



Número 99 – Maio de 2011

## **A Informalidade e o Movimento Sindical: uma agenda para o século XXI**

Com o objetivo de subsidiar a ação sindical, o DIEESE apresenta aqui uma breve análise<sup>1</sup> sobre a situação e as distintas formas do emprego informal no Brasil.

## Apresentação

As mudanças das últimas décadas conferiram características peculiares quanto à estruturação do mercado de trabalho em praticamente todos os países. Observou-se uma redefinição das relações de trabalho, com uma diversificação crescente dos tipos de contratação, das formas de inserção dos trabalhadores na estrutura produtiva e, ainda, a persistência de importantes segmentos em atividades produtivas tradicionais. Diante disso, a relação padrão de assalariamento não pode mais ser considerada a única e inexorável forma de inserção produtiva e de inclusão social.

Recentemente, a reconhecida complexidade que envolve o tema e a crescente interação entre as atividades desenvolvidas pelo setor informal e os setores dinâmicos da economia propiciaram maior relevância ao debate. Também estimularam a formulação de novas concepções e categorias de análise, voltadas para o desafio de incrementar a proteção social no âmbito de pequenos empreendimentos e das atividades cooperativadas, e fomentaram avanços sistêmicos para o combate à precarização do trabalho assalariado.

Nesse sentido, o DIEESE, por meio de projeto específico sobre o tema<sup>2</sup>, vem desenvolvendo estudos e debates para refletir sobre os impactos da informalidade; elaborar diagnósticos atualizados; e identificar soluções direcionadas à forma específica de inserção ocupacional (seja como assalariados, trabalhadores por conta-própria, pequenos empregadores, trabalhadores domésticos, cooperativados, não remunerados, dentre outros), dada a premência de se equacionar não só as questões relacionadas ao

---

<sup>1</sup> Esta Nota Técnica resume o artigo elaborado pelo DIEESE e IPEA para a publicação do livro “SEMINÁRIO NACIONAL DA UGT: 100 anos de Movimento Sindical no Brasil - Balanço Histórico e Desafios Futuros” de autoria de Marcelo Galiza Pereira de Souza, Clemente Ganz Lúcio e Rosane de Almeida Maia. SP: Editorial Abaré, 2010.

<sup>2</sup> Em outubro de 2009, o DIEESE assinou convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – (ATN/ME 11684 – BR) para desenvolver o Projeto “Redução da Informalidade de Micro, Pequenas e Médias Empresas por Meio do Diálogo Social”, por um prazo de três anos.

financiamento da rede de proteção social, mas também de se criar um ambiente voltado ao desenvolvimento com inclusão social.

A dimensão do mercado de trabalho brasileiro e a grande heterogeneidade aí observada colocam o país como importante referência para a investigação sobre informalidade e o seu enfrentamento, por meio do diálogo social e da construção de um quadro regulatório adequado e de políticas públicas inovadoras e inclusivas. Para o movimento sindical, este desafio implica na formulação de estratégias adequadas à dimensão e à complexidade do problema.

Esta Nota Técnica está organizada em duas partes. Na primeira, apresentamos brevemente as dificuldades conceituais que sempre marcaram o debate sobre informalidade, as quais implicam em divergências na própria aferição do fenômeno. A partir das recomendações da OIT e das concepções adotadas, buscou-se dimensionar o fenômeno no Brasil.

Na segunda parte, são propostas formas alternativas de atuação do movimento sindical brasileiro para o enfrentamento da informalidade, considerando-se uma nova tipologia de agregação das situações encontradas na realidade decorrentes: das relações entre o setor formal e informal, da dinâmica da atividade produtiva e das condições específicas da inserção ocupacional.

## **PARTE I**

### **Controvérsias e imprecisões sobre o conceito de informalidade**

O conceito de “setor informal” é controverso na literatura especializada, podendo representar fenômenos bastante distintos. Desde que esse termo surgiu nos primeiros estudos da OIT na década de 1970, ele vem sendo utilizado para retratar a complexa e heterogênea realidade dos mercados de trabalho de países subdesenvolvidos. Não por acaso, portanto, o conteúdo desta categoria teórica é abrangente, tendo se transformado consideravelmente ao longo do tempo.

O debate recente em torno do tema é instigante. Se a dicotomia formal/informal já era questionada desde os anos 1970, atualmente parece ultrapassada ou, no mínimo, insuficiente para explicar a crescente diversificação das formas de inserção ocupacional, que se reflete em um amplo espectro de remunerações, condições de trabalho e nível de cobertura da proteção social (IPEA e DIEESE, ago/2008).

A década de 1990, caracterizado pela chamada reestruturação produtiva e pelo acirramento da competitividade internacional, trouxe à tona uma complexa redefinição das relações de trabalho, que acabaram por obscurecer os limites entre formalidade e informalidade e até mesmo as diferenças entre trabalho, desemprego e expedientes de sobrevivência. De modo crescente, é justamente entre essas fronteiras que transita, de forma descontínua e intermitente, a figura do trabalhador moderno. Oscilando entre empregos com carteira mal remunerados e empregos sem carteira, entre desemprego e pequeno comércio de rua, entre cooperativas, empregos temporários, terceirizados e até clandestinos e/ou ilícitos, trabalhadores seguem itinerários ocupacionais que se distanciam do assalariamento padrão. Isso acarreta diversos níveis de desproteção, uma vez que os direitos sociais foram estruturados a partir de uma concepção de sociedade salarial.

