

Título do capítulo INFORMALIDADE E POBREZA

Autores (as) Lena Lavinas

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Informalidade e Pobreza

Lena Lavinas*

A precarização do emprego — crescimento do trabalho sem carteira assinada e, portanto, sem contribuição previdenciária — é, sem dúvida, um dos traços mais marcantes da evolução do mercado de trabalho no país na última década. Ela está associada não apenas aos efeitos da crise econômica que amplia a informalidade numa dinâmica anticíclica, mas também ao processo de reestruturação produtiva em curso na economia brasileira, que redefine as relações de trabalho em busca de maior flexibilização do emprego. Tais transformações, ao questionarem o modelo do pleno emprego assentado em direitos trabalhistas e previdenciários, fortalecem relações de trabalho sem vínculo empregatício, com crescente desassalariamento da força de trabalho e aumento da participação dos trabalhadores por conta própria. São essas as tendências predominantes no Brasil dos anos 90.

Segundo dados da PNAD — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, referentes a 1990, a chamada economia informal congrega mais de 40% dos trabalhadores ocupados em atividades não-agrícolas. Visto ser o informal estruturado sobre relações que não se caracterizam pela oposição capital-trabalho, trata-se de um fenômeno de abrangência nacional, cuja heterogeneidade traduz especificidades regionais. Assim, por exemplo, em Recife o peso dos pequenos estabelecimentos é uma das características mais fortes do setor, ao passo que em Salvador os trabalhadores domésticos têm uma expressão relevante. Em São Paulo — a economia mais formalizada do país — a tendência é de maior expansão do trabalho por conta própria,

* Do IPPUR/UFRJ, cedida atualmente à Diretoria de Pesquisa do IPEA.

tendência que talvez possa ser explicada em decorrência da terceirização de muitas atividades produtivas e serviços. Logo, falar do informal implica, hoje, identificar a natureza das relações de trabalho que o constituem, de modo a encontrar soluções adequadas para combater a precarização do emprego.

A pobreza não é exclusividade do informal, mas está também presente nas atividades formalizadas com níveis de remuneração muito baixos e nos empregos de má qualidade. O reverso da moeda é que o informal abrange também segmentos dinâmicos no universo das pequenas unidades produtivas, incorporando novas relações de trabalho em que a autonomia pode significar maior poder de barganha e busca de melhores rendimentos. Assim, a informalização do emprego e da atividade econômica não diz respeito apenas aos setores sociais mais desfavorecidos, embora estes ainda sejam os mais numerosos no setor e os que exigem especial atenção por parte de políticas sociais e de emprego.

É verdade que nos últimos anos os rendimentos médios dos trabalhadores com carteira assinada caíram em todo o país, o mesmo não ocorrendo tendencialmente com as categorias constitutivas do informal, quais sejam, aqueles por conta própria e os sem carteira. No entanto, são os trabalhadores formais que ainda registram, em média, os rendimentos mais elevados.

Nos anos 60, com a aceleração do processo de urbanização, a teoria da marginalidade atribuía a expansão do setor informal à dualidade da atividade econômica, que deixava à margem do crescimento levas de populações migrantes e desqualificadas para o trabalho nos segmentos mais capitalistas — fordistas e formalizados — da economia. A crítica à razão dualista não tardou a mostrar que não havia exclusão e sim integração, até hoje responsável pelo fato de quase metade da população ocupada no país estar exercendo atividades no informal, 3/4 delas em pequenas unidades produtivas e o restante no serviço doméstico remunerado. Em ambos os segmentos, observam-se muitas desigualdades entre os que aí trabalham, ocultando muitas vezes situações de grande pobreza para alguns grupos sociais.

Conforme têm apontado várias pesquisas, mulheres e não-brancos estão sobre-representados em posições nas ocupações caracterizadas por maior precariedade. Da mesma forma, a oposição campo-cidade indica fortes diferenciais de rendimentos e qualidade de vida entre os trabalhadores do setor informal. Enquanto um trabalhador urbano do sexo masculino tem um rendimento mensal de 6,1 salários mínimos, no meio rural tal nível de remuneração cai para 1,9. No caso das mulheres, esses valores são bem inferiores: respectivamente, 3,4 e 0,8. Quanto aos não-brancos, a remuneração é de 2,5 salários mínimos, bem abaixo da média nacional de 3,9. Nas zonas rurais, tal valor cai para 1,2.

