidade deve estar no horizonte civilizacional da própria ideia de nação brasileira, associada a um projeto de desenvolvimento socioeconômico e de superação da condição da pobreza que abarca grande parte da população, o que implica repensar os caminhos da formalidade e da informalidade no país.

Esperamos que este estudo tenha contribuído para essa discussão e encorajamos esforços futuros que possam ampliar as fronteiras do que foi apresentado.







Para acessar o estudo completo:

www.retratodotrabalhoinformal.com.br

Coordenação



Realização