Para diversos autores, conceitos como formal e informal atualmente já não têm qualquer força explicativa<sup>3</sup>. O que é chamado de “flexibilização” do contrato de trabalho pode ser entendido como uma “informalização” que atinge todas as ocupações. Assim, é o “trabalho sem forma” que se expande até mesmo no núcleo do que antes era chamado de “mercado organizado”. Esse fenômeno da informalidade parece cada vez menos marginal no cotidiano dos trabalhadores brasileiros. O “trabalho sem forma” transformou-se, de fato, em algo abrangente, merecendo um novo esforço analítico para o seu entendimento e, principalmente, para a definição de ações e políticas para o seu enfrentamento nos dias de hoje.

Por isso, é necessário compreender, de um lado, quais mecanismos determinam a manutenção e reprodução da heterogênea estrutura ocupacional no capitalismo brasileiro e, de outro, a evolução do conceito de setor informal, visando alcançar uma

---

<sup>3</sup> Ver especialmente F. de Oliveira (2003) e L. A. Machado Silva (2003).

interpretação sobre o fenômeno da permanência e da reprodução de inserções ocupacionais distintas do assalariamento padrão no mercado de trabalho, pois a compreensão dessa dinâmica norteará o estabelecimento e o planejamento de ações estratégicas para o movimento sindical, imprimindo uma nova qualidade e sentido à intervenção sobre essa realidade.

## **Setor Informal e Emprego Informal: debate conceitual e dimensionamento**

A ausência de um consenso sobre o significado e o alcance dos conceitos de setor e emprego informal permite uma visível divergência na aferição da informalidade no Brasil. Diante disso, o IBGE realizou esforços para retratar o setor informal brasileiro, à luz da nova série do Sistema de Contas Nacionais do Brasil (IBGE, 2008), tomando por base os principais aspectos metodológicos debatidos nas últimas décadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Na 15ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET), a OIT adotou uma definição internacional de setor informal a partir do **funcionamento e da organização das unidades produtivas** (OIT, 1993)<sup>4</sup>.

Assim, nesta Resolução limitou-se a observar a alocação do emprego no setor produtivo. Ou seja, o emprego no setor informal referia-se às pessoas que estavam ocupadas em unidades produtivas daquele setor. A Resolução ratificava a definição de setor informal visto como um conjunto de unidades produtivas não agrícolas com características semelhantes, da seguinte forma:

*“O setor informal pode ser caracterizado, de forma geral, como um conjunto de unidades não agrícolas envolvidas na produção de bens ou serviços, com o objetivo principal de geração de emprego e rendimento para os indivíduos envolvidos. Estas unidades operam geralmente com baixo nível de organização, com pouca ou nenhuma divisão entre trabalho e capital como fatores de produção e a uma escala reduzida. As*

---

<sup>4</sup> A Resolução sobre Estatísticas de Emprego no Setor Informal de 1993 recomendou que países onde este setor cumprisse um papel importante como fonte de emprego e renda, e como fator de desenvolvimento econômico e social, deveriam estabelecer um sistema de informações de emprego no setor informal ou pudessem aperfeiçoar as estatísticas do trabalho e da contabilidade nacional.

*relações de trabalho – quando existem – baseiam-se a maior parte das vezes no emprego ocasional, no parentesco e nas relações pessoais e sociais, mais do que em acordos contratuais com garantias formais” (OIT, 1993).*

Note-se que a Resolução da OIT tomou a conceituação do setor informal como parte do setor institucional famílias no Sistema de Contas Nacionais (*System of National Accounts*), publicado em 1993, e classificou as unidades do setor informal em dois componentes: 1) os empreendimentos informais de pessoas que trabalham por conta própria; e 2) os empreendimentos informais dos empregadores<sup>5</sup>. Essa introdução da definição foi considerada essencial porque tornou possível identificar separadamente o setor informal nas contas nacionais e, portanto, quantificar a contribuição deste setor no Produto Interno Bruto (PIB).

Contudo, a definição permanecia limitada ao emprego no **setor** informal, desprezando as situações relativas à informalidade no mercado de trabalho, ou seja, o que se convencionou chamar de “emprego informal” e que diz respeito diretamente aos assalariados.

Somente em 2003, na 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, a OIT divulgou novas diretrizes que complementaram a Resolução de 1993 sobre emprego no setor informal, com a inclusão da concepção de **economia informal** e a adoção de uma definição para o emprego informal. Ficou estabelecido que, quando se trata do **setor informal**, parte-se da perspectiva de unidade produtiva, enquanto o **emprego informal** está associado a postos de trabalho. Dessa forma, segundo a 17ª CIET, as modalidades de inserção no trabalho que se constituem em emprego informal são: *“trabalhadores por conta própria e empregadores proprietários de unidades produtivas no setor informal, trabalhadores em ajuda a membro do domicílio e assalariados (se a relação de trabalho não está sujeita à legislação trabalhista nacional e à proteção social), membros de cooperativas de produtores informais e trabalhadores que produzem bens prioritariamente para o próprio uso”*.