Considerando-se as pequenas unidades produtivas (com menos de cinco empregados), observa-se que os autônomos ou conta própria representam aí mais da metade dos trabalhadores, proporção essa que chega a 63% no caso das mulheres. Dentre os sem carteira, segundo contingente de maior importância, prevalece o sexo masculino. Já na categoria empregadores, os homens estão duas vezes mais representados que as mulheres, enquanto no trabalho não-remunerado domina o sexo feminino.

Se fizermos o corte por cor, vamos constatar que os trabalhadores não-brancos estão sub-representados dentre os com carteira e os empregadores, categorias cujos níveis de remuneração são bem mais elevados: em média, entre 15 e 45% acima das demais categorias. Em regra geral, o rendimento médio das mulheres ocupadas nesse segmento e dos trabalhadores não-brancos equivale à metade do rendimento médio masculino: respectivamente, 2,7 e 2,8, contra 5,3 salários mínimos.

Nessas mesmas unidades, o percentual de contribuintes para a previdência é de 1/3. Porém, se fizermos o corte de sexo e raça, constatamos que praticamente metade dos trabalhadores do sexo masculino de cor branca (47,9%) contribui para a previdência, sendo essa proporção de apenas 25% no caso dos trabalhadores não-brancos e das trabalhadoras em geral, o que evidencia maior precariedade destes grupos por não gozarem de cobertura social.

Da mesma forma, observa-se, pelos dados da PNAD-1990, que a maioria das mulheres trabalha em tempo parcial, contra apenas 15,5% dos homens, o que evidentemente demonstra que a força de trabalho feminina não dispõe das mesmas chances de competir no mercado de trabalho em relação a seus colegas do sexo masculino. Não é por acaso que, dentre os trabalhadores do setor informal que desenvolvem atividades em seu próprio domicílio, 82,8% são mulheres, indicando que as oportunidades de multiplicar suas atividades são restritas a um número de funções compatíveis com os limites do espaço e das atividades domésticas, limites que se revestem de grande importância em se tratando de lares pobres e desprovidos muitas vezes de infra-estrutura básica.

Quanto ao serviço doméstico remunerado, onde predominam maciçamente as mulheres (92,2%), a grande maioria (ou seja, 76,2%) não contribui para a previdência social nem dispõe tampouco de carteira assinada. O rendimento médio desses trabalhadores é extremamente baixo, pois nunca atinge sequer a faixa dos dois salários mínimos. Os autônomos e os trabalhadores com carteira assinada recebem, em média, 1,5 salário mínimo. Para os sem carteira, esse valor cai para um salário.

Dadas a amplitude e a heterogeneidade do setor informal no Brasil, torna-se indispensável formular propostas que possam combater a precarização do

emprego e a vulnerabilidade dos grupos mais pobres, o que não é fácil dada a sua dispersão e algumas de suas características de sexo e raça. Duas orientações devem pautar iniciativas nessa direção: a busca de uma crescente profissionalização na ocupação e a legalização da atividade.

Tendo em vista o processo de descentralização fiscal e administrativa em curso, onde o aumento do repasse dos recursos públicos para instâncias subnacionais fortaleceu os orçamentos estaduais e municipais, deve-se pensar nessas instâncias como possíveis executoras e fiscalizadoras de políticas definidas a nível federal. No entanto, sabendo-se que muitas administrações municipais não dispõem de capacidade técnica e gerencial para fazer frente a desafios colocados pela aquisição de novas competências, parece indispensável que a escala federal, através dos ministérios, notadamente o do Trabalho e a área de planejamento, defina as orientações de programas especiais de geração de emprego e renda e crie formas de atualizá-los junto aos municípios, integrando variantes locais.