---

<sup>5</sup> Tais empreendimentos são unidades produtivas familiares que pertencem e são geridas por empregadores individuais ou em associação com outros membros e que empregam um ou mais trabalhadores de forma contínua.

Tal definição do trabalho informal apresentada na 17ª CIET representa um considerável avanço, à medida que passa a contemplar como emprego informal as respectivas modalidades de inserção no mercado de trabalho, independentemente da unidade de produção em que se encontram, seja ela formal, informal ou outras unidades familiares (OIT, 2003).

Assim, o dimensionamento da economia informal, de acordo com o IBGE, apresentou o seguinte resultado para o mercado de trabalho nacional: 58,8% das ocupações em 2005 eram informais. Note-se que as categorias de assalariados com carteira assinada, militares, funcionários públicos estatutários e empregadores de empresas formais estão agregadas na ocupação com vínculo formal. Já a estimativa de trabalho informal constitui-se do agrupamento dos assalariados sem carteira assinada e dos trabalhadores autônomos (compostos de trabalhadores por conta própria, empregadores informais e trabalhadores não remunerados).

A Tabela a seguir apresenta os resultados da aplicação da matriz de emprego proposta pela 17ª CIET, que permite visualizar as conexões entre as abordagens segundo setor e emprego. O cruzamento adotado ocorre, portanto, entre os três setores de produção (formal, informal e outras unidades familiares) e as duas categorias ocupacionais (com e sem vínculo formal – esta última agregando as ocupações sem carteira e de autônomos).

**TABELA 1**  
**Distribuição da ocupação por tipo de inserção segundo os setores de produção do Sistema de Contas Nacionais - 2005**

Setor Produção	Com vínculo formal		Sem vínculo formal	
	Milhares	%	Milhares	%
Formal	34.749	77,4	10.175	22,6
Informal	539	2,2	24.465	97,8
Outras unidades familiares*	2.102	10,0	18.828	90,0
<b>Total</b>	<b>37.436</b>	<b>41,2</b>	<b>53.469</b>	<b>58,8</b>

\* Inclui agropecuária, aluguel, produção para o próprio uso e serviço doméstico remunerado.  
Fonte: Sistema de Contas Nacionais - IBGE

Para o total de ocupações no país (90,9 milhões), 41,2% eram formais e 58,8% informais em 2005. Dentre os cerca de 25 milhões de empregos do setor informal, 97,8% não possuíam o vínculo formal de trabalho e a maioria destas ocupações fazia parte das atividades de construção, comércio e transporte rodoviário<sup>6</sup>.

É importante perceber que no Brasil a distribuição do emprego no setor formal assinalou uma parcela significativa de trabalhadores informais. Assim, 22,6% dos empregos (mais de 10 milhões de trabalhadores) eram informais e, em sua maioria, constituíram-se de trabalho sem carteira assinada e de uma pequena parcela de trabalho não remunerado, revelando a dimensão que o trabalho precarizado atinge no emprego urbano de setores dinâmicos da atividade econômica e as deficiências da fiscalização pública e da atuação sindical para modificar esse estado de coisas. Ademais, apresenta-se ainda como evidência dos déficits de trabalho decente no País (CEPAL, PNUD, OIT, 2008).

Cumprido desde já destacar que tal heterogeneidade nos leva a considerar que não há uma única e simples solução para a inclusão desses trabalhadores. Ao contrário, essa diversidade exige que o movimento sindical amplifique suas ações para além dos empregos assalariados e leve em conta tal complexidade na identificação de estratégias para o seu enfrentamento de forma eficaz, visando prover proteção ao longo da vida laboral e após esse período, independentemente da forma de inserção no mercado de trabalho (GANZ LÚCIO, 2008).

### **Abordagens Histórico-estruturais**

De acordo com as interpretações histórico-estruturais recentes, é crucial refletir sobre o papel da informalidade como fruto do processo de acumulação capitalista pelo

---

<sup>6</sup> Note-se na Tabela que, da totalidade de empregos no “setor informal”, somente 2,2% apresentaram o vínculo formal. Esta reduzida parcela é representada pelo contingente de empregados com carteira assinada, obtido a partir do Cadastro Específico do Instituto Nacional de Seguro Social, que permite ao empregador a contratação formal de empregados e o recolhimento de contribuições sociais sem que seja necessário se constituir formalmente uma empresa. O grupo é composto em grande parte por trabalhadores das atividades de condomínio predial, construção e de atividades relacionadas à saúde (IBGE, 2008).

qual as grandes empresas, no seu movimento de expansão, criam, destroem e recriam os espaços econômicos nos quais atuam o informal.

De um lado, a expansão da grande empresa capitalista abre mercados ou nichos para os pequenos empreendimentos informais, seja pela demanda direta de produtos e serviços ou pela renda gerada no processo de produção da grande empresa. De outro, a expansão da grande empresa estreita o espaço de atuação dos pequenos empreendimentos informais, quando passa a ocupar seus tradicionais mercados e consegue eliminá-los com a imposição de formas específicas de produção e comercialização (as grandes cadeias de lojas de departamentos, os hipermercados, as grandes empresas de consultoria, por exemplo, reduzem a possibilidade de sobrevivência do pequeno lojista, do pequeno mercado, do açougue, da padaria, do consultor individual etc.). Nesse contexto, a informalidade não tem capacidade de gerar seu próprio espaço, pois sua dinâmica é subordinada, ocupa interstícios da produção capitalista e não está necessariamente associada a baixos níveis de renda e a trabalhadores excluídos do setor formal, sendo marcada por indiscutível heterogeneidade (IPEA e DIEESE, ago/2008).

Embora a origem do setor informal na economia brasileira seja explicada pelo processo de urbanização e industrialização (abordagem OIT/PREALC), sua reprodução revela que o assalariamento padrão – como trabalho subordinado – não é a tendência inexorável em uma sociedade complexa. Porém, traduz-se na via fácil para burlar a proteção social e os direitos trabalhistas, especialmente em contextos de desregulamentação da economia e de concorrência amplificada pela globalização. A manutenção e reprodução da informalidade decorrem, portanto, de dois movimentos:

**1) Trajetória de 25 anos (anos 1980 e 1990) de baixo crescimento econômico e elevado desemprego, que:**

- elevou o número de pequenos empreendimentos criados como alternativa ao desemprego ou à dificuldade de encontrar um emprego decente, uma vez que a proteção social é limitada;
- reduziu alguns espaços de sobrevivência dos pequenos empreendimentos, dados os constrangimentos provocados pela insuficiência da demanda;

- restringiu o ritmo de expansão de novos espaços criados para os pequenos empreendimentos.

Note-se que esses três fatores provocaram o crescimento da concorrência entre empreendimentos informais (mais empreendimentos disputando espaços mais restritos), a deterioração das condições de rentabilidade e de sobrevivência dos pequenos empreendimentos e, principalmente, a busca por vantagens competitivas fundadas na utilização de força de trabalho mal remunerada, na intensificação do trabalho e na ausência de benefícios trabalhistas e de proteção social.

Certamente, esse fenômeno não atingiu todos os empreendimentos informais de forma semelhante. A depender do grau de facilidade de entrada, a tendência à redução das condições de rentabilidade é mais forte. Assim, deve-se considerar a grande heterogeneidade desses empreendimentos que, em vários casos, apresentam barreiras à entrada, associadas ao uso de algum equipamento, qualificação especial, habilidades pessoais inatas ou adquiridas.

**2) Mudanças nas estruturas organizacionais e nas estratégias de concorrência das médias e grandes empresas (inovações tecnológicas e introdução de sistemas de produção flexível na década de 1990), que:**

- provocaram o surgimento de novas ou renovadas formas de subordinação do trabalho ao capital, por meio de contratações flexíveis ou precárias (diferentes do contrato de trabalho por tempo indeterminado): PJs (pessoas jurídicas), trabalhadores a domicílio, consultores especializados, contratos temporários, a termo, por prazo determinado, safra, prestadores de serviços eventuais, terceirizados, subcontratados, sem carteira etc.;
- provocaram o surgimento de novas ou renovadas formas de articulação entre empresas diferentes e de distintos portes, ou seja, novos espaços de inserção para pequenos empreendimentos: subcontratados, terceirizados, a domicílio, fornecedores, distribuidores, consultorias especializadas, revendedores, franquias, licenciados.

Vale dizer que são novos espaços para o surgimento de empreendimentos dependentes da lógica de funcionamento da grande empresa, que avançam devido ao:

- I. Aproveitamento de conhecimento e experiência acumulada em outras empresas. É o caso da "subcontratação especializada", que geralmente cria uma situação relativamente mais favorável (principalmente para aqueles empreendimentos com alta flexibilidade, agilidade, capacidade de reorganização e forte poder de barganha);
- II. Mecanismo para driblar sindicatos fortes e o peso dos encargos fiscais e sociais, além de externalizar e minimizar custos e riscos da atividade (ocupacionais, ambientais, de segurança e saúde do trabalhador etc.). Note-se, neste caso, que externalização não significa necessariamente aumentos de competitividade ou de eficiência do conjunto das empresas envolvidas. Pode significar a busca de vantagens competitivas (geralmente pela grande empresa) em detrimento do “parceiro” (geralmente o pequeno empreendimento)<sup>7</sup>.

Assim, as abordagens histórico-estruturais argumentam que os movimentos da economia manifestam, mais do que nunca, uma rearticulação da informalidade ao processo de acumulação capitalista. A dinâmica produtiva evidencia uma “simbiose entre contrários”. O setor formal da economia nutre-se da informalidade (o que fica evidente nas estratégias de externalização como maneira de contornar o poder do trabalho organizado e as regulações estatais) e o setor informal (que algumas vezes possibilita alternativas de ocupação de elevados retornos) se alimenta da renda gerada pelo núcleo capitalista. Nessa relação, há que se chamar atenção: a dinâmica dos empreendimentos não tipicamente capitalista é subordinada.