Parece difícil evitar soluções temporárias e emergenciais — diríamos até constrangedoras — como as chamadas frentes de trabalho que podem arregimentar trabalhadores desempregados e pobres, ou cuja atividade não se dá em tempo integral ou registra rendimentos muito baixos. Essas frentes, além de garantir o pagamento do salário mínimo, devem estar abertas igualmente aos dois sexos, independentemente da ocupação. Sua adoção e finalidade devem ser objeto de uma avaliação tomada no interior de fóruns de decisão urbanos ou rurais, onde estariam representados interesses organizados, públicos, privados e das comunidades. Elas podem servir para muitas pessoas como uma forma de reinserção no mercado de trabalho, mesmo que instável, e como acesso a programas especiais específicos como os de segurança alimentar, educação e saúde, implementados pelos municípios. Mas, para assegurar tal pressuposto, é necessário estabelecer parcerias com o setor privado — empreiteiras, firmas de manutenção da infra-estrutura urbana e rural —, posto que são atividades grandemente subcontratadas. Tais parcerias seriam objeto de uma regulamentação específica, que permitisse, dado o seu caráter eminentemente temporário, de curto prazo, definir contrapartidas possíveis e negociadas.

Dentro dessa mesma ótica, formas de cooperativismo e associativismo na produção de bens e serviços, junto a comunidades carentes, podem fortalecer algumas atividades e propiciar melhores condições de inserção no mercado, sobretudo se forem acompanhadas por algum tipo de assessoria. Tendo em vista o peso relevante do trabalho feito no próprio domicílio, sobretudo em se tratando de mulheres donas de casa, o apoio a essas atividades, capacitando-as, com meios e novas formas de organização do trabalho, para o atendimento de demandas locais, pode contribuir para consolidar muitas vezes ocupações desenvolvidas de maneira assistemática

e inadequada. Evitar a instabilidade e a mobilidade de uma atividade para outra é uma forma de combater a precariedade. Desenvolver paralelamente serviços urbanos e comunitários de atendimento à pequena infância e à velhice, que sejam substitutos de qualidade do tempo de pais e filhos, também facilita maior estabilidade no desenvolvimento de certas atividades e na sua melhoria.

No que tange ao trabalho doméstico remunerado, que vem perdendo importância relativa no mercado de trabalho, embora ainda seja numericamente significativo, sobretudo no caso das mulheres, parece essencial que se promovam mecanismos para a sua formalização que permitam acesso a benefícios essenciais para as trabalhadoras, como auxílio-maternidade, salário-maternidade e aposentadoria. Os projetos de lei visando o aprimoramento da legislação trabalhista relativa ao trabalho doméstico, em debate no Congresso, devem ser discutidos, bem como aprovada uma forma de regulamentação desse tipo de relação de trabalho que assegure a extensão de vários direitos às empregadas domésticas. Dessa forma será possível detonar, a partir da esfera federal, mas considerando as características variadas do emprego doméstico regionalmente, campanhas de informação e conscientização que fortaleçam a aplicação da lei e sua fiscalização.

No caso dos micro e pequenos empreendimentos, sem dúvida o setor com maior potencial de geração de empregos na economia informal, a criação de linhas de crédito especiais, assistência técnica e jurídica, nos ramos manufatureiros e de serviços, deve estar condicionada à vinculação das mesmas a um novo modelo de formalização da atividade, ainda por ser elaborado com base numa tributação diferenciada, que torne possível sua participação no pagamento de impostos e encargos trabalhistas. Parece indispensável que o crédito e a assistência técnica e jurídica estejam vinculados a programas especiais de formação e capacitação que possam apoiar iniciativas muitas vezes de sobrevivência, no sentido de aprimorá-las em direção a uma crescente profissionalização. É necessário que tais iniciativas se desenvolvam numa perspectiva de recuperação da qualidade do emprego e do trabalhador.

Quanto às disparidades que sofrem no setor informal negros e pessoas de cor em geral, por um lado, e mulheres, por outro, parece-nos que, enquanto não for adotado como prioridade o combate a todas as formas de reprodução das desigualdades no país, inclusive as de raça e sexo, será difícil formular políticas que possam atender especificamente a esses grupos, senão aquelas de caráter afirmativo mais adequadas à dinâmica do mercado de trabalho formal. O que parece um indicativo essencial é que todo tipo de barreira à entrada em atividades por cor e sexo deva ser varrido, logo garantidas iguais oportunidades de acesso aos meios para combater a pobreza, no âmbito das políticas sociais e de emprego que venham a ser formuladas em diferentes níveis.