Nesse sentido, explicar a persistência e a reprodução de inserções ocupacionais distintas do assalariamento padrão no mercado de trabalho brasileiro parece ser o grande desafio das diferentes abordagens teóricas que trabalham com o conceito de informalidade (KREIN e PRONI, 2008).

---

<sup>7</sup> Muitas vezes, a forte concorrência entre as contratadas tende a basear-se em preços reduzidos, não representando ganhos de produtividade para o conjunto dos participantes, mas disputa por preços e margens de lucros. Ganhos de eficiência dos pequenos empreendimentos são, assim, apropriados pelas grandes empresas.

## O Fenômeno da Informalidade

A partir da década de 1990, as transformações na esfera produtiva deram contornos mais nítidos ao fenômeno. As novas e renovadas formas de articulação entre empresas capitalistas e pequenos empreendimentos, bem como as novas e renovadas modalidades de subordinação do trabalho ao capital, explicitaram a simbiose existente entre o processo de acumulação e a informalidade. Desde então, parece difícil não perceber que a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro mostra-se como uma importante evidência da multiplicidade de situações existentes, da insuficiência da cobertura do sistema de proteção social e de seus marcos regulatórios – o que coloca a informalidade como um aspecto central para a questão da inclusão social.

Se, por um lado, a diversidade de situações ocupacionais no mercado de trabalho brasileiro torna cada vez mais difícil a utilização de categorias dicotômicas como formal/informal, por outro parece que essas distintas inserções no mercado de trabalho têm algo em comum: atuam como peças interconectadas do sistema produtivo. Elas não são marginais, não se restringem a situações de baixa renda, nem tampouco se resumem a “estratégias de sobrevivência”.

São inserções ocupacionais que, ao se distinguirem do assalariamento padrão, ou seja, do emprego protegido, tornam-se aparentemente “favoráveis” e até “indispensáveis” à acumulação capitalista selvagem. Ora oferecem produtos e serviços que as empresas capitalistas não têm interesse ou capacidade de oferecer; ora atuam como um “colchão amortecedor” de conflitos sociais; ora garantem oferta de bens e serviços de baixos preços para as camadas de mais baixa renda (reduzindo o custo de reprodução da classe trabalhadora); ora são elementos integrantes de uma estratégia competitiva das empresas capitalistas (rebaixando os custos do trabalho e oferecendo vantagens competitivas); ora atendem duas ou mais dessas funções.

Assim, ao invés de se restringir ao “emprego informal” ou “setor informal”, vale considerar e reconhecer o “**fenômeno da informalidade**”<sup>8</sup> como uma característica

---

<sup>8</sup> O “fenômeno da informalidade” seria definido, então, por situações ocupacionais que fogem do emprego assalariado padrão e do “empregador tipicamente capitalista”. Contemplaria o que a literatura comumente denomina de “**emprego** informal” – englobando não apenas os trabalhadores sem carteira, mas todos aqueles contratados que mantêm relação de trabalho com uma única empresa à margem da regulação

estrutural do mercado de trabalho brasileiro, associada ao padrão de acumulação nacional, o que envolve as peculiaridades da estrutura produtiva e social brasileira, a inserção internacional do país, a dinâmica de crescimento econômico, o ambiente institucional e a regulação pública do trabalho e da **negociação coletiva** (IPEA e DIEESE, ago/2008). Em outras palavras, para se intervir nessa realidade, cumpre considerar adequadamente as especificidades do processo histórico de expansão socioeconômica do país, com o objetivo de compreender como a informalidade se expressa e se insere na lógica de acumulação capitalista no contexto atual.

A partir dessa visão sistêmica, torna-se possível reconhecer os espaços em que pequenos negócios não tipicamente capitalistas podem se concretizar com maior viabilidade e também mobilizar e conscientizar atores sociais em torno de uma discussão sobre os papéis de cada atividade, as rendas e os custos gerados e distribuídos ao longo da cadeia produtiva na qual se inserem, visando uma nova partilha da renda, ou seja, a constituição de um ambiente propício ao desenvolvimento econômico, com melhoria da qualidade de vida do trabalhador e avanço da proteção social de forma generalizada.

Já no que diz respeito à informalidade que se expressa na contratação de trabalhadores em situações diversas do assalariamento padrão, ou do emprego protegido, é necessário considerar duas situações: trabalhadores que vendem sua força de trabalho a empresas tipicamente capitalistas; e trabalhadores que vendem sua força de trabalho a pequenos empreendimentos que se organizam de forma não capitalistas. O assalariamento sem carteira de trabalho nesses dois tipos de empreendimentos é de natureza bastante distinta:

a) nos empreendimentos tipicamente capitalistas, expressa uma estratégia de redução dos custos trabalhistas, especialmente em contextos de baixa capacidade de reação das organizações de trabalhadores e de déficit de política públicas de fiscalização e regulação das condições e relações de trabalho;

---

padrão – e aquilo que a literatura comumente denomina de “setor informal”, englobando todos os empreendimentos de conta própria ou pequenos empregadores que organizam a sua produção de forma não tipicamente capitalista (essencialmente, quando não há separação entre capital e trabalho, e a lógica de funcionamento do negócio não é explicada pelo lucro, mas pela geração de ocupação e renda).

b) nos empreendimentos que se organizam de forma não capitalista, o assalariamento sem carteira de trabalho é, grande parte das vezes, uma manifestação da precariedade dos pequenos empreendimentos<sup>9</sup>.

Torna-se, portanto, crucial entender a dinâmica e as inter-relações entre tais modalidades de inserção no mercado de trabalho, vale dizer, entre formalidade e informalidade, para extrair de forma mais acurada conclusões sobre as transformações recentes no mundo do trabalho e, principalmente, para identificar formas de atuação possíveis para elevar o grau de proteção aos trabalhadores, aperfeiçoando as instituições públicas e fortalecendo a representação sindical de segmentos desassistidos pela atual cobertura da negociação coletiva.

## PARTE II

### Uma nova atuação sindical frente aos desafios da informalidade

Considerando-se o que foi dito anteriormente, há que se refletir sobre novas possibilidades de atuação do movimento sindical. Nesse sentido, apresentamos uma tipologia, ou agrupamento de situações, que permite identificar especificidades e desafios para o enfrentamento da informalidade<sup>10</sup>:

1) **Trabalhadores contratados por empresas tipicamente capitalistas em situações diversas ao assalariamento padrão:** inserções ocupacionais nas quais o trabalhador, na prática, vende a sua força de trabalho a uma empresa tipicamente capitalista, independentemente do instrumento formal utilizado para contratá-lo. Exemplos dessa situação: PJ (Pessoa Jurídica), trabalhadores a domicílio, consultores especializados, contratos temporários, a termo, por prazo determinado, safra, prestadores de serviços eventuais, terceirizados, subcontratados, sem carteira.

---

<sup>9</sup> Essa pode ser, por exemplo, a situação de experiências de economia solidária.

<sup>10</sup> Essa tipologia e as recomendações foram elaboradas por Marcelo Galiza Pereira da Silva e apresentadas, em agosto de 2008, ao comitê técnico composto pelas instituições parceiras no Projeto sobre Informalidade, financiado pelo BID e coordenado pelo DIEESE.

Prioritariamente, esse tipo de inserção ocupacional deve ser avaliado por critérios de legalidade, o que exige a compreensão da relação de trabalho estabelecida a partir dos critérios que caracterizam uma relação de emprego (habitualidade, pessoalidade, subordinação, onerosidade). **Neste aspecto, caso seja detectada ilegalidade nas relações de trabalho, deve-se buscar de imediato a regularização dos vínculos trabalhistas.** No caso da empresa estar passando por problemas financeiros estruturais ou conjunturais, deve-se ainda considerar alternativas e mobilizar esforços por meio do diálogo social, ao longo da cadeia de valor, objetivando a consolidação da atividade e, principalmente, a regularização dos vínculos. Note-se que a perspectiva de atuação deve girar sempre em torno de instrumentos que possam garantir direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, expandindo a representação sindical especialmente para os trabalhadores terceirizados.

*Obs.: Convenções coletivas por categoria profissional podem balizar as relações de trabalho, assim como o salário mínimo é referência nos contratos sem carteira de trabalho.*

**2) Empreendimentos não tipicamente capitalistas atrelados aos setores dinâmicos:** atividades mercantis que não objetivam a acumulação de capital e a maximização de lucros e que estabelecem relações diretas de complementaridade com empresas tipicamente capitalistas. Exemplos: subcontratadas, terceirizadas, trabalhadores a domicílio, fornecedores, distribuidores, pequenas consultorias especializadas, revendedoras, franquias, licenciadas.

Note-se que o desempenho desses empreendimentos está diretamente associado ao grau de dominação e exploração a que estão submetidos. Assim, essa relação de subordinação deve também ser avaliada por critérios de legalidade, uma vez que fraudes e irregularidades são comuns. Contudo, há espaço para avanços institucionais visando coibir formas de articulação entre empresas tipicamente capitalistas e pequenos empreendimentos inaceitáveis do ponto de vista das condições de trabalho. Assim, propõe-se que o diálogo social seja capaz de identificar o grau e os mecanismos de exploração que se concretizam nas cadeias produtivas, **definindo estratégias para uma redistribuição de renda e da produtividade ao longo dessas cadeias.** Nesse sentido, a constituição de parcerias (associativismo/cooperativismo) e a conscientização sobre a

importância social e econômica da atividade desenvolvida atuam como um forte instrumento de barganha.

Considera-se que o diálogo social deve ainda estabelecer normas e orientações de responsabilidade socioambiental capazes de conferir um novo entendimento sobre a distribuição de encargos e responsabilidades ao longo da cadeia produtiva. Logo, avanços na constituição de parcerias e relações de cooperação (nas modalidades do associativismo ou cooperativismo) podem contribuir para a elevação da “eficiência sistêmica”. A superação do dilema concorrência/cooperação possibilita acesso ao mercado por meio de ações conjuntas, visando criar vantagens coletivas (por exemplo, estabelecimento de uma “marca” ou “selo de qualidade”), inacessíveis a um pequeno empreendimento isolado. As políticas públicas, por seu turno, devem buscar maior coordenação, com o objetivo de evitar a concorrência espúria e aumentar a força dos pequenos empreendimentos dentro da cadeia produtiva, objetivando a apropriação de maior parcela da renda gerada por essa cadeia<sup>11</sup>.

*Obs.: Intervenções e políticas públicas específicas para pequenos empreendimentos não capitalistas devem ser condicionados ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária dos contratados. A existência de trabalhadores sem carteira nesses empreendimentos é significativa, mas a ilegalidade nas relações de trabalho para esses casos deve ser compreendida também como expressão da precariedade dos pequenos empreendimentos.*

**3) Empreendimentos não tipicamente capitalistas “independentes”:** atividades mercantis que não objetivam a acumulação de capital e operam em mercados de produtos e serviços. Geralmente, as barreiras à entrada (capital inicial, tecnologia/máquinas/equipamentos, qualificação) são pequenas, mas é necessário considerar a heterogeneidade desses trabalhadores autônomos. Atuam em nichos de mercado em que empresas capitalistas não têm vantagens, interesses e/ou capacidade de atuar. Ademais, o desempenho está associado ao comportamento relativo da demanda,

---

<sup>11</sup> O desempenho dos pequenos empreendimentos pode ser positivamente influenciado pela ampliação e melhoria do conjunto de políticas nas áreas tributária, creditícia e tecnológica, de forma a favorecerem em relação às empresas tipicamente capitalistas. Também políticas de formação profissional, assistência técnica, jurídica e contábil devem ser consideradas.

ou seja, à renda, à diferenciação da estrutura produtiva e de consumo, ao número (e diferenciação social, profissional) de produtores disputando o mercado.

**Apesar dos determinantes do desempenho desses empreendimentos serem essencialmente macroeconômicos, políticas públicas podem influenciar decisivamente.** Entre elas, estão a criação de mercados institucionais (compras governamentais e organização de locais de comercialização pelo poder público), a ampliação e melhoria do conjunto de políticas nas áreas tributária, creditícia e tecnológica, de forma a favorecer os pequenos empreendimentos em relação às empresas tipicamente capitalistas, o apoio institucional para a inserção em determinados nichos de mercado, entre outras. Também aqui as políticas públicas devem visar maior coordenação e proteção social, objetivando a redistribuição de renda, e notadamente estabelecer normas e orientações de responsabilidade socioambiental capazes de conferir um novo entendimento sobre a distribuição de encargos e responsabilidades ao longo da cadeia produtiva.

De outro lado, os espaços de inserção são determinados pela lógica da acumulação capitalista e estão associados às características sócio-culturais das preferências dos consumidores e às formas de sociabilidade. Geralmente, os empreendimentos mais promissores são aqueles capazes de ocupar nichos, com organização, flexibilidade, agilidade e eficiência, e de renová-los nos momentos em que vão perdendo seus mercados. Assim, a inserção de pequenos empreendimentos pode estar associada a características peculiares que os diferenciam das empresas tipicamente capitalistas (tais como personalidade ou flexibilidade). Nesse sentido, a intervenção deve identificar "escudos protetores" que impeçam que empresas tipicamente capitalistas avancem, reforçando algumas dessas características. A valorização da autoestima e da condição específica de sua inserção produtiva deve, ainda, propiciar a identificação de novos instrumentos e formas de proteção social, baseados na solidariedade e na busca por maior inclusão social.

*Obs.: Intervenções e políticas públicas específicas para pequenos empreendimentos não capitalistas devem ser condicionadas ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária dos contratados. A existência de trabalhadores*

*sem carteira nesses empreendimentos é significativa, mas a ilegalidade nas relações de trabalho para esses casos deve ser compreendida como expressão da sua precariedade.*

**4) Trabalhadores contratados por pequenos empreendimentos não tipicamente capitalistas em situações diversas ao assalariamento padrão:** inserções ocupacionais nas quais o trabalhador, na prática, vende a sua força de trabalho a um pequeno empreendimento não tipicamente capitalista, independentemente do instrumento formal utilizado para contratá-lo. Exemplos: trabalhadores a domicílio, prestadores de serviços eventuais, sem carteira, sem remuneração.

É importante reconhecer que a ilegalidade nas relações de trabalho nesses casos é, na maioria das vezes, uma expressão da precariedade dos pequenos empreendimentos não tipicamente capitalistas ou uma expressão da cultura patriarcal (nos casos dos sem remuneração). **Ainda assim, políticas públicas específicas para esse setor devem ser condicionadas ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária dos contratados e os marcos regulatórios devem avançar para garantir a universalização dos direitos.**

*Obs.: Soluções associativas e cooperativas podem ser consideradas para a sustentabilidade da atividade e manter ou até mesmo aumentar o nível de ocupação.*

**5) Trabalho doméstico, cuja lógica de subordinação não é mercantil:** inserção ocupacional na qual o trabalhador realiza atividades de finalidade não lucrativa no âmbito de um domicílio que não seja o de sua unidade familiar. Na maioria dos casos, representa uma alternativa de sobrevivência para trabalhadoras cujas famílias têm baixo poder aquisitivo (mais de 90% dos trabalhadores doméstico são mulheres). Exemplos: cozinheiro, governanta, babá, lavadeira, faxineiro, vigia, motorista particular, jardineiro, caseiro, acompanhante de idosos, entre outros.

Podem ser mensalistas com carteira de trabalho (um terço, aproximadamente), mensalistas sem carteira (quase a metade) ou diaristas (entre 10% e 20%), além dos que recebem em espécie ou em benefícios. Ressalte-se que a concentração de renda, associada ao excedente de mão de obra nos centros urbanos (oferta) e à entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho (demanda), expressam a dimensão do mercado de

trabalho doméstico no Brasil (cerca de 10% dos postos de trabalho das regiões metropolitanas).

Trata-se de emprego de baixa sindicalização e de acesso limitado aos direitos trabalhistas plenos, mesmo para quem tem carteira de trabalho assinada. Os trabalhadores domésticos não têm direito, ou têm direito parcial, ao seguro-desemprego, estabilidade provisória no emprego (gestante), salário-família, horas extras, adicional noturno, FGTS, jornada de trabalho de 44 horas semanais e outras garantias trabalhistas. Pouco mais de um terço contribui para a Previdência Social.

Os processos de trabalho apresentam pouca conformidade quanto à duração e à composição da jornada, ao ritmo e à intensidade do trabalho, às formas de pagamento, ao padrão das relações de trabalho mediado por relações interpessoais, aos tipos de atividades a serem desempenhadas, entre outras. A relação de trabalho, caracterizada por acentuada assimetria entre as partes, é de difícil controle e fiscalização.

*Obs.: A organização do setor, por meio do fortalecimento da representação sindical, é essencial para a fiscalização do trabalho doméstico e ampliação da proteção social. Portanto, é crucial promover a organização dos/as trabalhadores/as domésticos/as – que estão isolados pela própria natureza de seu trabalho – conscientizando-os/as de que pertencem a um grupo específico no mercado de trabalho. Ademais, outra ação importante diz respeito à promoção da ampliação de conhecimento sobre os direitos e deveres, tanto para os trabalhadores como para seus empregadores. A perspectiva de atuação para esse segmento deve incluir também ações que visem a elevação da escolaridade (60% não completaram o ensino fundamental).*

*O salário mínimo é importante referência para a remuneração dos/as empregados/as domésticos/as.*

*Convenções coletivas para essa categoria profissional podem balizar as relações de trabalho.*

## Bibliografia

CACCIAMALI. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal. **Estudos Econômicos**, São Paulo: IPE, v. 19, n. especial, p.25-48, 1989.

DIEESE. Mercado de Trabalho no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo, 2001.

DIEESE. **Fortalecimento institucional para a incorporação da dimensão de gênero e raça nas políticas de erradicação da pobreza e geração de emprego, dirigidas ao setor informal da América Latina**. São Paulo, 2006. Relatório Final do Projeto SC/BRA/005/2005. OIT.

DIEESE. **Relações e condições de trabalho no Brasil**. São Paulo, 2008.

GANZ LÚCIO (2008). Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil. In: GANZ LÚCIO; FAGNARI, Eduardo (Org.). **Como incluir os excluídos**. Campinas: Unicamp; IPEA, 2008.

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil: referência 2000**. Rio de Janeiro, 2006.

IBGE. **Expansão da produção**. Rio de Janeiro, [200-]. (Nota metodológica, 23).

Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2005/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2005/default_SCN.shtm)

IBGE. **Setor e emprego informal no Brasil: análise dos resultados da nova série do Sistema de Contas Nacionais**. Rio de Janeiro. IBGE, 2008. (Texto para Discussão da Diretoria de Pesquisa, 31).

IPEA; DIEESE. **Roteiro para apresentação do marco conceitual do projeto:**

“Informalidade e cidadania no trabalho: articulações de ações e políticas para o desenvolvimento com inclusão social - estratégias para o enfrentamento da situação de informalidade dos trabalhadores assalariados, autônomos, cooperados e empregadores, em setores e localidades selecionados”. São Paulo; Brasília, ago. 2008. Apresentado ao comitê técnico do projeto sobre informalidade, em agosto de 2008, BID.

KREIN, J. Dari; PRONI, M. **Economia informal**: aspectos conceituais e históricos. Brasília: OIT, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. **O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003.

OIT (2003). Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (November-December 2003) In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS, 17. **Report of the conference**. 2003.

SILVA, L. A. Machado. (2003). Mercado de trabalho ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, M. A.; RAMALHO, J. R. (Org.). **Além da fábrica**: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo, Boitempo, 2003, v. 1, p. 140-178.

Rua Ministro Godói, 310  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: en@dieese.org.br  
www.dieese.org.br

**Presidente: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

**Vice-presidente: Josinaldo José de Barros**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Secretário: Pedro Celso Rosa**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Alberto Soares da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

**Diretora Executiva: Ana Tércia Sanches**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Antônio de Sousa**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: José Carlos Souza**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: João Vicente Silva Cayres**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretor Executivo: Roberto Alves da Silva**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Tadeu Moraes de Sousa**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico

Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento

José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de relações sindicais

Nelson Karam – coordenador de educação

Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas

Rosana de Freitas – coordenadora administrativa e financeira

**Equipe Técnica**

Clemente Ganz Lúcio

Marcelo Galiza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea)

Rosane Maia